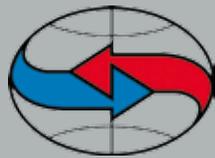


ISSN 2311-6412



Институт стран СНГ

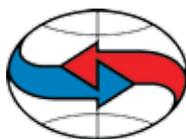
НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

# ПОСТСОВЕТСКИЙ МАТЕРИК

№ 4(12)

Москва

2016



**Институт стран СНГ**

**НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ**

# **ПОСТСОВЕТСКИЙ МАТЕРИК**

**№ 4(12)**

**Тема номера:**

**Миграционные процессы  
на постсоветском пространстве**

**Москва**

**2016**

## **РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:**

**Главный редактор – К.Ф. Затулин,**  
*директор Института стран СНГ (Института диаспоры и интеграции)*  
**Зам. главного редактора – В.Г. Егоров,** *доктор исторических наук, профессор*  
**Шеф-редактор – С.Я. Лавренов,** *доктор политических наук*  
**Редакторы – Н.М. Новикова, Ю.Ю. Кузнецова**  
**Корректор – С.Ю. Иванченко**  
**Дизайн-верстка – Т.С. Каракозова**

## **РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:**

**Байбаков С.А.,** *доктор исторических наук, профессор МГУ им. М.В. Ломоносова*  
**Игнатьев В.В.,** *и.о. Министра иностранных дел ГМП*  
**Конотопов М.В.,** *доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ*  
**Кузнецова О.Д.,** *доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры истории экономических наук Факультета бизнеса и делового администрирования Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова*  
**Майорова Е.И.,** *доктор юридических наук, профессор*  
**Мамонтов В.К.,** *президент Издательского дома «Известия»*  
**Манойло А.В.,** *доктор политических наук, профессор, заместитель декана факультета политологии МГУ им. Ломоносова*  
**Мигранян А.М.,** *профессор кафедры политологии МГИМО (У) МИД России, кандидат исторических наук, вице-президент фонда «Реформа», академик Академии политических наук РФ*  
**Маркаров А.А.,** *доктор политических наук, профессор, заместитель проректора по научной политике и международному сотрудничеству (Армения)*

---

Рецензирование всех присланных материалов осуществляется в установленном редакцией порядке. Редакция оставляет за собой право отбора статей для публикаций.

Перепечатка материалов, опубликованных в журнале, допускается только с письменного разрешения редакции.

Мнения редакции может не совпадать с мнением авторов.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ПОЛИТОЛОГИЯ</b> .....	<b>5</b>
<b>О. ИВАНОВА. УКРАИНА-2016: ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИТОГИ ГОДА</b> .....	<b>5</b>
<b>А. ФАДЕЕВ. ПОЛИТИКО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ НОВАЦИИ ПАРЛАМЕНТСКИХ         ВЫБОРОВ – 2016 В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ</b> .....	<b>11</b>
<b>ЮЙ ЧЖОЧАО. КИРГИЗИЯ И ИНИЦИАТИВА «ОДИН ПОЯС И ОДИН ПУТЬ»</b> .....	<b>30</b>
<b>Н. ВДОВИНА, С. НИКИТИНА. РУССКИЙ ЯЗЫК В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ         РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН</b> .....	<b>39</b>
<b>Д. ЗАТУЛИНА. СУЩНОСТЬ, ПОЛИТИЧЕСКОЕ СОДЕРЖАНИЕ         И СООТНОШЕНИЕ ЯВЛЕНИЙ «МИГРАЦИЯ»,         «МИГРАЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС» И «МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА»</b> .....	<b>44</b>
<b>А. ДОКУЧАЕВА. ТЕРНИСТЫЙ ПУТЬ ДОМОЙ         (ИММИГРАЦИЯ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ В РОССИЮ)</b> .....	<b>62</b>
<b>С. МОСОЛИКОВ. МОЛОДЕЖНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ         «МОЛОДАЯ ГВАРДИЯ ЕДИНОЙ РОССИИ»: СТРУКТУРА,         ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ, НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ</b> .....	<b>104</b>
<b>ЭКОНОМИКА</b> .....	<b>115</b>
<b>М. ТКАЧЕНКО, А. МИГРАНЯН, А. МАКСИМОВА. АНАЛИЗ МЕТОДОЛОГИИ         СТАТИСТИЧЕСКОГО УЧЕТА МИГРАЦИОННЫХ ПОТОКОВ         НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ В УСЛОВИЯХ         РАЗНОУРОВНЕВОЙ ИНТЕГРАЦИИ</b> .....	<b>116</b>
<b>Е. ЧЕМЕРИС. ПЕРСПЕКТИВЫ РОССИЙСКО-КИРГИЗСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ         НА РЫНКЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ</b> .....	<b>129</b>
<b>ПРАВИЛА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ СТАТЕЙ В ЖУРНАЛ «ПОСТСОВЕТСКИЙ МАТЕРИК»</b> .....	<b>137</b>

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>POLITICAL SCIENCE</b> .....	<b>5</b>
<b>O. IVANOVA. UKRAINE-2016: POLITICAL RESULTS OF THE YEAR</b> .....	<b>5</b>
<b>A.FADEEV. POLITICAL AND TECHNOLOGICAL INNOVATIONS     OF THE PARLIAMENTARY ELECTIONS – 2016 IN BELARUS</b> .....	<b>11</b>
<b>YU ZHUOCHAO. KYRGYZSTAN AND THE INITIATIVE     OF «ONE BELT AND ONE ROAD»</b> .....	<b>30</b>
<b>N. VDOVINA, S. NIKITINA. RUSSIAN LANGUAGE IN THE EDUCATION SYSTEM     OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN</b> .....	<b>39</b>
<b>D. ZATULINA. ESSENCE, POLITICAL CONTENT AND THE RATIO     OF THE PHENOMENA OF MIGRATION, MIGRATION PROCESS     AND MIGRATION POLICY</b> .....	<b>44</b>
<b>A. DOKUCHAEV. THE HARD WAY TO HOME     (IMMIGRATION OF COMPATRIOTS TO RUSSIA)</b> .....	<b>62</b>
<b>S. MOSOLIKOV. YOUTH ORGANIZATION «YOUNG GUARD     OF THE UNITED RUSSIA»: IT STRUCTURE, STAGES     OF EVOLUTION, ACTIVITIES</b> .....	<b>104</b>
<b>ECONOMY</b> .....	<b>115</b>
<b>M. TKACHENKO, A. MIGRANYAN, A. MAXIMOVA. ANALYSIS OF THE STATISTICAL     METHODOLOGY OF MIGRATION FLOWS IN THE POST-SOVIET SPACE     IN THE CONDITIONS OF MULTI-LEVEL INTEGRATION</b> .....	<b>116</b>
<b>E. CHERMERIS. PROSPECTS OF RUSSIAN-KYRGYZ INTEGRATION     ON THE AGRICULTURAL PRODUCTS MARKET</b> .....	<b>129</b>
<b>TERMS OF SUBMITTING ARTICLES TO THE MAGAZINE     “THE POST-SOVIET MAINLAND”</b> .....	<b>137</b>

**О. ИВАНОВА,**

научный сотрудник Отдела Украины  
Института стран СНГ,  
e-mail: 89269366228@mail.ru

**Ключевые слова:**

Минские соглашения,  
дипломатические отношения,  
политический кризис,  
Украина, Россия

**O. IVANOVA,**

Research associate in department  
of Ukraine in Institute of CIS countries

**Keywords:**

Minsk II, diplomatic relations,  
political crisis, Ukraine, Russia

## **УКРАИНА-2016: ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИТОГИ ГОДА**

В статье автор подводит некоторые политические итоги Украины за 2016 год: дает оценку деятельности украинской власти относительно внутренней политики и части внешней, касающейся дипломатических отношений с Россией, а также рассматривает процесс реализации Минских соглашений.

## **UKRAINE-2016: POLITICAL RESULTS OF THE YEAR**

The author sums up some results about development of political sphere in the Ukraine in 2016. In the article is estimated the activity of the Ukrainian government in domestic policy and part of foreign policy (about diplomatic relations with Russia), also the process of implementation of "Minsk-2" is considered.

Три года назад Украина сделала смелый шаг в направлении европейского вектора развития. Результатом этого стала война на востоке страны и захлестнувший страну политический и, как следствие, экономический кризис, который привел рядовых граждан к жизни в режиме выживания. Украинское руководство, пришедшее к власти после евромайдана, уже на

протяжении трех лет обещает населению светлое будущее.

Однако 2016 г. показал, что своей деятельностью лидеры Украины не улучшили, а наоборот усугубили в несколько раз сложившееся в стране положение. За последний год работа по таким важным направлениям, как повышение качества жизни населения, налаживание отношений с Рос-

сией, воплощение в жизнь Минских соглашений, не была проведена на должном уровне, а общая стратегия

государства по улучшению положения для украинского населения до сих пор так и не обозначена.

### **Политика нового Кабинета министров как продолжение политического кризиса**

В феврале 2014 г., после отстранения президента В. Януковича от власти, было сформировано новое, так называемое временное, правительство с премьер-министром А. Яценюком и новым Кабинетом министров. На протяжении года работа новой власти сопровождалась постоянными дискуссиями о ее легитимности. После всех перипетий 2 декабря 2014 г. было сформировано второе правительство А. Яценюка, деятельность которого (его и кабинета министров в целом) погрузила страну в кризис. Падение экономики Украины произошло по причине разрыва по политическим причинам большинства торговых связей с Россией. Сложившаяся ситуация отразилась на уровне жизни населения. В силу этого смена правительства была ожидаема и предсказана многими как российскими, так и украинскими экспертами еще в конце 2015 г. Основные ставки были сделаны на сентябрь 2015 г., однако долгожданное для многих событие – отставка А. Яценюка и смена кабинета министров – произошло в апреле 2016 г. События были восприняты с надеждами на то, что новое правительство сможет вытащить страну из сложной ситуации. Однако смена политического руководства не предопределила смену политического курса. Новоизбранный

премьер-министр и отчасти обновленный кабинет министров продолжили работу в том же направлении, что и А. Яценюк. На момент вступления В. Гройсмана в должность уже можно было наблюдать, насколько ухудшилось общее положение в стране. По оценкам экспертов, уровень жизни на Украине по сравнению с прошлыми годами (до евромайдана) упал как минимум в три раза [5]. Для государства, имевшего три года назад хорошие экономические перспективы и некую стабильность, это достаточно резкий скачок, который в первую очередь ощутило население страны.

На сегодняшний день все, с чем ассоциируется деятельность В. Гройсмана на своем посту, – это повышение тарифов на услуги ЖКХ. Параллельно с ценами на услуги ЖКХ и ценами в магазинах в такой же прогрессии растет и недовольство рядовых граждан проводимой в стране внутренней политикой. Власти пытаются сдерживать рост недовольства, предлагая различные способы оплаты коммунальных тарифов. Например, рассрочка по коммунальным платежам для семей, не получающих субсидии. Основная идея такого способа оплаты заключается в том, что потребители могут оплачивать 50% стоимости услуг, а остальная часть должна быть погашена

до начала следующего отопительного сезона. Однако при сопоставлении роста доходов населения и роста стоимости коммунальных услуг становится очевидно, что оплатить их даже в течение нескольких месяцев является невозможным. Соответственно, это будет невыгодно для самих граждан.

Оценку деятельности новоназначенного в 2016 г. правительства населением ярко демонстрирует опрос, проведенный в ноябре 2016 г. украинским социологическим центром «София». Согласно основным результатам, население недовольно работой как президента, так и премьер-министра Украины. Три четверти (74,5%) опрошенных в той или иной степени не одобряют работу П. Порошенко.

Работу В. Гройсмана «категорически не одобряет» или «скорее не одобряет» подавляющее большинство опрошенных – 71,0%. Причем почти половина, 44,4%, респондентов работу главы правительства «категорически не одобряет» [6].

Такая оценка – это показательный момент для украинской власти. Совокупность политических и экономических пробелов с добавлением катализатора в виде высоких цен на услуги ЖКХ и товары повседневного спроса может послужить толчком для народных выступлений. Согласно этому же опросу, почти 63% опрошенных поддержали бы проведение подобных массовых акций протеста по месту жительства.

### **Обострение дипломатических отношений Украины и России**

Сточки зрения развития дипломатических отношений России и Украины, 2016 г. не ознаменовался прогрессом. На протяжении нескольких месяцев, с конца июля по октябрь, наблюдался особенно острый период.

Российский посол М. Зурабов, который руководил российским дипломатическим ведомством в Киеве на протяжении семи лет, 28 июля 2016 г. был отозван. Кандидатура нового российского посла – М. Бабича в России была полностью согласована, однако агреман от украинской стороны так и не был получен. Стоит отметить, что еще в начале 2015 г. Киев отозвал своего посла из России но, если дипломатические отношения между сторонами

не разорваны, то отсутствие посла как такого не мешает работе основных дипломатических ведомств. Однако здесь складывается противоречивая ситуация: с одной стороны, в связи с конфронтационными отношениями России и Украины нежелание одной из сторон вести диалог на уровне послов является логичным; с другой – возможно, что как раз установление отношений на более высоком дипломатическом уровне способствовало бы более быстрому выходу из сложившейся конфронтации.

Осенью украинским политиком были затронуты и другие вопросы, касающиеся двустороннего сотрудничества, которые носят провокационный характер.

Сентябрь начался с малоотраженного в прессе разрыва соглашений о городах-побратимах со стороны некоторых населенных пунктов Украины. Взаимоотношения в торговой, научной и культурной сферах в одностороннем порядке были разорваны между Днепром (бывшим Днепропетровском), Улан-Удэ и Самарой, между Хмельницким, Тверью и Иваново, между Черновцами и Брянском, а также рядом других городов [1]. Далее последовали громкие заявления украинских политиков относительно невозможности проведения выборов в Государственную думу РФ в Посольстве и консульствах России, находящихся на Украине. В итоге, несмотря на потасовки и провокации возле входов в диппредставительства, выборы состоялись и в Киеве, и во Львове, и в Одессе, и в Харькове [2].

Октябрь в Верховной раде начался с возвращения к забытому законопроекту о визовом режиме с Российской Федерацией. Дискуссии по этой теме переросли в нешуточные споры. Но в итоге рассмотрение вопроса было опять отложено.

Объединив все эти события, можно ли говорить о скором разрыве дипломатических отношений между сторонами? Вероятнее всего, украинские власти не решаться на такой шаг, ведь в таком случае может быть введен визовый режим, который ограничит в значительной степени доступ к рабочим местам почти 4 млн украинцев, трудящихся на территории России [4]. К тому же подобная ситуация затруднит построение диалога относительно очень важной темы – Минских соглашений.

### Минские соглашения

Чуть больше двух лет назад, 5 сентября 2014 г., был подписан первый Минский протокол, который должен был гарантировать прекращение огня на территориях Донецкой и Луганской областей. Спустя меньше чем через полгода, 18 января, в Донбассе начались полномасштабные боевые действия, повлекшие за собой большое количество жертв среди мирного населения и жилищные и инфраструктурные разрушения. 12 февраля 2015 г., в момент, когда эскалация конфликта настигла своего пика, лидерами России, Украины, Франции и Германии в результате переговоров был разработан и подписан комплекс мер по

выполнению Минских соглашений, или «Минск-2». Изначально планировалось, что документ, состоящий из 13 пунктов, будет выполнен до конца 2015 г. Однако этого сделано не было и его действие было перенесено на 2016 г.

На сегодняшний день соглашения в полной мере не выполнены, но полномасштабные боевые действия прекращены. Благодаря этому сформировавшиеся Донецкая и Луганская республики смогли наладить более-менее полноценную жизнь в политическом, социально-экономическом и культурном плане. Сам комплекс мер за все это время оброс всевозможными дополнительными соглашениями

и договоренностями, среди которых были и предусматривающие соблюдение полного режима тишины на протяжении хотя бы двух недель. К сожалению, ни одно из этих дополнительных соглашений не сработало. Не произошел прогресс и в реализации п. 5 (о помиловании и амнистии) и 6 (об освобождении и обмене всех заложников и незаконно удерживаемых лиц на основе принципа «всех на всех»). По сути, эти пункты сейчас должны быть исполнены в первую очередь. Особенно остро стоят вопросы о реализации п. 11 (о проведении конституционной реформы на Украине, предполагающей децентрализацию) и 4 (о проведении

местных выборов в соответствии с украинским законодательством и Законом Украины «О временном порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей», а также о будущем режиме этих районов на основании указанного закона) [3]. Несмотря на постоянные обсуждения, эти пункты также не выполнены.

Изначально предполагалось, что весь комплекс мер будет полностью реализован до конца 2015 г. На сегодняшний день «Минск-2» не выполнен и других документов по урегулированию конфликта нет. Итог всей деятельности в этом направлении один — Минские соглашения зашли в тупик.

## Выводы

Таким образом, итоги деятельности украинского правительства за 2016 г. можно обозначить тремя тезисами: нестабильность, непредсказуемость и отсутствие оптимизма у населения. Граждане устали от громких, не подкрепленных действиями заявлений украинского руководства по разрешению проблем. Их, в свою очередь, накопилось немало. Во-первых, нет четкого вектора относительно дальнейшего развития внутренней политики.

Во-вторых, за два года так и не был разрешен конфликт на Донбассе, а воевать и наблюдать за войной никто не хочет. В-третьих, развитие дипломатических отношений с ближайшим соседом и многолетним союзником — Россией — сейчас под угрозой, а возможные западные партнеры пока не торопятся с установлением полно-

ценного диалога о сотрудничестве. Несмотря на конфронтацию, ни Россия, ни Украина не имеют желания разрывать дипломатические отношения. В свою очередь, укрепление дипломатического диалога на более высоком уровне способствовало бы скорейшей реализации Минских соглашений, альтернативы которым на сегодняшний день нет, а значит, они должны быть выполнены. Перенос ныне существующих Минских договоренностей из года в год является бессмысленным. Если соглашения не будут полностью выполнены в ближайшее время, они не будут выполнены никогда и конфликт из стадии тлеющего перейдет в стадию перманентного, что не в интересах ни Германии, ни Франции, ни жителей Донбасса и всей Украины.

### Список литературы

1. «Небратья». Украина рвет побратимские отношения с РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://rian.com.ua/analytics/20160909/1015984434.html>  
[Nebrat'ya. Ukraina rvet pobratimskie otnosheniya s RF [JElektronnyj resurs] URL: <http://rian.com.ua/analytics/20160909/1015984434.html>]
2. Полиция открыла производство после стычек у дипведомств РФ в Одессе и Киеве [Электронный ресурс]. URL: <http://rian.com.ua/politics/20160919/1016465639.html>  
[Policiya otkryla proizvodstvo posle stychek u dipvedomstv RF v Odesse i Kieve [JElektronnyj resurs] URL: <http://rian.com.ua/politics/20160919/1016465639.html>]
3. Полный текст Минских соглашений [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/word/20150212/1047311428.html>  
[Polnyi tekst Minskih soglasheniy [JElektronnyj resurs] URL: <https://ria.ru/word/20150212/1047311428.html>]
4. Сколько украинцев работают в РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://thekievtimes.ua/society/469409-skolko-ukraincev-rabotayut-v-rf.html>  
[Skol'ko ukraincev rabotaut v RF [JElektronnyj resurs] URL: <http://thekievtimes.ua/society/469409-skolko-ukraincev-rabotayut-v-rf.html>]
5. Третий мир вместо Европы. Уровень жизни Украины упал в три раза в сравнении с «домашним» [Электронный ресурс]. URL: <http://svpressa.ru/economy/article/156893/>  
[Tretiy mir vesto Evropy. Uroven` jizni Ukrainy upal v tri raza v sravnenii s domoydannim [JElektronnyj resurs] URL: <http://svpressa.ru/economy/article/156893/>]
6. Три роки потому: що змінилося в Україні після Євромайдану [Электронный ресурс]. URL: <http://sofia.com.ua/page176.html>

**А. ФАДЕЕВ,**

заведующий отделом Белоруссии  
Института стран СНГ  
e-mail: bb@materik.ru

**A.FADEEV,**

Head of the department of Belarus  
Institute of CIS Countries

**Ключевые слова:**

Национальное собрание,  
Республика Беларусь,  
избирательная кампания,  
предвыборные технологии,  
озиция власти,  
политика оппозиционных партий

**Keywords:**

National Assembly of the Republic  
of Belarus, the election campaign,  
electoral technology, power position,  
policy of the opposition parties

## **Политико-технологические новации парламентских выборов – 2016 в Республике Беларусь**

В статье автор излагает сложности с которыми столкнулась оппозиция на выборах в палату представителей в 2016 г., характеризует закон «Об экстремизме» и создание территориальных комиссий, как нововведения, возникшие непосредственно перед выборами, описывает ограничения, налагаемые на распространение агитационной информации в соответствии с рекомендациями Центризбиркома Республики Беларусь, например, крайне малое, всего пять минут, время, отведенное кандидатам на теле- и радиоагитацию, финансовые трудности обеспечения агитации оппозиции и т.п. Автор также приводит доводы в пользу того, что к выборам оппозиция в Белоруссии пришла с отсутствием единства, а целый ряд видных оппозиционеров, которых ранее было принято считать лидерами, оказались без поддерживающих их партий или организаций.

## **POLITICAL AND TECHNOLOGICAL INNOVATIONS OF THE PARLIAMENTARY ELECTIONS – 2016 IN BELARUS**

The author sets out the complexity faced by the opposition in the elections to the House of Representatives in 2016, describes the law “About extremism” and the establishment of regional commissions as the innovations occurred just before the elections, describes the restrictions imposed on the distribution of campaign information in accordance with the recommendations of the Central Election Commission Republic of Belarus, for example, extremely limited, only five minutes, time allotted to candidates on television and radio

campaign, financial difficulties for ensuring of opposition campaign, etc. Author also argues that to the elections in Belarus, the opposition came with the lack of unity, and a number of prominent opposition figures, which had previously been considered to be the leaders found themselves without their supporting parties or organizations.

## Введение

12 сентября 2016 г. президент Республики Беларусь А. Лукашенко, как бы подводя главный итог выборов в палату представителей, с удовлетворением отметил, что парламентские выборы в его стране прошли в спокойной обстановке. То, что это сделал глава белорусского государства, вполне логично, поскольку все основные решения по организации и проведению избирательной кампании в Республике Беларусь принимаются исключительно после рассмотрения и одобрения А.Лукашенко, который лично постоянно контролирует ход подготовки выборов [22].

По данным Центральной избирательной комиссии Республики Беларусь, выборы состоялись во всех 110 избирательных округах, а явка избирателей составила 74,8% [4].

18 октября 2016 г. истек срок полномочий депутатов нижней палаты Национального собрания Республики Беларусь пятого созыва. Исходя из того, что это обстоятельство было заранее известно, а главным образом руководствуясь политической ситуацией и избирательными технологиями, президентская администрация по сложившейся недоброй традиции достаточно поздно (только к началу июня)определила 11 сентября 2016 г.

как дату проведения очередных выборов в палату представителей. При этом не «поглядели в святцы», т.е. в избирательное законодательство, и в рамках этих выборов впервые в истории независимой Белоруссии произошли нестыковки. Осеннюю сессию в силу сложившегося положения, как оказалось, предстояло открыть представителям депутатского корпуса «старого» созыва. Этот факт прежде всего свидетельствует о том, что правительство и президент были заняты решением крайне сложных финансово-экономических проблем, стоящих перед республикой: ВВП к тому моменту сократился на 2,5%, доходы республики резко упали из-за того, что НПЗ «недополучили» от России 700 тыс. т нефти[1], цены на товары повседневного спроса и услуги повысились, деноминация могла окончательно подорвать валютную стабильность. Поэтому парламентскими выборами, которым (в отличие от президентских) всегда уделялось минимальное внимание в силу заранее предсказуемого результата, занялись в последний момент.

Формально на парламентских выборах кандидатам власти предоставили широкий выбор вариантов агитации: встречи с избирателями на собраниях

и митингах, выступления по телевидению, радио и в печати с предвыборной программой [7]. На деле кандидаты столкнулись с финансовыми проблемами и существенными ограничениями, включая цензуру. Например, объем предвыборной программы для публикации (которая заранее проверялась «компетентными органами») не мог превышать двух машинописных страниц, а выступление с ней по радио или по телевидению было ограничено пятью минутами [7].

Перед выборами, в апреле 2016 г., белорусские законодатели внесли существенные поправки в Уголовный кодекс, предусматривающие ответственность за экстремизм, в том числе за создание и финансирование объединений (формирований) граждан при наличии в их действиях признаков экстремизма, за тиражирование или размещение в Интернете экстремистских материалов, а также уголовную ответственность за разжигание вражды или розни. Подобных норм в законодательстве Республики Беларусь никогда не существовало. Поэтому для ряда кандидатов в депутаты, особенно от оппозиции, возникли трудности по написанию программных документов и текстов выступлений перед избирателями. Ведь определять, есть ли там признаки экстремизма и призывы к социальной вражде или розни, закон доверил не только прокуратуре, КГБ, но и милиции, и даже таможене [25]. При этом любой политик в Белоруссии твердо знает, что судимость и наказание по статье УК, даже позже погашенные, при правлении А.Лукашенко навсегда

закрывает ему возможность выдвижения на выборные должности.

В этой избирательной кампании многие кандидаты столкнулись с еще одним значительным препятствием. Дело в том, что по закону они могут выдвигаться либо по решению высших органов политической партии, в которой состоят, либо путем сбора подписей, либо трудовыми коллективами (где не менее 300 работников) [5].

Однако реалии таковы, что зарегистрированных Министерством юстиции РБ политических партий всего 15, половина из которых, по терминологии председателя Центральной избирательной комиссии Л. Ермошиной, — «диванные» [10]. Для сравнения: в соседней Польше число зарегистрированных политических партий достигало 270, избирательных объединений и блоков — более 100 [23]. Следует обратить внимание и на то, что в Республике Беларусь у кандидатов в депутаты палаты представителей отсутствует право выдвигаться от какого-либо общественно-политического объединения или общественной организации — только исключительно от зарегистрированной политической партии. На этих выборах, если верить уверениям председателя Центризбиркома Республики Беларусь Л. Ермошиной, абсолютно все партии увеличили количество представителей, выдвинутых в качестве кандидатов в депутаты палаты представителей [10].

Что касается формы выдвижения в трудовом коллективе (а более 300 работников трудятся, как правило, на государственных предприятиях

республики), то она с подачи властей в последние годы не практикуется, да и собрать такой большой коллектив при необходимом кворуме (он в обязательном порядке проверяется Центризбиркомом) довольно сложно. К тому же большинство кандидатов учитывало опыт предшествующих избирательных кампаний, когда Центральная избирательная комиссия многих соискателей депутатского кресла отсеяла в силу отсутствия кворума на собрании трудового коллектива, вроде бы принявшего решение о его выдвижении [19].

Остался сбор подписей избирателей (не менее одной тысячи), но в Белоруссии, где большинство граждан проживает в городах, они, в отличие от горожан России, свои паспорта с собой никогда не носят. Поэтому кандидатам в депутаты палаты представителей бессмысленно пытаться ловить их у универсамов или в других наиболее посещаемых местах. Приходилось заниматься поквартирными обходами, что является делом совсем не простым. Сбор подписей 439 инициативными группами на парламентских выборах — 2012, например, шел небывало трудно. Значительная часть избирателей вообще не хотели ставить свои подписи. Особое недоверие в этом отношении у белорусских граждан вызывали действующие депутаты Национального собрания и представители политических партий. Наибольшим успехом и в 2012 г., и в 2016 г. пользовались люди неполитических профессий — врачи и учителя.

В апреле 2016 г. в президентской администрации рассмотрели рекомен-

дации ОБСЕ по совершенствованию избирательного процесса в Республике Беларусь, но никаких реальных шагов в этом направлении решено было не предпринимать. Месяцем позже А.Лукашенко объяснит это западным политикам так: «Законодательство Беларуси соответствует международным принципам, учитывает сложившиеся в стране правила, традиции проведения выборов» [22]. В то же время А.Лукашенко пообещал не ограничивать количество западных международных наблюдателей, которые выразят желание приехать на парламентские выборы [26]. Кроме того, белорусская сторона учла несколько малозначимых рекомендаций ОБСЕ. Например, формирование избирательных комиссий на выборах-2016 впервые прошло гласно, однако их состав от этого формального действия никак не изменился.

На самом деле, на решение республиканских властей ничего не менять в законодательстве перед выборами повлиял, вне всяких сомнений, факт снятия санкций ЕС с представителей белорусской власти в знак благодарности за позицию по украинскому вопросу, отличную от позиции Москвы.

Приоритетное внимание правящий класс Белоруссии уделял сохранению социальной стабильности (при том что рост общественного недовольства все заметнее), подавлению любых потенциальных проявлений нежелательной активности граждан, а тем более политического радикализма в ходе выборов. На это несколько раз обратил внимание чиновников всех уровней президент А.Лукашенко.

Белорусский лидер прямо указал, что народное волеизъявление должно пройти в «абсолютно демократической и спокойной атмосфере и, самое главное, на высочайшем организационном уровне, как это у нас всегда было» [26]. А.Лукашенко при этом специально подчеркнул, что организаторам выборов необходимо ориентироваться на законодательство республики, и предупредил: «Ни под кого подстраиваться не надо».

Если финансово-экономическая ситуация в Белоруссии перед парламентскими выборами-2016 оставалась крайне сложной и напряженной, что роднило ее с условиями проведения предшествующих выборов-2012, то во внешней политике на западном векторе произошли значительные, вполне благоприятные для команды А.Лукашенко изменения. Активизировался, прежде всего, диалог с Евросоюзом, по линии которого на руководство республики уже не оказывается былого жесткого давления. Сняты визовые ограничения для ряда должностных лиц Республики Беларусь, включая президента, а также ограничительные финансовые и экономические меры в отношении отдельных белорусских государственных корпораций, фирм и бизнесменов. Цена этого – фактически антироссийская позиция белорусского руководства в контексте украинского кризиса. Все это позволяло Минску надеяться, что выборы в палату представителей Национального собрания будут признаны ЕС легитимными.

С другой стороны, это не стимулировало президента А.Лукашенко

к пересмотру своего отношения к выдвиженцам в парламент от оппозиционных структур, путь которым в стены палаты представителей был ранее властями прочно закрыт. Интрига выборов депутатов палаты представителей шестого созыва состояла в том, что нескольким кандидатам от оппозиции будет позволено заседать в парламенте. Однако в итоге только никому не известная предпринимательница А. Конопацкая, которая числилась в рядах оппозиционной Объединенной гражданской партии (ОГП), прошла в парламент «при невыясненных обстоятельствах», якобы победив, в частности, популярного политика, пользующегося неизменной симпатией и поддержкой со стороны части электората, бывшего кандидата в президенты Т. Короткевич. Обратим внимание на тот факт, что к концу голосования 11 сентября явка избирателей по Октябрьскому округу г. Минска (кандидаты – А. Конопацкая, Т. Короткевич, А.Д рожжа) по данным наблюдателей составляла... 25%.

Объективно сегодня нет факторов, которые побуждали бы А.Лукашенко пересмотреть свой подход к оппозиционерам (большинство из которых самым активным образом призывают Запад не только вернуть санкции, но и ужесточить их [16]). Косвенно об этом свидетельствует и заявление белорусского лидера о том, что он полностью удовлетворен работой депутатов палаты представителей пятого созыва (среди которых не было ни одного представителя оппозиции) и надеется, что в парламент на нынешних выборах пройдут еще более профессиональные депутаты, а вот «играть в какую-то

непонятную демократию» нет нужды [21].

Подтверждает отрицательное отношение властей к возможности появления в Национальном собрании радикальных оппозиционеров и выступление главного редактора органа президентской администрации газеты «Советская Белоруссия» П. Якубовича в эфире телеканала Беларусь 1 от 28 февраля 2016 г. П. Якубович тогда, в частности, под-

черкнул, что народ в оппозиционерах разочарован, поскольку «эти господа не могут ни голосов набрать, ни какую-то новую идею выдвинуть... политическая составляющая партий и тех людей, которые оппонируют власти, весьма и весьма невысока» [28].

Выборы в палату представителей Национального собрания прошли по мажоритарной системе и, как и планировали власти, в один тур.

### Властная вертикаль и выборы

Поскольку президентская администрация, как уже говорилось, особое значение на фоне украинских событий с их «майданами» придавала сохранению социальной стабильности, спокойствию и порядку в период избирательной кампании, то Министерству внутренних дел поручили в очередной раз проверить наличие незарегистрированного оружия и боеприпасов у населения республики. Во второй декаде апреля 2016 г. МВД довольно ретиво провело оперативно-профилактическое комплексное мероприятие «Арсенал», целью которого стало выявление лиц, хранящих оружие и боеприпасы без разрешения [24].

Этим белорусские правоохранители на сей раз не ограничились и стали изымать зарегистрированное по всем правилам оружие у граждан, которые ранее совершили мелкое хулиганство, или были замечены распивающими спиртные напитки в общественных местах, или привлекались к административной ответственности. Через средства массовой информации МВД

РБ распространило предупреждение об уголовной ответственности за незаконное хранение огнестрельного оружия, взрывчатых веществ и боеприпасов (ст. 295 УК РБ предусматривает за это суровое наказание вплоть до 12 лет лишения свободы). При этом подчеркивалось, что добровольно сдавшие оружие и боеприпасы в органы внутренних дел освобождаются не только от уголовной, но и от административной ответственности [24].

МВД и КГБ в своей работе руководствовались указаниями президента А.Лукашенко, которые он дал 28 января 2016 г. Они были направлены на то, чтобы силовые структуры Республики Беларусь уверенно контролировали обстановку, упреждали обострение криминогенной ситуации, способны были защитить общество и каждого гражданина от любых посягательств [2].

Чтобы сразу отсеять неугодных властям кандидатов, Центральная избирательная комиссия еще на этапе регистрации по формальным основа-

ниям отказала сразу 75 соискателям из 630 [10]. Ничто не предвещало неприятных сюрпризов для власти в ходе нынешних выборов. Однако избежать их не удалось — с избирательной гонки неожиданно снялись якобы по собственному желанию 36 уже зарегистрированных ранее ЦИК кандидатов. К первому дню досрочного голосования в электоральной гонке остались 488 кандидатов в депутаты палаты представителей. Председатель Центризбиркома Республики Беларусь Л. Ермошина сразу отмела версию, что кандидаты вынуждены были снять свои кандидатуры из-за невыносимых условий, созданных местными чиновниками, в периоды сбора подписей и агитации. Л. Ермошина предположила, что речь идет о новых предвыборных технологиях оппозиции, когда выдвигаются так называемые кандидаты-дублеры, «которые с самого начала просто шли в связке с более сильным кандидатом, и в этом плане они свою избирательную кампанию прекращают для того, чтобы голоса не “растаскивались”» [6].

Другой непредвиденный президентской администрацией казус случился из-за нежелания большинства кандидатов в депутаты формировать личные избирательные фонды и заказывать печать агитационных материалов, которых катастрофически не хватало. Центризбирком Республики Беларусь вынужден был признать, что менее половины кандидатов (235 чел.) открыли специальные избирательные счета для формирования финансовых фондов [7; 8]. Дело в том, что белорусское правительство с 2012 г. отка-

залось финансировать предвыборную деятельность кандидатов, в том числе перечислять средства в их личный фонд для изготовления печатной продукции. Тратить собственные деньги на эти цели подавляющее число кандидатов в разгар агитационной кампании не стало. Скорее всего, не столько из экономии, сколько из такого прагматического вывода, что те, кто попал в пресловутый список нового корпуса депутатов, одобренный президентской администрацией, тот и так, без лишних расходов, пройдет в парламент, а для всех остальных это пустая трата средств.

У многих кандидатов возникло и другое серьезное опасение: любое нарушение довольно жестких правил предвыборной агитации грозит им аннулированием регистрации. Регистрация, например, должна быть аннулирована избирательной комиссией любого уровня, если она найдет оскорбительные выпады или клевету в адрес государственных чиновников, других кандидатов в депутаты, призывы к срыву, отмене или переносу срока выборов.

Однако публично признавать эти очевидные факты руководитель ЦИК Л. Ермошина, естественно, не стала. Она заявила, что нехватка агитационных материалов упиралась либо в отсутствие денежных средств у кандидатов, либо в то, что многие не были готовы участвовать в выборах серьезно, «не надеются на победу и поэтому решили не вкладывать какие-либо личные деньги в ведение предвыборной агитации» [9]. Л. Ермошина предложила выправить положение,

поручив местным избирательным комиссиям начать за государственный счет рассылку агитационных материалов избирателям по почте, как это было на последних выборах президента и выборах в местные советы.

Поскольку зарегистрированной партии власти в Республике Беларусь пока нет (в силу стремления президента А.Лукашенко общаться с народом без политических посредников напрямую), то особенностью нынешней избирательной кампании стало самое активное использование правящим классом ресурсов, включая Интернет-ресурсы, пропрезидентских общественных организаций, в первую очередь Федерации профсоюзов Беларуси (более 4 млн членов), а также Белорусского республиканского союза молодежи (БРСМ) и «Белой Руси». Деятельность активистов этих организаций была заметна на протяжении всей избирательной кампании, достаточно четко координировалась и направлялась президентской администрацией.

Властями были подключены к выборам также трудовые коллективы государственных предприятий — почти 700 предприятий ориентировали на выдвижение своих представителей в качестве наблюдателей в избирательные комиссии всех уровней. Именно эта категория «национальных» наблюдателей составила на выборах абсолютное большинство.

Президентская администрация впервые решила перестраховаться, учтя опыт последних выборов президента, и максимально ограничила возможность ознакомления изби-

рателей с предвыборными программами кандидатов в депутаты палаты представителей. Объем самих программ, предназначенных для печати, постарались ужать до минимума, выдвинув обязательное условие их предварительного цензурирования во вновь образованном 28 июня 2016 г. Наблюдательном совете по контролю за соблюдением порядка и правил проведения предвыборной агитации в СМИ, а также в редакции республиканской или областной газеты, на страницах которой предполагается размещение программного материала [13].

Редакции газет обязали перед опубликованием поступившей от кандидата программы сверяться со специальной, открытой вкладкой («путеводителем») на официальном сайте Центризбиркома Республики Беларусь, где содержалась вся информация о публикациях подобного рода. В случае если программа кандидата была уже опубликована ранее в другом печатном органе, соискателю кресла депутата отказывали в возможности напечатать ее еще раз [7].

На изложение программы в телеили радиоэфире кандидатам отвели всего пять минут, так же как и теледебатам, но последние власти решили давать только в записи и в то время, которое определили окружные избирательные комиссии [13].

В силу этих нововведений и ограничений идея ряда оппозиционных партий и организаций об использовании факта участия их членов в выборах для широкого ознакомления граждан республики с целями и программами

оппонентов власти не смогла быть реализованной в ходе избирательной кампании 2016 г.

Впервые власти республики решили изменить порядок подведения итогов выборов, распространив на них принцип относительного большинства в отношении явки избирателей и отданных ими голосов, что, фактически, принимая во внимание реалии политической жизни Республики Беларусь, исключало проведение второго тура.

Во-первых, выборы считаются состоявшимися, если на участки для голосования пришло более 50% избирателей.

Во-вторых, победителем объявляется тот кандидат в депутаты палаты представителей, который набрал простое арифметическое большинство голосов, даже с перевесом в один голос.

В-третьих, для второго тура выборов, если он все-таки неизбежен, предусмотрен сокращенный вариант явки избирателей – 25% [11].

На этих выборах впервые появилась дополнительная бюрократическая ступень – территориальная комиссия (их было создано семь – по одной во всех областях и в Минске). Именно на эти территориальные комиссии (а не на Центризбирком как ранее) замкнули 110 окружных избирательных комиссий. Именно они в ходе нынешней избирательной кампании стали рассматривать все жалобы на нарушения, избавив от этого Центральную избирательную комиссию [18], а, главное, избавив ее от критики в свой адрес за принятые решения по этим жалобам.

Еще одной новацией следует считать впервые введенное «сверху» ограничение – кандидату в депутаты палаты представителей Национального собрания разрешили баллотироваться исключительно по одному избирательному округу [11]. Это, в частности, говорит о том, что в президентской администрации самым тщательным образом изучается и обобщается опыт предшествующих избирательных кампаний, в первую очередь анализируются предвыборные технологии оппозиции и делаются соответствующие выводы. Представители высшего эшелона власти открыто признают, что довольно успешная тактика ряда оппозиционных партий, прежде всего Объединенной гражданской партии и партии Белорусского народного фронта, в ходе парламентских выборов 2012 г. вынудила их срочно, иногда вопреки рекомендациям ОБСЕ, вносить с одобрения президента А.Лукашенко изменения в избирательное законодательство республики. В первую очередь это относится к запрету для кандидатов в депутаты и избирателей на ведение агитации, направленной на срыв или бойкот выборов [18].

По-прежнему вызывали сомнения объективность подсчета голосов избирателей, прежде всего отданных в ходе досрочного голосования. А таких, досрочно голосующих избирателей, по официальным данным белорусской стороны, с каждым выборами становится все больше: в досрочном голосовании на президентских выборах в 2015 г., например, приняло участие рекордное для республики число избирателей – 36,05%. На вы-

борах – 2016 таких оказалось почти треть – 31,29%. В соответствии с Избирательным кодексом Республики Беларусь, любой избиратель, не имеющий возможности в день выборов находиться по месту своего жительства, вправе за пять дней до выборов заполнить в помещении участковой комиссии бюллетень и опустить его в опечатанный отдельный ящик [12]. Однако общественный контроль в этот период на избирательных участках фактически отсутствует, иностранных наблюдателей нет, поэтому кто и как учитывает и подсчитывает голоса, отданные досрочно, неизвестно.

Насколько можно понять, правящий класс Белоруссии продолжает отвергать возможность проведения парламентских выборов в соответствии с избирательными системами других членов ЕАЭС – России и Казахстана, а также Украины и Польши. Интересно, что при этом предлагается ориентироваться на порядок и принципы проведения парламентских выборов, сложившиеся в постсоветской Прибалтике и Скандинавских странах [11].

Решительно отвергается вариант голосования по партийным спискам, как это делается в России, Казахстане и на Украине: якобы там кандидатам сложно выдвинуться и зарегистрироваться, а избиратели голосуют вслепую

и получают кота в мешке, не имея права отозвать депутата. Более того, в России и Казахстане, по утверждению белорусских аппаратчиков из лагеря правящего авторитарного режима, при такой системе нет никаких гарантий прохождения в парламент ряда оппозиционных движений и партий [11; 19].

Высшие управленцы Республики Беларусь также категорически против омоложения депутатского корпуса, снижения возрастного ценза для законодателей, заседающих в стенах Национального собрания. (Депутатом палаты представителей, согласно Конституции, может быть гражданин Республики Беларусь, достигший 21 года, а членом Совета Республики – гражданин, достигший 30 лет и проживший на территории соответствующей области, города Минска не менее пяти лет [14]). Приводятся и доводы в пользу такого подхода – разрушительная для белорусского государства политика молодых депутатов Верховного совета 12-го созыва, большинство из которых ныне составляет костяк оппозиции, а также молодых законодателей из Верховной рады Украины, «которые не самостоятельны ни в принятии решений, ни в стратегии своей деятельности» [14]. Неудивительно поэтому, что средний возраст депутатов вновь избранной палаты представителей – 49,7 лет [4].

### Тактика оппозиции на выборах в палату представителей

Ряд лидеров оппозиционных структур не смогли правильно оценить новую политическую ситуацию, ко-

торая сложилась в ходе украинского кризиса. Публичная поддержка ими киевского «майдана», а то и участие

в уличных шествиях в Киеве, перечеркнула всякие надежды на завоевание доверия белорусского электората. Снятие Евросоюзом санкций с А. Лукашенко и других представителей республиканской власти стало для оппозиционных партий и организаций настоящим ударом. Со стороны видных функционеров оппозиции в адрес ЕС посыпались упреки и стали раздаваться призывы вернуться к политике санкций и давления на режим А. Лукашенко.

Так, например, бывший кандидат в президенты Республики Беларусь Н. Статкевич предупредил Запад, позицию которого назвал «очень ошибочной», о том, что отмена санкций приведет к снижению остроты экономического кризиса в Белоруссии и к новым репрессиям по отношению к оппонентам власти [16]. Председатель Объединенной гражданской партии А. Лебедько призвал руководство Европейского союза быть «последовательным и принципиальным», поскольку причины, которые привели к финансовым и визовым ограничениям в отношении белорусских чиновников, не устранены. А. Лебедько также убежден, что снятие санкций «демотивировало власть менять правила игры как минимум перед парламентской кампанией» и явилось «плохим посланием проевропейски настроенному электорату Беларуси» [16].

Совершенно новую позицию заняла сопредседатель гражданской кампании «Говори правду» Т. Короткевич, которая приветствовала снятие санкций с белорусских чиновников, что, по ее мнению, следует рассматривать как

«благодарность белорусским властям за их взвешенную позицию по отношению к украинско-российскому конфликту» [17]. Т. Короткевич заявила, что решение министров стран ЕС о снятии санкций является важным шагом, который побудит власти Беларуси сделать ответные шаги, «которые подтвердят их приверженность диалогу» [17].

Однако следует подчеркнуть, что многие функционеры из лагеря оппозиции считают экс-кандидата в президенты Т. Короткевич подставной фигурой, чуть ли не агентом КГБ. Да и само движение «Говори правду» вызывает подозрение у большинства оппозиционных организаций, которые категорически не желают взаимодействовать с ним.

Многие функционеры оппозиции перед началом парламентской кампании ожидали от Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ решительных призывов к руководству Республики Беларусь по изменению избирательного законодательства в русле его либерализации. Однако миссия ОБСЕ, которая достаточно позитивно в 2015 г. оценила итоги выборов президента Республики Беларусь, совсем не спешила с призывами к главе белорусского государства и правительству выполнять ее рекомендации. Директор БДИПЧ ОБСЕ в конце января 2016 г. в ходе визита в Минск, например, ограничился просьбой своевременно прислать ему приглашение на выборы депутатов палаты представителей Национального собрания.

Для Еврокомиссии А. Лукашенко со своей особой, фактически анти-

российской позицией по Украине сегодня важен и нужен, поэтому Минск прогнозирует, что тренд на улучшение отношений ЕС к Белоруссии отразится на выводах миссии БДИПЧ ОБСЕ о ходе и итогах парламентских выборов [18].

Для отвода глаз западных наблюдателей в Белоруссии 12 февраля 2016 г. была создана межведомственная экспертная рабочая группа по рассмотрению рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ (по итогам президентских выборов – 2015), в которую вошли представители Центризбиркома, Национального собрания, министерств юстиции и иностранных дел Республики Беларусь. Однако все надежды оппозиции на изменение избирательного законодательства разом перечеркнул секретарь Центризбиркома Н. Лозовик, который прямо заявил: «До парламентских выборов рекомендации концептуального характера мы просто не успеем реализовать» [20]. Председатель ЦИК Республики Беларусь Л. Ермошина также сделала заявление, суть которого сводилось к тому, что к рассмотрению отдельных предложений БДИПЧ ОБСЕ можно «вернуться уже после проведения избирательной кампании этого года», рассмотрев их на «соответствующем совещании» [19].

В этой связи следует специально подчеркнуть, что полностью игнорируя рекомендации ОБСЕ по изменению законодательства с целью его демократизации и либерализации, власти Республики Беларусь довольно оперативно до выборов в палату представителей внесли в него новые

нормы, о которых уже говорилось выше, направленные на создание непреодолимых преград для попадания в стены Национального собрания представителей оппозиционного лагеря.

Что касается самой оппозиции, то она подошла к парламентским выборам, как это уже с ней бывало и раньше, совершенно расколотой и ослабленной. Это с горечью отмечали и лидеры оппозиции. Н. Статкевич, например, подчеркнул: «Одно дело, когда и нас забирают победу, и все это видят. Другое дело, когда сами крадем победу у себя» [15]. По его мнению, без объединения у оппозиции, которая вышла на выборы депутатов палаты представителей почему-то с семью списками кандидатов, ничего не получится [15].

Однако созвать представительный конгресс, на котором постараться сплотить разномастные оппозиционные силы в единую коалицию, в очередной раз не удалось. Даже идея проведения объединительного конгресса у ряда оппозиционных лидеров вызвала отторжение, хотя многие члены их собственных партий высказывались в пользу проведения такого мероприятия. В мае в очень усеченном виде, правда, учредительное собрание «Белорусского национального конгресса» все-таки было собрано и даже пригрозило властям акциями протеста в случае фальсификаций в ходе предстоящих парламентских выборов. Однако все крупные организации оппозиции от участия в конгрессе уклонились, никакой единой предвыборной платформы выработано не было, ни к какому единению в рядах

оппозиции работа учредительного собрания не привела.

Еще более пустой и бесплодной оказалась затея с созданием постоянно действующего Совета демократических организаций, идею учреждения которого в апреле 2016 г. поддержали, по словам председателя ОГП А. Лебедько, Белорусская партия левых «Справедливый мир», Белорусская социал-демократическая партия (БСДП) («Грамада»), партия Белорусский народный фронт (БНФ), движения «За свободу» и «Разам», компания «Европейская Беларусь», профсоюз работников радиоэлектронной промышленности (РЭП), комитеты по созданию партий БСДП «Народная Грамада», «Беларускі рух» и Белорусская христианская демократия (БХД) [3]. Изначально при обсуждении создания такого объединения оппозиционным функционерам не удалось прийти к пониманию целей и задач этой структуры, выработать хотя бы примерный регламент ее работы. Данная попытка консолидировать оппозиционные организации перед парламентскими выборами закончилась полным провалом, также как и более ранняя попытка перед выборами – 2012 создать коалицию под названием «Объединенные демократические силы».

На секторальном уровне правоцентристской коалиции (ОГП, БХД и движение «За свободу») в апреле удалось согласовать единый список кандидатов в депутаты по всем 110 избирательным округам. Эта же коалиция смогла инициировать кампанию по наблюдению за выборами вместе

с партией БНФ, БСДП («Грамада») и «Справедливым миром». В стороне осталось движение «Говори правду», функционеры которого объявили, что собираются наблюдать за ходом выборов и подведением их итогов самостоятельно.

В чем, помимо отсутствия единства, выразилась слабость оппозиции в ходе выборов в нижнюю палату парламента Республики Беларусь? Прежде всего в том, что целый ряд видных оппозиционеров, которых ранее было принято считать лидерами, оказались без поддерживающих их партий или организаций. Н. Статкевичу или В. Некляеву не удалось до выборов создать вокруг себя хотя бы подобие партии или протестного движения. Н. Статкевич не преуспел в попытках реанимировать свою партию, которая «растворилась» пока он отбывал свой срок в колонии и тюрьме, В. Некляева же выборы застали в напрасных потугах создать новое массовое движение несогласных с властью.

Различные структуры белорусской оппозиции, уже несколько лет как лишенные крупной финансовой помощи Запада, опираются в основном на собственные Интернет-ресурсы. Государственные СМИ, которые доминируют в медиапространстве Белоруссии (более 80% аудитории и читателей в Республике Беларусь принадлежат государственным телевидению и газетам [27]), не устают критиковать оппозицию, изображая ее функционеров в качестве «людей, плохо зарекомендовавших себя в обществе, нигде не работающих или имеющих судимости» [18]. В общественном мнении утверждается

мысль, что таких безработных, аморальных граждан ни в коем случае нельзя выбирать в палату представителей Национального собрания в качестве авторитетных народных избранников,

а также включать в состав избирательных комиссий, куда они стремятся не для того чтобы «сотрудничать», а «разоблачать» и «накопать» как можно больше недостатков [18].

## Заключение

Никаких неожиданностей и сенсаций в ходе выборов в палату представителей Национального собрания Республики Беларусь 11 сентября 2016 г. не произошло. Голосование на участках проходило спокойно, каких-либо грубых нарушений правопорядка, связанных с избирательной кампанией, министерство внутренних дел Республики Беларусь не зафиксировало.

По данным Центризбиркома, явка на выборах палаты представителей была высокой и составила 74,32%. Однако в Минске и других крупных городах республики явка избирателей была низкой, по оценке независимых наблюдателей не более 20%, а в среднем по республике – не более 40%. Интересно, что на пунктах голосования за рубежом проголосовало всего 5009 человек, тогда когда по данным ООН 1 млн граждан Республики Беларусь находится за границей, из них порядка 500 тыс. работает в России.

Наблюдение за выборами проводили 35 тыс. национальных и более 800 международных наблюдателей. По оценке наблюдателей от СНГ и ШОС, выборы в палату представителей проходили в соответствии с действующим законодательством Республики Беларусь.

Президент вместе с местными чиновниками буквально на другой день

после выборов быстро сформировали верхнюю палату белорусского парламента – Совет Республики.

Что касается радикальной оппозиции, то в митинге 12 сентября, который состоялся по инициативе «Молодого фронта», участвовало всего около 150 оппозиционеров (в их числе Некляев, Северинец, Статкевич). Милиция в штатском и форме участников не разгоняла, но они сами предпочли быстро разойтись, «чтобы не провоцировать власти».

Глава белорусского государства А. Лукашенко, несмотря на стремление активизировать диалог с Западом, в кризисный для страны период так и не решился допустить в стены Национального собрания хотя бы нескольких представителей оппозиционного лагеря.

Система подсчета голосов на парламентских выборах не вызывает доверия и осталась прежней: не прозрачной и не подлежащей общественному контролю и перепроверке (бюллетени избирателей, например, сразу после подсчета голосов членами избиркомов были немедленно уничтожены).

В официальных средствах массовой информации Республики Беларусь напрасно было бы искать материалы о выявленных нарушениях со стороны

государственных органов, управленцев или членов избирательных комиссий в предвыборный период или в ходе голосования и подсчета голосов избирателей.

В республике отсутствует открытая и независимая судебная система, позволяющая объективно разбирать жалобы партий, общественных организаций или избирателей на нарушение их прав в ходе выборов. Избирателю, например, во всех случаях приходится доказывать правомочность своей жалобы, а избирательные комиссии любого уровня от каких либо объяснений по выявленным нарушениям избавлены. В Белоруссии не исключается возможность судебного преследования (и даже уголовного наказания) как уже зарегистрированных кандидатов в президенты или палату представителей Национального собрания, так и избирателей, которые попытаются заявлять о нарушениях в ходе голосования или публично критиковать, выражать в той или иной степени протест против власти на улицах или в иных общественных местах.

Электоральные группы фактически лишены возможности выбора политической альтернативы в условиях

авторитарного режима, который юридическими, административными и политическими мерами препятствует этому. Власть по-прежнему, как представляется, будет прибегать к административному ресурсу, использовать фактор досрочного голосования, в процессе которого нет никаких гарантий независимого наблюдения, для достижения поставленной цели – рекрутирования в Национальное собрание лояльных президенту А. Лукашенко депутатов.

Рекомендации и негативные выводы миссии БДИПЧ ОБСЕ по итогам парламентских выборов – 2016 республиканское руководство никогда не признает юридически значимыми, соответствующими международным обязательствам Республики Беларусь, если они противоречат сложившейся системе президентской власти, а, следовательно, не станут их исполнять.

Срок полномочий Национального собрания – четыре года, однако президент может досрочно распустить обе палаты, в случае, например, когда депутаты выразили вотум недоверия правительству, или не дали согласие на назначение премьер-министра, или, по мнению главы государства, нарушили конституцию.

### Список литературы

1. Беларусь близка к достижению понимания с российскими партнерами по цене на газ и поставкам нефти – Кобяков [Электронный ресурс]. URL: <http://www.belta.by/economics/view/belarus-blizka-k-dostizheniju-ponimaniya-s-rossijskimi-partnerami-potsene-na-gaz-i-postavkam-nefti-206867-2016/>

[Belarus' blizka k dostizheniju ponimaniya s rossijskimi partnerami po cene na gaz i postavkam nefi – Kobjakov [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.belta.by/economics/>

view/belarus-blizka-k-dostizheniju-ponimanija-s-rossijskimi-partnerami-po-tsene-na-gazi-postavkam-nefti-206867-2016/]

2. Белорусские силовые структуры уверенно контролируют обстановку в стране // БЕЛТА. 2016. 28 янв.

[Belorusskie silovye struktury uverenno kontrolirujut obstanovku v strane // BELTA. 2016. 28 janv]

3. *Быковский П.* Приведут ли к результату попытки оппозиции консолидироваться перед выборами? [Электронный ресурс]. URL: [http://naviny.by/rubrics/politic/2016/04/27/ic\\_articles\\_112\\_191538/](http://naviny.by/rubrics/politic/2016/04/27/ic_articles_112_191538/)

[*Bykovskij P.* Privedut li k rezul'tatu popytki oppozicii konsolidirovat'sja pered vyborami? [JElektronnyj resurs]. URL: [http://naviny.by/rubrics/politic/2016/04/27/ic\\_articles\\_112\\_191538/](http://naviny.by/rubrics/politic/2016/04/27/ic_articles_112_191538/)]

4. В Беларуси избран правомочный парламент [Электронный ресурс]. URL: <http://www.belta.by/infographica/view/v-belarusi-izbran-pravomochnyj-parlament-4673/>

[V Belarusi izbran pravomochnyj parlament [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.belta.by/infographica/view/v-belarusi-izbran-pravomochnyj-parlament-4673/>]

5. Выборы в палату представителей Национального собрания состоятся 11 сентября [Электронный ресурс]. URL: <http://vsr.mil.by/2016/06/30/vybory-v-palatu-predstavitelej-nacionalnogo-sobraniya-sostoyatsya-11-sentyabrya/>

[Vybory v Palatu predstavitelej Nacional'nogo sobraniya sostojatsja 11 sentjabrja [JElektronnyj resurs]. URL: <http://vsr.mil.by/2016/06/30/vybory-v-palatu-predstavitelej-nacionalnogo-sobraniya-sostoyatsya-11-sentyabrya/>]

6. Выборы-2016: Ермошина не исключает, что с парламентских выборов снялись кандидаты-дублиеры [Электронный ресурс]. URL: <http://www.belta.by/politics/view/vybory-2016-ermoshina-ne-iskljuchaet-hto-s-parlamentskih-vyborov-snjalis-kandidaty-dublery-206858-2016/>

[Vybory-2016: Ermoshina ne iskljuchaet, chto s parlamentskih vyborov snjalis' kandidaty-dublery [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.belta.by/politics/view/vybory-2016-ermoshina-ne-iskljuchaet-hto-s-parlamentskih-vyborov-snjalis-kandidaty-dublery-206858-2016/>]

7. Выборы-2016: Кандидаты в депутаты начали предоставлять для опубликования в СМИ свои программы [Электронный ресурс]. URL: <http://www.belta.by/politics/view/vybory-2016-kandidaty-v-deputyat-nachali-predostavljat-dlja-opublikovaniya-v-smi-svoi-programmy-205094-2016/>

[Vybory-2016: Kandidaty v deputaty nachali predostavljat' dlja opublikovaniya v SMI svoi programmy [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.belta.by/politics/view/vybory-2016-kandidaty-v-deputyat-nachali-predostavljat-dlja-opublikovaniya-v-smi-svoi-programmy-205094-2016/>]

8. Выборы-2016: Меньше половины кандидатов в депутаты открыли специальные избирательные счета для формирования фондов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.belta.by/politics/view/vybory-2016-menee-poloviny-kandidatov-v-deputyat-otkryli-spetsialnye-izbiratelnye-scheta-dlja-205894-2016/>

[Vybory-2016: Menee poloviny kandidatov v deputaty otkryli special'nye izbiratel'nye scheta dlja formirovaniya fondov [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.belta.by/politics/view/vybory-2016-menee-poloviny-kandidatov-v-deputyat-otkryli-spetsialnye-izbiratelnye-scheta-dlja-205894-2016/>]

view/vybory-2016-menee-poloviny-kandidatov-v-deputy-otkryli-spetsialnye-izbiratelnye-scheta-dlja-205894-2016/]

9. Выборы-2016: Нехватка агитационных материалов кандидатов упирается в отсутствие средств – Ермошина [Электронный ресурс]. URL: <http://www.belta.by/politics/view/nehvatka-agitatsionnyh-materialov-kandidatov-upiraetsja-v-otsustvie-sredstv-ermoshina-206864-2016/>

[Vybory-2016: Nehvatka agitacionnyh materialov kandidatov upiraetsja v otsustvie sredstv – Ermoshina [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.belta.by/politics/view/nehvatka-agitatsionnyh-materialov-kandidatov-upiraetsja-v-otsustvie-sredstv-ermoshina-206864-2016/>]

10. Выборы-2016: Партийная политическая система начала развиваться в Беларуси – Ермошина [Электронный ресурс]. URL: <http://www.belta.by/politics/view/partijnaja-politicheskaja-sistema-nachala-razvivatsja-v-belarusi-ermoshina-204726-2016/>

[Vybory-2016: Partijnaja politicheskaja sistema nachala razvivat'sja v Belarusi – Ermoshina [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.belta.by/politics/view/partijnaja-politicheskaja-sistema-nachala-razvivatsja-v-belarusi-ermoshina-204726-2016/>]

11. Ермошина: Надо ориентироваться на избирательные системы Балтии и Скандинавии [Электронный ресурс]. URL: <http://vybory.ej.by/cec/2016/04/20/ermoshina-nado-orientirovatsya-na-izbiratelnye-sistemy-baltii-i.html>

[Ermoshina: Nado orientirovat'sja na izbiratel'nye sistemy Baltii i Skandinavii [JElektronnyj resurs]. URL: <http://vybory.ej.by/cec/2016/04/20/ermoshina-nado-orientirovatsya-na-izbiratelnye-sistemy-baltii-i.html>]

12. Избирательный кодекс Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. № 370–3 с изменениями и дополнениями от 4 июня 2015 г. № 268–3 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 06.06.2015, 2/2266 [Электронный ресурс]. URL: <http://etalonline.by/?type=text&regnum=НК0000370>

[Izбирatel'nyj kodeks Respubliki Belarus' ot 11 fevralja 2000 g. № 370–Z s izmenenijami i dopolnenijami ot 4 ijunja 2015 g. № 268–Z // Nacional'nyj pravovoj Internet-portal Respubliki Belarus', 06.06.2015, 2/2266 [JElektronnyj resurs]. URL: <http://etalonline.by/?type=text&regnum=НК0000370>]

13. Кандидаты в депутаты должны предоставить в СМИ свои программы не позднее 21 августа [Электронный ресурс]. URL: <http://www.belta.by/politics/view/kandidaty-v-deputy-dolzhy-predostavit-v-smi-svoi-programmy-ne-pozdnee-21-avgusta-199338-2016/>

[Kandidaty v deputyaty dolzhny predostavit' v SMI svoi programmy ne pozdnee 21 avgusta [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.belta.by/politics/view/kandidaty-v-deputy-dolzhy-predostavit-v-smi-svoi-programmy-ne-pozdnee-21-avgusta-199338-2016/>]

14. Конституция Республики Беларусь: с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 2016.

[Konstitucija Respubliki Belarus': s izm. i dop., prinjatymi na resp. referendumah 24 nojabrja 1996 g. i 17 oktjabrja 2004 g. Minsk: Nacional'nyj centr pravovoj informacii Respubliki Belarus', 2016]

15. *Коровенкова Т.* Статкевич: «В случае фальсификаций на парламентских выборах Белорусский национальный конгресс инициирует акции протеста» [Электронный ресурс]. URL: <http://belapan.com/archive/2016/05/16/845896/>

[*Korovenkova T.* Statkevich: V sluchae fal'sifikacij na parlamentskih vyborah Belorusskij nacional'nyj kongress iniciiruet akcii protesta [JElektronnyj resurs]. URL: <http://belapan.com/archive/2016/05/16/845896/>]

16. *Королевич С.* Оппозиция: решение ЕС о снятии санкций ошибочно [Электронный ресурс]. URL: [http://naviny.by/rubrics/eu/2016/02/15/ic\\_articles\\_627\\_190995/](http://naviny.by/rubrics/eu/2016/02/15/ic_articles_627_190995/)

[*Korolevich S.* Opozicija: reshenie ES o snjatii sankcij oshibochno [JElektronnyj resurs]. URL: [http://naviny.by/rubrics/eu/2016/02/15/ic\\_articles\\_627\\_190995/](http://naviny.by/rubrics/eu/2016/02/15/ic_articles_627_190995/)]

17. Короткевич: «После отмены санкций власти Беларуси должны сделать ответные шаги» [Электронный ресурс]. URL: [http://naviny.by/rubrics/eu/2016/02/16/ic\\_news\\_627\\_470847/](http://naviny.by/rubrics/eu/2016/02/16/ic_news_627_470847/)

[*Korotkevich:* «Posle otmeny sankcij vlasti Belarusi dolzhny sdelat' otvetnye shagi» [JElektronnyj resurs]. URL: [http://naviny.by/rubrics/eu/2016/02/16/ic\\_news\\_627\\_470847/](http://naviny.by/rubrics/eu/2016/02/16/ic_news_627_470847/)]

18. Лидия Ермошина: «Мы постоянно совершенствуем избирательный процесс» [Электронный ресурс]. URL: [http://beldumka.belta.by/isfiles/000167\\_248536.pdf](http://beldumka.belta.by/isfiles/000167_248536.pdf)

[*Lidija Ermoshina:* «My postojanno sovershenstvuem izbiratel'nyj process» [JElektronnyj resurs]. URL: [http://beldumka.belta.by/isfiles/000167\\_248536.pdf](http://beldumka.belta.by/isfiles/000167_248536.pdf)]

19. Лидия Ермошина: «В Беларуси очень простые условия для выдвижения в парламент кандидатов от партий» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.belta.by/interview/view/v-belarusi-ochen-prostye-uslovija-dlja-vydvizhenija-v-parlament-kandidatov-ot-partij-4757/>

[*Lidija Ermoshina:* V Belarusi ochen' prostye uslovija dlja vydvizhenija v parlament kandidatov ot partij] [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.belta.by/interview/view/v-belarusi-ochen-prostye-uslovija-dlja-vydvizhenija-v-parlament-kandidatov-ot-partij-4757/>]

20. Лозовик: «До выборов рекомендации ОБСЕ реализовать в Беларуси не успеем» [Электронный ресурс]. URL: <http://vybory.ej.by/cec/2016/02/16/lozovik-do-vyborov-rekomendatsii-obse-realizovat-v-belarusi-ne.html>

[*Lozovik:* «Do vyborov rekomendacii OBSE realizovat' v Belarusi ne uspeem» [JElektronnyj resurs]. URL: <http://vybory.ej.by/cec/2016/02/16/lozovik-do-vyborov-rekomendatsii-obse-realizovat-v-belarusi-ne.html>]

21. Лукашенко рассчитывает на дальнейший рост профессионализма парламента [Электронный ресурс]. URL: <http://www.belta.by/president/view/lukashenko-rasschityvaet-na-dalnejshij-rost-professionalizma-parlamenta-187195-2016/>

[*Lukashenko rasschityvaet na dal'nejshij rost professionalizma parlamenta* [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.belta.by/president/view/lukashenko-rasschityvaet-na-dalnejshij-rost-professionalizma-parlamenta-187195-2016/>]

22. Лукашенко: избирательное законодательство Беларуси соответствует международным принципам [Электронный ресурс]. URL: <http://www.belta.by/president/>

view/lukashenko-izbiratelnoe-zakonodatelstvo-belarusi-sootvetstvuet-mezhdunarodnym-printsipam-194513-2016/

[Lukashenko: izbiratel'noe zakonodatel'stvo Belarusi sootvetstvuet mezhdunarodnym principam [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.belta.by/president/view/lukashenko-izbiratelnoe-zakonodatelstvo-belarusi-sootvetstvuet-mezhdunarodnym-printsipam-194513-2016/>]

23. *Лыкошина Л.С.* Польские политические партии в поисках идейной идентичности//Восточная Европа: 20 лет социальной трансформации. Сб. научных трудов. М.,2010. С. 46.

[*Lykoshina L.S.* Pol'skie politicheskie partii v poiskah idejnoj identichnosti//Vostochnaja Evropa: 20 let social'noj transformacii. Sb. nauchnyh trudov. M.,2010. S. 46.]

24. МВД Беларуси проводит спецоперацию «Арсенал» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.belta.by/society/view/mvd-belarusi-provodit-spetsoperatsiju-arsenal-188975-2016/>

[MVD Belarusi provodit spetsoperaciju «Arsenal» [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.belta.by/society/view/mvd-belarusi-provodit-spetsoperatsiju-arsenal-188975-2016/>]

25. Ответственность за экстремизм появится в УК Беларуси [Электронный ресурс]. URL: <http://www.belta.by/society/view/otvetstvennost-za-ekstremizm-pojavitsja-v-uk-belarusi-188116-2016/>

[Otvetstvennost' za jekstremizm pojavitsja v UK Belarusi [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.belta.by/society/view/otvetstvennost-za-ekstremizm-pojavitsja-v-uk-belarusi-188116-2016/>]

26. Парламентские выборы в Беларуси должны пройти в демократичной и спокойной атмосфере – Лукашенко [Электронный ресурс]. URL: <http://www.belta.by/president/view/parlamentskie-vybory-v-belarusi-dolzny-projti-v-demokratichnoj-i-spokojnoj-atmosfere-lukashenko-191305-2016/>

[Parlamentskie vybory v Belarusi dolzhny projti v demokratichnoj i spokojnoj atmosfere – Lukashenko [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.belta.by/president/view/parlamentskie-vybory-v-belarusi-dolzny-projti-v-demokratichnoj-i-spokojnoj-atmosfere-lukashenko-191305-2016/>]

27. Расширение присутствия в информпространстве является основной задачей СМИ – Ананич [Электронный ресурс]. URL: <http://www.belta.by/society/view/rasshirenie-prisutstvija-v-informprostranstve-javljaetsja-osnovnoj-zadachej-smi-ananich-180256-2016/>

[Rasshirenie prisutstvija v informprostranstve javljaetsja osnovnoj zadachej SMI – Ananich [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.belta.by/society/view/rasshirenie-prisutstvija-v-informprostranstve-javljaetsja-osnovnoj-zadachej-smi-ananich-180256-2016/>]

28. *Якубович П.* Белорусский народ разочарован в политических оппонентах власти [Электронный ресурс]. URL: <http://www.belta.by/opinions/view/belorusskij-narod-razocharovan-v-politicheskix-opponentah-vlasti-4677/>

[*Jakubovich P.* Belorusskij narod razocharovan v politicheskix opponentah vlasti [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.belta.by/opinions/view/belorusskij-narod-razocharovan-v-politicheskix-opponentah-vlasti-4677/>]

**ЮЙ ЧЖОЧАО,**

кандидат экономических наук,  
научный сотрудник Отдела  
стратегических исследований  
Института России, Восточной Европы  
и Центральной Азии  
Академии общественных наук Китая  
e-mail: ylzcz@mail.ru

**YU ZHUOCHAO,**

PhD, researcher of the Department  
of Strategic Studies,  
Institute of Russia, Eastern Europe  
and Central Asia of  
Academy China of Social Sciences

**Ключевые слова:**

Киргизия, Китай,  
«Один пояс и один путь»,  
международное сотрудничество,  
экономика

**Keywords:**

Kyrgyzstan, China,  
one belt and one way, international  
cooperation,  
economy

## **КИРГИЗИЯ И ИНИЦИАТИВА «ОДИН ПОЯС И ОДИН ПУТЬ»**

Статья посвящена анализу развития «Экономического пояса Шелкового пути» и «Морского Шелкового пути XXI века», выгод от реализации проекта, которые могут получить и уже получают Китай и Киргизия, а также опасений Киргизии относительно участия в проекте.

## **KYRGYZSTAN AND THE INITIATIVE OF «ONE BELT AND ONE ROAD»**

This article analyzes the development of the “Silk Road Economic Belt” and “Marine Silk Road of XXIth century”, the possible benefits of the project, as well as already getting by China and Kyrgyzstan; some concerns about Kyrgyzstan’s participation in the project.

### **Введение**

В сентябре – октябре 2013 г. во время визитов в страны Центральной и Юго-Восточной Азии Председателем КНР Си Цзиньпином впервые была публич-

но анонсирована стратегическая инициатива по совместному построению «Экономического пояса Шелкового пути» и «Морского Шелкового пути»

XXI века» (официальное сокращенное название «Один пояс и один путь»), а также было предложено «объединить все усилия на основе инновационных методов взаимодействия, сделать экономические связи между евразийскими странами более тесными в целях создания сообщества с едиными интересами, судьбой и ответственностью» [4].

### Перспективная инициатива

Очевидно, что «Великий Шелковый путь» – это проект, который направлен не только на взаимную торговлю, но еще и на развитие науки, технологий, обогащение культуры, традиций и обычаев народов, населяющих территории, по которым он проходит.

Интерес Пекина к продвижению новой инициативы «Один пояс и один путь» обусловлен двумя факторами. Во-первых, эта инициатива вполне логично вытекает из гораздо более крупномасштабной «китайской мечты о великом возрождении китайской нации», провозглашенной Председателем КНР Си Цзиньпином в ноябре 2012 г. после избрания его на пост генерального секретаря Центрального комитета Коммунистической партии Китая (ЦК КПК). Во-вторых, инициатива позволит создать новые возможности для возобновления древнего торгового коридора, связывающего Восток с Западом, и, более того, приведет к смене конфигурации геоэкономической карты Евразии [14].

Суть китайской инициативы не является результатом сугубо политических амбиций. Это закономерное

Киргизия географически расположена в середине Великого шелкового пути, на стыке путей и цивилизаций, первой в истории транснациональной трассы, еще тысячелетия назад соединившей Восток и Запад. На сегодняшний день нет сомнения, что ей отведено одно из ключевых мест в проекте «Один пояс и один путь».

продолжение китайской реформы, реальная торгово-экономическая структура и конкретный организационно-политический механизм, а также серьезная инклюзивная платформа совместного развития и взаимовыгодного сотрудничества, способная удовлетворить и быстро развивающуюся китайскую экономику, и интересы всех партнеров Китая [10].

Исходя из всего этого, сама инициатива заключается в «пяти связующих основных элементах» следующим образом:

1. Постоянный обмен мнениями по различным вопросам стратегии экономического развития для выработки мер и программ по экономической интеграции.

2. Создание разветвленной транспортно-логистической инфраструктуры на Евразийском континенте.

3. Увеличение объемов взаимной торговли и создание зон свободной торговли в регионах, через которые будет проходить «Экономический пояс»; упрощение таможенных, визовых и иных процедур для облегчения деятельности предпринимателей и

расширения масштабов сотрудничества.

4. Расширение объемов взаимной торговли в национальных валютах с перспективой превращения юаня в региональную валюту, которая будет способна потеснить позиции доллара и евро.

5. Дальнейшее расширение гуманитарного общения между народами [6].

В рамках этой инициативы планируется создание двух маршрутов — сухопутного и морского. Вся протяженность пути составляет около 7 тыс. км. Маршруты пролегают более чем через 60 стран с общим населением около 4,4 млрд человек, а объемы экономик этих стран насчитывают примерно 21 трлн долл. США, что составляет 29% от ресурсов всего мира [7]. Таким образом, маршрут представляет собой крайне оживленный экономический коридор с огромным потенциалом.

Безусловно, при реализации совместных многочисленных проектов в рамках инициативы «Один пояс и один путь» страны-участники могут получить новые рынки сбыта, значительные финансовые потоки, колоссальные зарубежные инвестиции и передовые технологические разработки, а самое главное — снизят свою зависимость от доллара и евро.

Экономическое могущество Китая обеспечивает ему в строительстве «Один пояс и один путь» положение неформального лидера, который выполняет самую важную из всех функций — выделение финансовых средств на реализацию проекта. Для этого Китай уже учредил Фонд «Эко-

номического пояса Шелкового пути» (ЭПШП), в который вложил 40 млрд долл. как уставной капитал и создал Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ) для обеспечения финансовой основы инфраструктурных проектов [8].

Как заявил Председатель КНР Си Цзиньпин, «китайская экономика вступила в новую стадию социально-экономического развития, безусловно, это будет на пользу всем странам мира». По его словам, в ближайшие пять лет объем «китайских инвестиций за рубежом превысит 500 млрд долл» [9].

Конечно, экономическая выгода очевидна для всех участников проекта, но она не является их единственной мотивацией. Концепция направлена помимо получения экономических и политических дивидендов, также на формирование между государствами тесных комплексных отношений в экономической, политической и гуманитарной областях, поэтому деньги здесь имеют лишь прикладное значение, к тому же вкладываться в проекты готов не только Китай, но также и Европа, и исламские страны.

Важно отметить, что проект «Один пояс и один путь» вполне способен взаимодействовать с другими региональными и международными интеграционными образованиями, например, с Евразийским экономическим союзом [12]. В 2015 г. во время визита Си Цзиньпина в Москву на празднование Дня Победы, руководители двух стран подписали совместное заявление о сотрудничестве по сопряжению процессов строительства ЭПШП и ЕАЭС [5].

Два проекта – ЭПШП и ЕАЭС – несмотря на то что исходные цели их существенно разнятся, могут успешно обогатить друг друга. ЕАЭС имеет целью развитие внутреннего рынка, а для Китая стратегически важен транзит. При этом, например, у России и Казахстана имеется интерес в обоих проектах. Эти государства ждут инвестиций от Китая.

«Россия, бесспорно, является ключевой страной в деле совместного строительства “Одного пояса и одного пути”», – подчеркнул посол Китая в России Ли Хуэй в Московском государственном университете путей сообщения. «Я глубоко уверен в том, что совместное строительство “Одного пояса и одного пути” отвечает общим интересам Китая и России», – заявил высокопоставленный китайский дипломат агентству Интерфакс [6].

К настоящему моменту уже стало известно, что региональные и меж-

дународные организации более чем 70 стран проявили активный интерес, намерение поддержать и участвовать в реализации инициативы «Один пояс и один путь». Более 30 государств и организаций различного уровня подписали с правительством Китая соответствующие соглашения. Первыми значимыми достижениями является то, что правительство Китая уже совместно с 17 странами вдоль «Шелкового пути» учредили 46 зон сотрудничества за пределами Китая, создав тем самым более 60 тыс. новых рабочих мест [16].

Реализация концепции построения экономической «шелковой» зоны рассчитана на длительный период – грядущие десятилетия.

Успех грандиозного проекта зависит во многом от того, какие практические механизмы будут выработаны для достижения консенсуса между Китаем и ЕАЭС.

### Стратегическое звено

Отношения Китая и Киргизии выглядят едва ли не идиллией. За 25 лет развития двусторонних связей обеими странами сделано немало, достигнуты важные и необходимые подвижки в различных направлениях и областях взаимного сотрудничества.

В сентябре 2013 г. уровень взаимодействия Китая и Киргизии вышел на новый уровень – уровень стратегического партнерства.

Безусловно, добрососедские и дружественные отношения между двумя странами отвечают коренным

интересам и китайского и киргизского народов [13].

У Китая и Киргизии схожие взгляды на многие мировые вызовы и на способы их решения. Интенсивно развиваются экономическое и гуманитарно-культурное сотрудничество стран.

Фактически, как свидетельствует статистика, Китай проводил активную экономическую политику в странах Центральной Азии, в том числе в Киргизии, еще с середины 2000-х годов. После объявления указанной иници-

ативы эта политика лишь получила идейное воплощение.

«Китай считает Киргизию приоритетным партнером во внешней политике. Я глубоко уверен в том, что Киргизия, бесспорно, является ключевым звеном в деле совместного построения “Один пояс и один путь”», – сказал бывший посол Китая в Киргизии Ци Даюй, Инфоагентству «Синьхуа» [19].

Киргизия исторически не чужда знаменитой древней караванной торговой дороге. История дружбы китайского и киргизского народа насчитывает более 2000 лет. В 138 г. до н.э. китайский император Хань Уди направил послов Чжань Цянем в Киргизию, чтобы открыть дорогу из Китая в Среднюю Азию и наладить торговые отношения между странами.

Кстати, Киргизия – одно из первых государств, которое поддержало инициативу «Один пояс и один путь». «Кыргызстан считает, что исторически эти древние маршруты объединяли и сплачивали народы на обширном пространстве Евразийского континента», – сказал первый вице-премьер-министр Киргизии М. Абулгазиев на экономическом форуме «Иссык-Куль – 2016» [1].

Напомним, что еще в 2012 г. с рабочим визитом в г. Урумчи, столице Синьцзян-Уйгурского автономного округа КНР, президент Киргизии А. Атамбаев заявил: «Мы сегодня станем свидетелями возрождения Великого шелкового пути, который на протяжении веков связывал торгово-экономическими, культурно-гуманитарными и политико-дипломатичес-

кими узами Восток и Запад, Киргизию и Китай... Как и в древности, сегодня Великий Шелковый путь начинается с Китая. В этом плане отрядно отметить, что эффективная и целенаправленная политика Правительства КНР, отражающаяся в масштабных экономических и социальных преобразованиях, а также мудрость всего китайского народа позволили стране занять одно из ведущих мест в мировом сообществе» [2].

Во время участия в форуме «Летний Давос – 2016» премьер-министр Госсовета КНР Ли Кэцян заявил о стремлении Китая расширять сотрудничество с Киргизией, указал на важность реализации ряда крупных проектов, касающихся, в частности, строительства железнодорожной магистрали Китай – Киргизия, линии D газопровода Китай – Центральная Азия и переноса ряда производственных мощностей из КНР в Киргизию. Он также подчеркнул необходимость интенсификации сотрудничества между двумя странами в сельском хозяйстве, туризме, образовании, археологии, молодежных обменах и т.д.

Кроме того, уже намечено значительное количество совместных проектов между Китаем и Киргизией, которые будут содействовать реализацию «Один пояс и один путь», включая проекты в следующих сферах:

- инфраструктура – строительство автомобильных, железнодорожных и авиационных путей сообщения;
- энергетика – строительство газопровода Киргизия – Китай, развитие ГЭС в Сары-Джазе;
- торговля – создание свободных экономических зон;

– горнорудная отрасль – добыча золота, редкоземельных металлов;

– коммуникации – прокладка волоконно-оптических линий связи (ВОЛС);

– проекты в сфере инвестиций, финансов, культуре, образовании, и туризме.

Однако некоторые эксперты отмечают, что перспектива участия Киргизии в проекте «Один пояс и один путь» является неоднозначной, содержащей как шансы, так и вызовы [3; 17].

Приходится констатировать, что ни правительство, ни общество Киргизии пока еще не осознали всей стратегической важности партнерства двух стран. При этом в обществе Киргизии широко распространена китаефобия. Правительство Киргизии также пугает быстрый рост экономики Китая, рост геополитического влияния и экономического присутствия Китая в Киргизии, риски торгово-экономической экспансии со стороны Китая, растущие внешние долги Киргизии перед Китаем, прибытие в Киргизию многочисленной китайской рабочей силы и т. п.

Тем не менее Китай остается крупнейшим инвестором Киргизии. Китайские инвесторы активно работают в нескольких секторах экономики республики: инфраструктура (строительство и ремонт дорог, ЛЭП, ТЭЦ г. Бишкек, давно обсуждаемый проект железной дороги Китай – Киргизия – Узбекистан), нефтепереработка (постройка нефтеперерабатывающих заводов), добыча полезных ископаемых, предприятия по сборке китайской продукции, финансовая сфера.

В январе 2016 г. бывший премьер-министр Киргизии Т. Сариев назвал три наиболее перспективных направления сотрудничества Киргизии и Китая: строительство железной дороги Китай – Киргизия, участие китайского капитала в строительстве кольцевой автодороги вокруг озера Иссык-Куль и перенос избыточных производственных мощностей из Китая в Киргизию [15].

Для укрепления двусторонних связей 22 мая 2016 г. в ходе визита в Бишкек министр МИД Китая Ван И заявил, что ничто не препятствует китайско-киргизскому сотрудничеству. Он отметил, что Китай и Киргизия имеют стратегические партнерские отношения, Пекин никогда не вмешивается во внутреннюю политику соседнего государства [18].

Разумеется, что китайская дипломатия, как инструмент реализации инициативы «Одного пояса и одного пути», также находится в процессе изменений, сохраняя при этом преемственность по наиболее принципиальным вопросам международной жизни, как например, отказ Китая от гегемонии.

Китай прекрасно понимает, что ему не нужно ничего навязывать силой: мирное экономическое развитие, взаимовыгодная торговля, инвестиции, культурный обмен естественным образом обеспечат Китаю лидерство и уважение в регионе. В недавнем времени расширился список руководящих принципов внешней политики Китая: к трем принципам – мир, развитие и сотрудничество – добавился еще один, но чрезвычайно привлека-

тельный для Киргизии – достижение совместной выгоды.

Экс-министр иностранных дел Киргизии М. Иманалиев в 2014 г. отмечал, что перед Китаем и Киргизией, в связи с активизацией реализации проекта «Одним пояс и один путь», открываются новые возможности для дальнейшего развития, требующие начать разработку новой концепции сотрудничества между двумя странами. В основе этой концепции должно

лежать понимание того, что Китай и Киргизия являются друг для друга добрыми и открытыми соседями [11]. Это высказывание является ярким примером того, что в Киргизии наравне с пониманием неизбежности некоторых сложностей, которые будут возникать для страны при участии в проекте «Экономического пояса Шелкового пути», существует также и большая надежда на долгосрочные, плодотворные, партнерские отношения с Китаем.

### Список литературы

1. Абулгазиев: Кыргызстан поддерживает идею сопряжения «Экономического пояса Шелкового пути» и ЕАЭС [Электронный ресурс]. URL: <http://knews.kg/2016/07/abulgaziev-kyrgyzstan-podderzhivaet-ideyu-sopryazheniya-ekonomicheskogo-poyasa-shelkovogo-puti-i-eaes/>

[Abulgaziev: Kyrgyzstan podderzhivaet ideju sopryazhenija «Jekonomicheskogo pojasa SHelkovogo puti» i EAJES [JElektronnyj resurs]. URL: <http://knews.kg/2016/07/abulgaziev-kyrgyzstan-podderzhivaet-ideyu-sopryazheniya-ekonomicheskogo-poyasa-shelkovogo-puti-i-eaes/>

2. *Атамбаев А.* Мы стали свидетелями возрождения Великого Шелкового пути // Вечерний Бишкек. 2012. 2 сент.

[*Atambaev A.* My stali svideteljami vozrozhdenija Velikogo SHelkovogo puti // Vechernij Bishkek. 2012. 2 sent.]

3. *Байков С.А.* Шелковый путь: экономика и геополитика // Постсоветский материк. 2016. № 3. С. 84–92.

[*Bajkov S.A.* SHelkovyj put': jekonomika i geopolitika // Postsovetskij materik. 2016. № 3. S. 84–92]

4. Выступление Председателя КНР Си Цзиньпина в Назарбаев Университете // Международное Радио Китая. 2013. 6 сент.

[Vystuplenie Predsedatelja KNR Si Czin'pina v Nazarbaev Universitete // Mezhdunarodnoe Radio Kitaja. 2013. 6 sent.]

5. Главные итоги визита Си Цзиньпина в Москву [Электронный ресурс]. URL: <http://ekd.me/2015/05/xi-jinping-moscow/>

[Glavnye itogi vizita Si Czin'pina v Moskvu [JElektronnyj resurs]. URL: <http://ekd.me/2015/05/xi-jinping-moscow/>

6. Доклад Чрезвычайного и Полномочного Посола Китайской Народной Республики Ли Хуй в Российской Федерации в Московском государственном университете

путей сообщения [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.china-embassy.org/chn/sghd/t1237874.htm>

[Doklad CHrezvychnajogo i Polnomochnogo Posola Kitajskoj Narodnoj Respubliki Li Huj v Rossijskoj Federacii v Moskovskom gosudarstvennom universitete putej soobshhenija [JElektronnyj resurs]. URL: <http://ru.china-embassy.org/chn/sghd/t1237874.htm>]

7. Доклад Чрезвычайного и Полномочного Посола Китайской Народной Республики в Кыргызской Республике Ци Даюй «Совместное строительство экономического пояса Шелкового пути и морского Шелкового пути XXI века. Путь к совместному развитию и процветанию», [Электронный ресурс]. URL: [http://mnenie.akipress.org/unews/un\\_post:4002](http://mnenie.akipress.org/unews/un_post:4002)

[Doklad CHrezvychnajogo i Polnomochnogo Posola Kitajskoj Narodnoj Respubliki v Kyrgyzskoj Respublike Ci Dajuj «Sovmestnoe stroitel'stvo jekonomicheskogo pojasa SHelkovogo puti i morskogo SHelkovogo puti XXI veka. Put' k sovmestnomu razvitiju i procvetaniju», [JElektronnyj resurs]. URL: [http://mnenie.akipress.org/unews/un\\_post:4002](http://mnenie.akipress.org/unews/un_post:4002)]

8. Китай завязывает шелковый пояс [Электронный ресурс]. URL: <http://old.tpp-inform.ru/global/5685.html>

[Kitaj zavjazyvaet shjolkovoj pojasa [JElektronnyj resurs]. URL: <http://old.tpp-inform.ru/global/5685.html>]

9. Китай к 2020 году инвестирует 500 млрд долларов в другие страны // Взгляд. 2015. 28 марта.

[Kitaj k 2020 godu investiruet 500 mlrd dollarov v drugie strany // Vzglyad. 2015. 28 marta.]

10. Китай: развивать дух Шелкового пути и совместными усилиями совершать великие дела [Электронный ресурс]. URL: <http://aivico.ru/kitay-razvivat-duk-shelkovogo-puti-i-sovmestnymi-usilijami-sove>

[Kitaj: razvivat' duh SHelkovogo puti i sovmestnymi usilijami sovershat' velikie dela [JElektronnyj resurs]. URL: <http://aivico.ru/kitay-razvivat-duk-shelkovogo-puti-i-sovmestnymi-usilijami-sove>]

11. Китайский дипломат утверждает, что стратегия Таможенного союза не противоречит «Экономическому поясу Шелкового пути» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.polit.kg/print/1/390>

[Kitajskij diplomat utverzhaet, chto strategija Tamozhennogo sojuza ne protivorechit «JEkonomicheskomu pojasu SHjolkovogo puti» [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.polit.kg/print/1/390>]

12. МКПП и Министерство коммерции КНР договорились о сотрудничестве и поддержке проектов «Экономического пояса Шелкового пути» [Электронный ресурс]. URL: <http://centeresir.ru/blog/2015/07/02/мкпп-и-министерство-коммерции-кнр-дог/>

[MKPP i Ministerstvo kommercii KNR dogovorilis' o sotrudnichestve i podderzhke projektov «JEkonomicheskogo pojasa SHelkovogo puti» [JElektronnyj resurs]. URL: <http://centeresir.ru/blog/2015/07/02/mkpp-i-ministerstvo-kommercii-knr-dog/>]

13. Отношения Китая с Кыргызстаном вышли на новый уровень [Электронный ресурс]. URL: <http://www.inozpress.kg/news/view/id/40179>

[Otnosheniya Kitaja s Kyrgyzstanom vyshli na novyj uroven' [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.inozpress.kg/news/view/id/40179>]

14. Пекин думает о евразийской интеграции [Электронный ресурс]. URL: <http://rafann.livejournal.com/92321.html>

[Pekin dumaet o evrazijskoj integracii [JElektronnyj resurs]. URL: <http://rafann.livejournal.com/92321.html>]

15. Премьер-министр Киргизии рассказал о наиболее перспективных направлениях сотрудничества республики с Китаем // Независимая газета. 2016. 13 янв.

[Prem'er-ministr Kirgizii rasskazal o naibolee perspektivnyh napravlenijah sotrudnichestva respubliki s Kitaem // Nezavisimaja gazeta. 2016. 13 janv.]

16. Совместное строительство Китая и Казахстаном «Экономического пояса Шелкового пути» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.aksay.kz/news/48027-sovmestnoe-stroitelstvo-kitaem-i-kazahstanom-ekonomicheskogo-poyasa-shelkovogo-puti.html>

[Sovmestnoe stroitel'stvo Kitaem i Kazahstanom «JEkonomicheskogo pojasa SHelkovogo puti» [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.aksay.kz/news/48027-sovmestnoe-stroitelstvo-kitaem-i-kazahstanom-ekonomicheskogo-poyasa-shelkovogo-puti.html>]

17. Современная роль Кыргызстана в Шелковом пути, или Кого выбрать? [Электронный ресурс]. URL: <http://knews.kg/2016/06/sovremennaya-rol-kyrgyzstana-v-shelkovom-puti-ili-kogo-vybrat/>

[Sovremennaja rol' Kyrgyzstana v SHelkovom puti, ili Kogo vybrat'? [JElektronnyj resurs]. URL: <http://knews.kg/2016/06/sovremennaya-rol-kyrgyzstana-v-shelkovom-puti-ili-kogo-vybrat/>]

18. *Шамбетов Т.* Кыргызстан и Китай настроены на укрепление сотрудничества [Электронный ресурс]. URL: <http://rus.azattyk.org/a/27751653.html>

[*SHambetov T.* Kyrgyzstan i Kitaj nastroyeny na ukreplenie sotrudnichestva [JElektronnyj resurs]. URL: <http://rus.azattyk.org/a/27751653.html>]

19. Чрезвычайный и Полномочный Посол Китайской Народной Республики в Кыргызстане Ци Даюй: Отношения Китая и Кыргызстана стали образцом межгосударственного равноправного сотрудничества // Инфоагентство «Синьхуа». 2016. 24 авг.

[CHrezvychajnyj i Polnomochnyj Posol Kitajskoj Narodnoj Respubliki v Kyrgyzstane Ci Dajuy: Otnosheniya Kitaja i Kyrgyzstana stali obrazcom mezhgosudarstvennogo rovnopravnogo sotrudnichestva // Infoagentstvo «Sin'hua». 2016. 24 avg.]

**Н. ВДОВИНА,**

председатель Казахстанской ассоциации  
учителей школ с русским языком  
обучения

**С. НИКИТИНА,**

профессор Казахского национального  
педагогического университета им. Абая  
nikitina.svetlana@gmail.com

**N. VDOVINA,**

Chairman of the Kazakhstan Association  
of Teachers of schools with Russian  
language of instruction

**S. NIKITINA,**

professor of the Kazakh National  
Pedagogical University of Abai

**Ключевые слова:**

русский язык, обучение,  
степень владения языком,  
обучение,  
мотивация

**Keywords:**

Russian language, education,  
degree of proficiency,  
training,  
motivation

## **РУССКИЙ ЯЗЫК В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

В статье говорится о положении русского языка в образовательной системе Казахстана; дается характеристика различных групп, изучающих русский язык; анализируется мотивация каждой группы к изучению русского языка.

## **RUSSIAN LANGUAGE IN THE EDUCATION SYSTEM OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

The article refers to the position of the Russian language in the educational system of Kazakhstan; It describes the various groups studying Russian language; analyzes the motivation of each group to study the Russian language.

Статус русского языка в Республике Казахстан достаточно высок и законодательно закреплён в ст. 7 Конституции РК, а также в ст. 5 Закона РК «О языках в Республике Казахстан», где отмечается следующее: «В госу-

тудии РК, а также в ст. 5 Закона РК «О языках в Республике Казахстан», где отмечается следующее: «В госу-

дарственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским официально употребляется русский язык».

Успешно реализуемый в настоящее время проект «Триединство языков» (казахский, русский, английский) включает русский язык в качестве необходимого участника образовательного процесса.

В казахстанском информационно-культурном пространстве русский язык обладает высокой степенью престижности, обеспечивая всестороннюю коммуникацию во всех важных сферах жизни общества, успешно выполняя неофициальную функцию языка межнационального общения. По данным последней переписи населения, 95% жителей Казахстана владеет в той или иной степени русским языком [1]. Все электронные СМИ обязаны придерживаться принципа равенства языков и выделять в своем вещании время для передач на обоих языках. Высокая социальная значимость владения русским языком и гибкая языковая политика определяют интерес и в целом позитивное отношение к его изучению в республике. Однако изучающие русский язык в Казахстане не являются однородной по своему составу группой. Разграничение по принципу языка обучения, например, русский/казахский или оценка русского языка как родного/неродного не исчерпывает всего многообразия, характеризующего контингент изучающих русский язык в республике.

Можно говорить о наличии нескольких групп изучающих русский

язык в Казахстане. Разделение на группы осуществляется по нескольким параметрам. Ведущими параметрами являются национальность, гражданство, язык обучения, регион Казахстана, обучение в селе/городе, форма обучения (обучение в школе, вузе, посещение языковых курсов, индивидуальные уроки) и т.д.

На наш взгляд, представителями разных групп также по-разному мотивируется изучение русского языка. На самом деле на вопрос: «Зачем надо изучать русский язык?» можно получить несколько ответов.

В настоящее время основной контингент изучающих русский язык в Казахстане, по нашему мнению, распределяется по следующим группам:

1. русские;
2. казахи, родившиеся и проживающие в Казахстане;
3. представители других некоренных национальностей;
4. оралманы (казахи, вернувшиеся на историческую родину);
5. иностранные граждане (имеются в виду граждане стран так называемого дальнего зарубежья, изучающие русский язык как иностранный).

Предлагаем краткую характеристику каждой из выделенных групп.

1. Для представителей первой группы русский язык является родным, семейным языком. Русский язык неразрывно связан с этническим самосознанием.

Представителями данной группы русский язык выбирается в подавляющем большинстве случаев также в качестве языка обучения. Таким образом, с русским языком связана вся

или по крайней мере основная интеллектуальная и духовная деятельность обучаемого.

2. Представители второй группы, в свою очередь, могут быть поделены на две подгруппы в зависимости от того, какой язык они выбирают в качестве языка обучения: русский или казахский.

Общим для представителей обеих подгрупп является мотивация изучения русского языка как языка межнационального общения, а также языка, обеспечивающего широкий спектр познавательных и коммуникативных потребностей обучаемого.

Для казахов, обучающихся на русском языке, данный язык становится также языком их мыслительной деятельности, что сближает их с представителями первой группы.

3. Третья группа, изучающая русский язык, также не является однородной. Ее представителей также можно разделить по признаку языка обучения (русский/казахский/родной). Для обучающихся на русском языке он часто выполняет функции родного языка, особенно в тех случаях, когда уровень владения языком своей национальности не является достаточно высоким. Для представителей данной группы, которые хорошо владеют также и другими языками, русский язык является прежде всего языком межнационального общения.

4. Четвертая группа, изучающая русский язык, отличается, на наш взгляд, пониженной мотивацией изучения русского языка. В данном случае изучение русского языка, чужого языка на исторической родине, нередко

оценивается как вынужденная мера, необходимая лишь для более или менее успешной адаптации к новым условиям.

Категория оралманов не может быть полностью отождествлена ни со второй, ни с пятой группами, тем не менее представители данной группы обучаются русскому языку как в школах, так и вузах в составе общих казахских групп.

5. Пятая группа, изучающая русский язык, безусловно, не может рассматриваться как абсолютно однородная. Представители этой группы отличаются друг от друга по возрасту, роду деятельности, целям пребывания в Казахстане и целям изучения русского языка. Тем не менее владение языком для них, так же как для многих представителей четвертой группы, является жизненной необходимостью. Русский язык рассматривается прежде всего в качестве средства коммуникации, как повседневной, бытовой, так и деловой, профессиональной. В большинстве случаев культурный компонент изучения русского языка, с точки зрения иностранцев, является хотя и интересным, но не главным.

Как видим, при изучении русского языка на территории Казахстана могут ставиться разные цели. По-разному оценивается представителями данных групп и оптимальный уровень владения русским языком. По-видимому, разные потребности изучающих русский язык должны быть учтены в ходе обучения.

В настоящее время с каждой из указанных групп связан целый комплекс методических проблем.

В первую очередь следует отметить, что на практике, как правило, наблюдается совместное обучение русскому языку представителей разных групп, с разной мотивацией изучения русского языка: в классе школы с русским языком обучения получают образование представители первой, второй, третьей групп, в классе казахской школы – представители второй и четвертой групп, иногда и третьей группы. Эти учащиеся занимаются по общей программе, по одному учебнику и т.п., что не позволяет в полной мере учитывать основные мотивы изучения русского языка представителями каждой категории.

В Казахстане, по данным Министерства образования и науки, функционируют 7465 общеобразовательных школ. Из них с казахским языком обучения – 3830, русским – 1460, таджикским – 2, узбекским – 58, уйгурским – 14, со смешанными языками обучения – 2101 школа.

В этой связи обращает на себя особое внимание казахстанская школа с русским языком обучения. В силу смешанного этнического состава обучающихся эти школы лишены национального, собственно русского, колорита. Школа с русским языком обучения не только не относится к категории национальных учебных заведений, она в принципе внациональна. Напротив, школы с казахским языком обучения, а также национальные школы (уйгурские, узбекские, таджикские) нацелены

на формирование не только личности гражданина РК, но и, что немаловажно, носителя соответствующей национальной культуры.

Получается, что нынешнее школьное преподавание русского языка не может удовлетворить всех запросов представителей первой группы: весь учебный процесс ориентирован на коммуникативную функцию русского языка – функцию языка межнационального общения, тогда как его этническая (этнообразующая) функция уходит на второй план.

Методически неразработанными до сих пор остаются проблемы обучения русскому языку оралманов и иностранцев, проживающих в Казахстане. Если в ходе обучения русскому языку оралманов особенно важным является повышение мотивации изучения языка, то работа с иностранцами требует тщательной разработки учебного материала, соответствующего местным условиям, отражающего актуальные реалии казахской действительности.

Объективные различия в контингенте изучающих русский язык должны быть также учтены в ходе подготовки учителей русского языка и литературы в педагогических вузах. Важно не только развивать профессиональную компетенцию будущих учителей, но и знакомить их с существующими вариантами мотивации изучения русского языка, побуждать к творческому решению существующих методических проблем.

### **Литература**

1. Заговорит ли Казахстан по-казахски к 2020 году? [http://www.bbc.com/russian/life/2010/12/101214\\_kazakhstan\\_language\\_programme.shtml](http://www.bbc.com/russian/life/2010/12/101214_kazakhstan_language_programme.shtml)

**Д. ЗАТУЛИНА,**

референт Министерства обороны РФ,  
e-mail: dzatulina@yandex.ru

**D. ZATULINA,**

Referent of the Ministry of Defense

**Ключевые слова:**

миграция, миграционная политика,  
нелегальная миграция,  
миграционный процесс

**Keywords:**

migration, migration policy,  
illegal migration,  
migration process

## **СУЩНОСТЬ, ПОЛИТИЧЕСКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И СООТНОШЕНИЕ ЯВЛЕНИЙ «МИГРАЦИЯ», «МИГРАЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС» И «МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА»**

Статья представляет собой обзор теорий по теме миграции, миграционных процессов и миграционной политики, включающий сравнения мнений различных авторов относительно понимания данных явлений. Материал написан на широкой источниковой базе.

## **ESSENCE, POLITICAL CONTENT AND THE RATIO OF THE PHENOMENA OF «MIGRATION», «MIGRATION PROCESS» AND «MIGRATION POLICY»**

The article presents a review of theories on the topic of migration, migration processes and migration policy, including comparison of views of different authors regarding the understanding of these phenomena. Material is written on a wide source base.

Миграция с ее политическими, экономическими, социальными и культурными проблемами и последствиями является одним из самых важных аспектов общественно-политического развития любого современного государства.

Развернувшиеся в последние годы академические дискуссии вокруг проблем миграции не привели к единому подходу в определении самих понятий «миграция», «миграционный процесс», «миграционная политика».

Исследование и анализ миграционных процессов осуществляется в рамках различных теоретических концепций и положений.

В зависимости от объекта анализа различают подходы в рамках политических, экономических, социологических, культурологических и антропологических теорий. В силу многогранности и сложности изучаемого явления предпочтение отдается сегодня многодисциплинарному подходу, более продуктивному, в поисках ответов на наиболее актуальные вопросы современных реалий.

Важным трендом в рамках академических исследований, посвященных проблемам миграции, является растущий интерес к вопросам формирования идентичности и социокультурного обмена в среде мигрантов. Столкновение различных культур, как правило, формирует новые гибридные формы совместного проживания и идентичности. При этом в центре внимания находятся вопросы о влиянии временной миграции на культурные стереотипы, на развитие этнонациональной и территориальной идентичности.

Основу западных исследований по миграции сегодня составляют концепции глобализма и транснационализма, где индивид является основным актором, преодолевающим разрыв со старой и формируется новой идентичностью. Связь мигранта с «воображаемым сообществом», местом, откуда он прибыл, постепенно слабеет. Происходит переоценка роли и места индивида в прошлом и новом сообществах. В результате идентичность раздваивается между «мы» и «они»,

приобретает множественный, расплывчатый характер. Существенную роль здесь играют социокультурные предпочтения индивида. Проблема культурной идентичности выражается в осознании человеком своей принадлежности к той или иной культуре, позволяет ему определить свое место в социокультурном пространстве.

Основоположником изучения миграционных процессов считается английский ученый Э. Равенстейн, исследовавший миграционные потоки в США и Великобритании. На их основе были сформулированы одиннадцать положений миграционных законов [5]:

1. больше всего миграций осуществляется на короткие расстояния;
2. миграция происходит постепенно, шаг за шагом;
3. миграции на большие расстояния направляются в основном в крупные торговые или промышленные центры;
4. каждому миграционному потоку соответствует свой контрпоток;
5. горожане менее подвижны в миграционном плане, нежели население сельских районов;
6. во внутренних миграциях более активны женщины, а в международных — мужчины;
7. большинство мигрантов представляет взрослое население, семьи реже мигрируют за пределы своей страны;
8. рост крупных городов в большей степени обусловлен миграцией населения, чем естественным приростом;
9. масштабы миграции возрастают с развитием промышленности, торговли и особенно транспорта;

10. большинство мигрантов из сельской местности направляются в крупные промышленные и торговые центры;

11. экономические причины миграции являются определяющими.

Сторонники теории мировых систем полагают, что международная миграция — это следствие глобализации и развития рыночных отношений. Проникновение капитализма в экономику страны делает людей мобильными, стремящимся найти лучшие условия для проживания. Главной движущей силой миграции является экономическое неравенство между странами [39]. Теория мировых систем делит мировое сообщество на три зоны: зону развития (развитые капиталистические страны), полупериферию (развивающиеся капиталистические страны) и периферию (некапиталистическое общество).

Важной отличительной чертой данной теории является то, что она позволяет объяснить международную миграцию, вызванную не только экономическими причинами, но и политическими (реорганизация отношений между бывшими капиталистическими империями и странами-колониями, окончание холодной войны) [40]. В отличие от неоклассической теории выравнивания доходов теория мировых систем постулирует усиление неравенства в результате миграции.

Гравитационная теория миграции связывает поток мигрантов с неравномерным пространственным размещением населения. Численность мигрантов прямо пропорциональна численности населения в пункте вы-

бытия и прибытия и обратно пропорциональна расстоянию между ними.

Теория промежуточных возможностей связывает расстояние миграции с количеством и качеством притягивающих факторов, находящихся между пунктом выбытия и прибытия. Данная теория позволяет объяснить «неполную» миграцию, когда лицо выбыло со старого места, но не прибыло в ранее намеченный пункт назначения.

Теория выталкивающих и притягивающих факторов разделяет факторы по направлению действия, но не определяет полный состав этих факторов.

Теория демографического перехода связывает миграционные процессы с естественным приростом населения и с процессами модернизации [47]. В конечном счете, когда плодородность и смертность достигнут низкого уровня, миграция будет наблюдаться преимущественно между городскими агломерациями или из развивающихся стран.

Теория миграционного (социального) капитала оперирует понятием «миграционные сети» как совокупности межличностных связей, которые соединяют мигрантов, бывших мигрантов и немигрантов в районе происхождения и назначения посредством родственных, дружеских отношений и общего места рождения [38]. Эти связи увеличивают вероятность международного передвижения, так как снижают стоимость, риски потерь от переезда, психологические издержки, увеличивают степень адаптации и ожидаемый чистый доход от миграции [31]. «Сети представляют собой форму социального капитала,

который человек может использовать, чтобы добиться успеха при поиске работы» [44]. Родственные и дружеские отношения потенциальных мигрантов в стране происхождения с мигрантами в стране назначения обеспечивают информационную и финансовую поддержку, служат непосредственными каналами международной миграции. К миграционному социальному капиталу относят «все виды средств, способствующих достижению целей, связанных с миграцией. К таким целям относятся переезд в другую страну, поиск работы и жилья, легализация пребывания и т.д. К средствам относятся знания, опыт, материальные средства, т.е. культурный и экономический капитал других людей» [42]. При этом необходимо отметить эффект кумулятивного роста миграций: каждый акт миграции образует сеть, которая порождает новые акты миграции, что, в свою очередь, усиливает действие сетей [38].

При объяснении международной миграции каждая теория дополняет друг друга. В то же время международная миграция почти всегда образует обратные потоки денежных переводов, которые расходуются на потребление или инвестиции домашним хозяйством мигранта в стране происхождения, что трудно объяснить, следуя положениям неоклассической теории, но вполне объяснимо в рамках новой экономической теории трудовой миграции. Аналогичным образом только стратификация общества не может полностью объяснить миграционные потоки, так как при равном уровне бедности миграция наиболее вероят-

на, если существуют социальные сети (миграционные сети и институты, способствующие миграции). Индивидуальные решения принимаются в определенной социальной группе, которая служит посредником между политическими, экономическими и социальными условиями макроуровня и реальным поведением мигранта на микроуровне.

В обширной литературе по поводу миграции можно условно выделить два подхода: первый исходит из того, что миграция – это одномерное явление, в основном имеющее деструктивную направленность, так как порождает множество социальных проблем и приводит к всплеску фобий и фанатизма, согласно второму подходу миграция представляет собой «многомерный феномен» [19], совокупность разных элементов, каждый из которых должен анализироваться в отдельности.

Первый подход (поддерживаемый большинством ученых) основывается на положении, что миграция – это вынужденная социально-экономическая мера, грозящая серьезными социальными изменениями принимающим странам [2].

В центр рассуждений помещаются мусульмане как некий «идентификационный маркер», религиозный и политический, носители которого не хотят или не могут интегрироваться в европейское общество, в результате провозглашается провал мультикультурализма из-за участвующих в последнее время погромов, терактов, роста экстремистской и террористической активности [18].

Авторы второго подхода (В. Малахов, Е. Деминцева и др.) исходят из того, что поскольку миграция представляет собой растянутый во времени процесс и разнородный по этническому и социально-экономическому составу, постольку нельзя рассматривать мигрантов как нечто целое и однородное.

В. Малахов обращает внимание на стереотипы, которые воспроизводятся при анализе миграции: «исламская угроза», «потеря европейской идентичности» и т. д. О мусульманах как некоем единстве чаще всего упоминают в связи с конкретными актами насилия, совершаемыми разными людьми в силу конкретных причин, воспроизводя идеи о крахе мультикультурализма, об отказе и нежелании мусульман интегрироваться, о грядущей исламизации и т. п. В итоге такой односторонний взгляд на мигрантов приводит к росту ксенофобии в обществе, повышению конфликтогенности.

При этом, как подчеркивают некоторые исследователи (В. Малахов [19], С. Жижек [11], Э. Гидденс [8] и др.), социально-экономические основания осмысления миграционных процессов в настоящее время подменяются (или переходят в плоскость культуры, как у С. Хантингтона в теории столкновения цивилизаций [28]) социокультурными характеристиками. Тогда говорится не о социально-экономической потребности общества, прибегающего к миграции, вызывающей определенные социально-экономические следствия в виде низкой оплаты труда, поощрении нелегальной миграции как способу снижения расходов, возраста-

ющей диспропорции между бедными и богатыми и т. д., а о культурных различиях, ассимиляции, угрозе потери идентичности и т. п. [24] Данное обстоятельство вызывает волну насилия и противников, и сторонников миграции.

Так, Б.В. Сорвилов рассматривает в качестве одной из причин миграции также качество и уровень жизни населения, что отражается не только на уровне заработной платы, но и учитывает ряд показателей, характеризующих уровень развития социальной инфраструктуры и продолжительность жизни населения [27]. Общий подход состоит в следующем: чем выше уровень развития экономики страны, тем выше средняя продолжительность жизни населения.

А.П. Киреев определяет миграцию как «переселение трудоспособного населения из одних государств в другие сроком более чем один год, вызванное причинами политического, экономического и иного характера» [15]. В то же время большинство относит факт перемещения населения на экономическую территорию другой страны к внешней миграции. Например, Е.Ф. Авдокушин указывает, что перемещение населения через экономическую границу с целью реализации собственных способностей есть суть международной трудовой миграции [1]. Подобного мнения придерживаются также Б.В. Сорвилов и А.С. Булатов. Эти авторы указывают на то, что внешняя миграция есть перемещение трудоспособного населения с целью реализации потребительной стоимости труда [6]. В связи с этим

определение А.П. Киреева целесообразно также рассматривать в качестве характеристики внешней миграции.

В связи с тем, что миграция – комплексная категория и учитывает как внутреннее, так и внешнее движение ресурсов, целесообразно определить содержание внутренней и внешней миграции. В настоящее время преобладающей тенденцией является превалирование трудовой миграции в миграционных потоках. Внутренняя миграция предполагает перемещение населения внутри страны.

Внешняя миграция имеет ряд особенностей по сравнению с внутренней, которые связаны не только с формированием рынка труда на экономической территории другой страны, но и с принятием регулирующего законодательства, связанного с движением рабочей силы. Внешние миграционные потоки основаны не только на гражданском законодательстве страны-реципиента и экспортера, но и на выполнении ряда международных соглашений и договоров.

В данном случае со стороны органов государственного управления регулированию подлежат эмиграция, иммиграция, определения понятия нелегальная и легальная миграция. Общий подход к регулированию миграционных потоков учитывает так же и приграничное сотрудничество.

Кроме перечисленных видов миграции выделяются также безвозвратная миграция, предполагающая выезд работников на постоянное место жительства за границу, временно-постоянную миграцию, предполагающую выезд за рубеж на срок до десяти лет,

сезонную, основанную на перемещении трудовых ресурсов на срок до одного года в отрасли с сезонными работами. Приграничная, или маятниковая, миграция предполагает ежедневные перемещения мигрантов через границу для выполнения трудовых обязанностей в другой стране.

Стоит отметить, что малоизученной сферой остаются потоки беженцев [30; 40]. Главные дебаты касаются факторов, которые порождают эти потоки. А. Золберг утверждает, что причины миграции беженцев не случайны и обусловлены социально-политическими конфликтами. Рассматривая мотивацию передвижения лиц, ищущих убежища, он указывает на вынужденный характер миграции и выделяет насилие в стране происхождения в качестве определяющей причины.

Кроме того, остается слабоизученной также возвратная миграция, не связанная с окончанием срока трудового договора, учебы, стажировки и командировки. В прошлом это было продиктовано тем обстоятельством, что возвратная миграция, как считалось, носит субъективный характер [32], но, как показала практика, существуют вполне объективные факторы, которые влияют на степень адаптации и интеграции поселенцев в стране назначения [37]. Поэтому, на наш взгляд, при изучении факторов международной миграции важно учитывать трехстадийный характер миграционных процессов, а именно: формирование миграционного поведения, реализацию намерений (непосредственно акт миграции) и реализацию цели миграции.

Рассмотрим сущность понятия «международный мигрант». На наш взгляд, дальнейшие исследования в области международной миграции не могут больше игнорировать феномен беженцев, поскольку масштабы и география этого явления продолжают расширяться.

В силу того что центр экономических интересов сложно определить, при идентификации международных мигрантов целесообразно, по нашему мнению, руководствоваться понятием «экономическая территория страны», т. е. территории, находящейся под юрисдикцией правительства страны, в пределах которой осуществляется свободное перемещение товаров, капитала и рабочей силы. При этом, как было отмечено ранее, продолжительность пребывания на территории другой страны не должна быть определяющим признаком при идентификации международных мигрантов. В этом случае понятие «международный мигрант» становится шире традиционной трактовки и определяется как лицо, сменившее экономическую территорию страны с экономической целью для получения (оказания) услуг в сфере культуры, науки, образования, медицины, а также с целью обоснования на постоянном месте жительства, воссоединения с семьей, поиска убежища или возвращения в страну происхождения. Дети граждан страны, рожденные на экономической территории страны, не являющейся страной гражданства одного из родителей, относятся к международным мигрантам, если родители проживают на экономической территории

страны, не являющейся страной их гражданства.

Таким образом, международным мигрантом считается лицо, сменившее резидентский статус, т. е. покинувшее экономическую территорию своей страны на срок один год или более. Исключение составляют студенты и медицинские пациенты, которые должны рассматриваться как резиденты своей страны происхождения независимо от срока пребывания за рубежом при условии, что они остаются членами своего домохозяйства. Кроме того, согласно определению экономической территории, в состав международных мигрантов не входят лица, работающие в территориальных анклавах своей страны за рубежом (посольства, консульства, военные базы, научные станции, информационные или иммиграционные офисы и т. д.), а также члены их семей независимо от продолжительности пребывания.

В качестве цели приезда или отъезда имеют место быть следующие: на постоянное место жительства с указанием правовой основы; на учебу; на стажировку; на работу; в командировку; вложение инвестиций; для воссоединения с семьей (для временных мигрантов с указанием правового статуса принимающей стороны); поиск убежища. Последняя цель устанавливается страной назначения после подачи соискателем заявления. В остальных случаях цель миграции фиксируется по типу визы или со слов самого мигранта в случае отсутствия ограничений. При этом для прибывающих граждан страны целесообразно регистрировать цель до выезда за пределы экономической

территории страны своего гражданства и цель приезда.

Классификация мигрантов должна производиться по основной цели приезда или выезда. Если студенту или лицу, ищущему убежища, разрешено работать, то мигранта следует относить к студентам, соискателю убежища соответственно.

Кроме цели необходимо регистрировать гражданство, пол, дату рождения, дату прибытия, предполагаемую продолжительность пребывания, страну происхождения (назначения), страну рождения, семейное положение, адрес предполагаемого места пребывания, уровень образования, для прибывающих граждан — продолжительность пребывания за рубежом.

Для прибывающих на постоянное место жительства иностранцев и выбывающих граждан страны необходимо также дополнительно регистрировать знание языка страны назначения для оценки степени интеграции мигрантов в новое общество. Такой набор критериев отвечает требованиям демографов, экономистов и политиков, а также позволяет глубже и всесторонне изучать феномен международной миграции населения, ее причины и последствия как для самого мигранта, так и для стран происхождения и назначения.

Таким образом, цель приезда или отъезда и тот факт, что человек в действительности покинул территорию страны, будут составлять два главных критерия, позволяющих идентифицировать международных мигрантов из потока лиц, пересекающих границу страны.

Применение новой дефиниции предполагает унификацию соответствующих нормативных актов различных стран, которые определи, кого относить к международным мигрантам, а кого — нет.

Принимая во внимание преимущества различных теорий, появляется возможность глубже и без риска упрощения взаимосвязей изучить процесс международной миграции, а также факторы, определяющие ее объем, структуру и направление.

Для реализации второго этапа концептуализации международной миграции рассмотрим некоторые классификации факторов.

Широкое распространение получило деление факторов по направлению воздействия: те, которые направлены на закрепление человека, и те, которые способствуют переселению в новый район. Это так называемые положительные и отрицательные факторы, факторы-катализаторы и ингибиторы [20]. В.В. Оникиенко и В.А. Поповкин предлагают классифицировать факторы миграции по сфере их проявления на территориальные (природные условия, обжитость, трудоустроенность), отраслевые (технический уровень отрасли, оплата труда) и производственные (уровень производительности труда, организация труда, поощрительная система) [21].

Некоторые исследователи выделяют многоуровневую дифференциацию факторов. Идентифицированы три основных категории факторов: те, которые измеряются на уровне индивидуального мигранта или немигранта; измеряемые на уровне домашних

хозяйств и относящиеся к общине проживания.

По нашему мнению, остаются актуальными классификации Т.И. Заславской и Л.Л. Рыбаковского. Так, по Т.И. Заславской, факторы делятся на факторы-условия и факторы-регуляторы [20]. В состав факторов-условий входят неуправляемые обществом факторы (природные условия, обжитость, географическое положение) и косвенно управляемые (демографические, этнические и другие структурные факторы). К факторам-регуляторам относятся административные, средства информации капитальные вложения, заработная плата, фонды и др. Л.Л. Рыбаковский в зависимости от возможности регламентирования их влияния на миграционные процессы выделяет постоянно действующие, временные и переменные факторы [23]. К постоянно действующим факторам относятся: средняя температура воздуха, уровень радиации, продолжительность безморозного периода, транспортно-географическое положение. К временным факторам — генетический, демографический и этнический состав населения. Влияние временных факторов проявляется в течение длительного срока. Переменные факторы поддаются оперативному регулированию, и их воздействие проявляется в относительно короткий период.

К числу регуляторов миграционного поведения Л.Л. Рыбаковский относит, с одной стороны, объективные факторы миграционного процесса, социальные нормы, а с другой — потребности, ценностные ориентации [23].

При принятии решения человек руководствуется частными выгодами и издержками, а не общественными. Термин «управление» здесь понимается в узком смысле слова как воздействие государства на миграционные процессы.

Природные факторы остаются постоянными. Молодое поколение по достижении дееспособного возраста знакомо с социальными нормами своей страны. Демографические факторы не влияют на формирование миграционных установок, но определяют непосредственно объем и структуру миграционных потоков. Миграционная политика и межгосударственные соглашения определяют тип миграции — второй стадии миграционного процесса.

Многообразие факторов международной миграции также требует применения междисциплинарного подхода, поскольку на решение мигрировать воздействует не один какой-либо фактор, а целый набор. Кроме того, необходимо учитывать, что на миграционный процесс влияют факторы, которые относятся как к стране происхождения, так и к стране назначения (например, политические и экономические условия), и факторы, относящиеся только к стране происхождения (связи с внешним миром).

В связи с вышесказанным, выделим существенные факторы, которые оказывают влияние на миграционные потоки, в частности:

- факторы глобального характера;
- развитие региональных рынков;
- научно-технический прогресс в отдельных странах и регионах;

– фазы экономического цикла как в стране-реципиенте, так и стране – экспортере рабочей силы;

– процессы экономической интеграции и формирование региональных интеграционных образований;

– интенсивность и направления движения международного капитала;

– функционирование транснациональных корпораций и банков.

Перечисленные факторы оказывают дифференцированное влияние на экономику стран в зависимости от ее от размера и состояния.

Среди непосредственно социальных факторов, определяющих миграционные потоки, следует отметить количество населения, проживающего на территории отдельно взятой страны, его плотность, т. е. количество людей на квадратный километр, его прирост и рождаемость. В данном подходе следует согласиться с мнением Б.В. Сорвинова в том, что данные факторы являются важными для развития отдельно взятой страны [27]. В случае если руководствоваться сугубо демографическими факторами, то можно прогнозировать, что такая страна, как Канада, в настоящее время и в среднесрочной перспективе будет привлекать мигрантов из других стран.

Большое значение на всех этапах миграционного процесса имеет культурный капитал индивида, т. е. его коммуникабельность, способность вызывать симпатию у других, знание иностранных языков и др. [42]. В качестве немаловажного фактора, способствующего лучшей адаптации мигранта к новой среде и формированию новой идентичности, западные

исследователи отмечают обучение мигрантов [45]. Однако сложности процесса обучения в потенциале способны привести как к позитивным, так и негативным последствиям. К числу негативных последствий исследователи относят влияние субъективизма и предрассудков в социальном дискурсе, в способах взаимодействия факторов образования и занятости при реализации предписываемого политикой курса, что в конечном счете оформляет и сдерживает возможные идентичности. Мигранты не всегда могут использовать свои предыдущие знания, в то время как обучение необязательно и не всегда ведет к улучшению ситуации. Между воображаемой и реальной идентичностью может быть существенная пропасть.

Применение регулятивных подходов со стороны государства предопределило различные формы и виды миграции.

По критериям свободы Б.В. Сорвинов выделяет:

- добровольную миграцию;
- вынужденную;
- организованную;
- принудительную.

В целом, несмотря на ряд общих черт, особенности миграции, как показывают исследования, отличаются в разных странах и зависят от текущего политического, социально-экономического, культурного и иного контекста.

На основе вышесказанного наиболее целесообразной в ходе предпринятого по этому поводу исследования видится классическая трактовка понятия «миграция», согласно которой,

миграция – переселение трудоспособного населения из одних государств в другие на различные сроки пребывания, вызванное тяжелым экономическим положением, снижением жизненного уровня, безработицей и падением престижа целого ряда профессий и специальностей, военными конфликтами.

Более того, осмысление концептуальных основ и методологических подходов к миграции возрастает в свете значимой роли миграционных процессов. Как известно, региональная интеграция происходит с разной скоростью в различных сферах политики. Следовательно, актуальным представляется исследование взаимосвязи интеграции и тех сфер, которые являются наиболее чувствительными для стран-членов, в частности миграционные процессы.

На сегодняшний день можно констатировать устойчивый научный интерес российских и зарубежных ученых к изучению миграционных процессов, которые исследуются в психологическом, культурологическом, социологическом, антропологическом, этнологическом, демографическом, политологическом, педагогическом аспектах (Е.А. Бауэр [3], М. Баярмангай, М. Крулехт [4], Ж.А. Зайончковская [12], Г.У. Солдатова [22], J.W. Berry [34], D. Massey [43], К. Oberg [46], С.А. Ермаханов [10] и др.).

Исследования многих ученых (Г.С. Витковская [7], А.Н. Гуляева [9], Ж.А. Зайончковская [13], В.А. Ионцев [14]) подтверждают, что в современных условиях обостряется необходимость управления процессами социокуль-

турной адаптации мигрантов, для избегания социальной напряженности и дестабилизации общественных процессов.

Разнонаправленные миграционные процессы, активизирующиеся в настоящее время, стали одними из самых значимых, меняющих привычную картину мира социально-политическими тенденциями. Миграция как добровольное или вынужденное переселение социальных групп и индивидов является следствием экономического развития разных стран (как принимающих, так и являющихся поставщиками мигрантов). Современные миграционные процессы привели к актуализации самых разных социальных противоречий, среди которых немаловажными являются и противоречия между ценностями разных групп, подчас приводящие к столкновениям. Часто представители правозащитных организаций и лидеры диаспор сообщают о нападениях неонацистов, скинхедов и прочих экстремистов в «принимающих странах». Но в действительности жизнь в любой стране Запада для большинства мигрантов представляется куда более безопасной и желаемой, нежели жизнь в родных государствах.

Терминологией «незаконный мигрант», «незаконная миграция» оперируют и парламентарии многих стран [25], а понятие «нелегальная миграция» находится вне правовых рамок и широко используется правоприменителями [26].

Сегодня все большее количество исследователей соглашаются с мнением, что, во-первых, человек не

может быть нелегальным, вне рамок права и закона подобная дефиниция применима лишь к правовым актам [41], во-вторых, само использование термина «нелегальный мигрант» является политически и человечески некорректной формой обозначения незаконной миграции [33].

В настоящее время в западной научной литературе идет обсуждение форм языкового обращения и описания незаконной миграции. Ряд авторов используют понятия *sans-papiers* и *clandestins* [35; 36; 44]. Первый термин на французском языке обозначает мигрантов без документов, а второй — лиц, не имеющих законного основания находиться на той или иной территории.

В правовом поле России законодатель использует термин «незаконная миграция», под которой понимает «въезд в Российскую Федерацию, пребывание в ней и выезд с ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства с нарушением законодательства Российской Федерации, регулирующего порядок въезда, пребывания, транзитного проезда и выезда иностранных граждан, а также произвольное изменение ими своего правового положения в период нахождения на территории Российской Федерации» [17].

Создавая эффективные рычаги управления, политика реализуется в определенном направлении и наполняется содержанием. Одним из таких направлений является миграционная политика. Существуют разные трактовки понятия «миграционная политика».

По мнению Б.С. Хорева, миграционная политика — это система условий, способов и мер управления миграционной подвижностью населения. Близкая формулировка наблюдается у А.У. Хомра: «Миграционная политика — это комплекс разработок и мероприятий, направленных на формирование необходимых потоков и требуемой интенсивности миграции населения» [29].

Миграционная политика, как и любая другая политика, представляет собой способ нахождения и реализации оптимальных решений, соединяя в себе в то же время остальные элементы системы управления. Поэтому она должна учитывать тенденции изменения тех или иных миграционных процессов, желаемые траектории их развития и возможные способы воздействия на них.

В современной политической теории миграция рассматривается в двух измерениях: 1) общегосударственном, 2) ситуационно-политическом.

В общегосударственном измерении изучается влияние миграционных потоков на социально-политическое положение страны и национальную идентичность граждан этого государства. Миграционные потоки во многом определяют значимость государства во внешнеполитической деятельности.

При ситуационно-политическом изучении миграции политологи уделяют большое внимание проблемам национальной безопасности. В рамках данного измерения мигранты и их объединения рассматриваются как политические акторы, которые принимают непосредственное участие в

политической жизни государств или становятся субъектами воздействия различных политических сил как в странах исхода, так и в принимающих странах. В связи с этим остро стоит вопрос адаптации и инкорпорации мигрантов в общество и социально-политическую систему национальных государств.

Противоречия отчетливо проявляются также и в различии определений миграционной политики. В современном мире различные государства существенно отличаются в определении своей главной цели при формировании миграционной политики: часть стран главной целью ставят упрочение своего внешнеполитического положения и участие в международных обменах; другие страны – совершенствование внутривнутриполитических отношений и институтов; экономическое развитие принимающей страны; совершенствование кадрового потенциала конкретных производств, науки, культуры и т. д. На основании этих целей миграционная политика и используемые странами мира термины для ее характеристики могут существенно различаться.

В самом общем виде суть государственной миграционной политики заключается в формировании стратегии – основных направлений деятельности в этой сфере, в соответствии с которой соответствующие институты осуществляют управление миграционными процессами с целью содействия социально-экономическому развитию государства и демографической составляющей, а также предотвращении тех явлений, которые считаются неже-

лательными с точки зрения интересов государства.

При этом миграционная политика может рассматриваться как в широком, так и в узком смысле.

В широком смысле миграционная политика – это часть социальной политики государства, затрагивающей вопросы демографической политики, сферы труда и занятости, обеспечения и защиты прав человека и гражданина.

В узком смысле миграционная политика понимается как государственное воздействие на регулирование миграционных процессов и направлена на то, чтобы изменить численность, состав, направление движения и расселение мигрантов, повлиять на их интеграцию, характеристики, тесно связанные с демографической проблематикой.

Кроме того, в настоящее время миграционная политика рассматривается многими учеными и политиками в узком формате. Учитывая многогранность миграционной сферы, считаем, что она должна формироваться и реализовываться шире. В этой связи представляется более полным определение, предложенное известным политологом, Л.А. Кононовым: «Миграционная политика – это деятельность международных организаций, государственных органов, политических партий, органов муниципальной власти, общественных движений и организаций и их лидеров и др., по регулированию миграционных процессов и отношений, а также по миграционному обеспечению государственных, муниципальных

и предпринимательских проектов и программ посредством использования политической власти или осуществления влияния на власть в интересах реализации наиболее значимых общественных потребностей» [16].

Очевидно, что каждая страна, в том числе и Российская Федерация, исходя из своих национальных интересов формирует миграционную политику, адекватную своему геополитическому статусу. На наш взгляд, проблемы формирования миграционной политики должны рассматриваться в неразрывной связи с вопросами управления миграционными процессами. Это обусловлено прежде всего тем, что формирование миграционной политики включает в себя деятельность государственных и общественных организаций, связанных с ее разработкой и оптимизацией, осуществляемой органами власти.

Миграционные процессы, международная миграция населения – одна из самых сложных проблем мирового развития. Разнообразные подходы к дефиниции понятий «миграция»,

«миграционные процессы» и «миграционная политика» обусловлены многими факторами при реализации данных явлений в общественно-политической жизни, которые зависят как от внешних воздействий, так и от внутреннего состояния общества, экономики и политики стран. Глубина понимания миграции в значительной мере влияет на выстраивание государствами собственной политики в этой сфере. В настоящее время, несмотря на значительное количество исследований по теме, все еще существует сильная потребность в дополнительных исследованиях, формировании новых подходов и соответствующих инструментов анализа миграции. Большой вклад в разрешение существующих в сфере проблем миграции, а также в теоретизацию этого явления могла бы внести унификация определения, кто является международным мигрантом, а также улучшение системы учета мигрантов как на выезде из родной страны, так и на въезде в другую страну на длительный срок.

### Список литературы

1. *Авдокушин Е.Ф.* Международные экономические отношения. М.: Юристъ, 1999.  
[*Avdokushin E.F.* Mezhdunarodnye jekonomicheskie otnoshenija. M.: Urist, 1999]
2. Актуальные проблемы Европы / ред.-сост. вып. Т.С. Кондратьева, И.С. Новоженова. М., 2011. № 4.  
[Aktual'nye problemy Evropy / red.-sost. vyp. T.S. Kondrat'eva, I.S. Novozhenova. M., 2011. № 4]
3. *Бауэр Е.А.* Психология предубеждений в контексте межкультурного обучения // Культурно-историческая психология. 2011. № 3. С. 2–10.

[*Baujer E.A.* Psihologija predubezhdenij v kontekste mezhkul'turnogo obuchenija // Kul'turno-istoricheskaja psihologija. 2011. № 3. S. 2–10]

4. *Баярмагнай М., Крулехт М.В.* Организация речевого взаимодействия как условие социальной адаптации ребенка из семьи мигрантов в группу детского сада // Материалы международной научно-практической конференции «Детское двуязычие». СПб., 2005.

[*Bajarmagnaj M., Kruleht M.V.* Organizacija rechevogo vzaimodejstvija kak uslovie social'noj adaptacii rebenka iz sem'i migrantov v gruppu detskogo sada // Materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii «Detskoe dvujazychie». SPb., 2005]

5. Библиотека «Fort/Da» [Электронный ресурс]. URL:<http://yanko.lib.ru/>  
[Biblioteka «Fort/Da» [JElektronnyj resurs]. URL:<http://yanko.lib.ru/>]

6. *Булатов А.С.* Мировая экономика. М.: Экономист, 2005.

[*Bulatov A.S.* Mirovaja jekonomika. M.: JEkonomist, 2005]

7. *Витковская Г.С.* Российское общество перед лицом массовой трудовой миграции: материалы научно-практической конференции «Государственная национальная политика: проблемы и перспективы», Екатеринбург, 25 мая 2005 г. Екатеринбург, 2005.

[*Vitkovskaja G.S.* Rossijskoe obshhestvo pered licom massovoj trudovoj migracii: materialy nauchno-prakticheskoj konferencii «Gosudarstvennaja nacional'naja politika: problemy i perspektivu», Ekaterinburg, 25 maja 2005 g. Ekaterinburg, 2005]

8. *Гидденс Э.* Последствия современности. М.: Праксис, 2011.

[*Giddens JE.* Posledstvija sovremennosti. M.: Praksis, 2011]

9. *Гуляева А.Н.* Социокультурная адаптация детей мигрантов // Психологическая наука и образование: Электронное специализированное научно-практическое периодическое издание. 2010. № 5 [Электронный ресурс]. URL: [http://psyedu.ru/files/articles/2295/pdf\\_version.pdf](http://psyedu.ru/files/articles/2295/pdf_version.pdf)

[*Guljaeva A.N.* Sociokul'turnaja adaptacija detej migrantov // Psihologicheskaja nauka i obrazovanie: JElektronnoe specializirovannoe nauchno-prakticheskoe periodicheskoe izdanie. 2010. № 5 [JElektronnyj resurs]. URL: [http://psyedu.ru/files/articles/2295/pdf\\_version.pdf](http://psyedu.ru/files/articles/2295/pdf_version.pdf)]

10. *Ермаханова С.А.* Эксперты о проблемах модернизации казахстанского общества // Социологические исследования. 2009. № 5. С. 81–86.

[*Ermahanova S.A.* JEksperty o problemah modernizacii kazahstanskogo obshhestva // Sociologicheskie issledovanija. 2009. № 5. S. 81–86]

11. *Жижек С.* Год невозможного. Искусство мечтать опасно. М.: Европа, 2012.

[*ZHizhek S.* God nevozmozhnogo. Iskusstvo mechtat' opasno. M.: Evropa, 2012]

12. *Зайончковская Ж.А.* Миграция вышла из тени // Отечественные записки. Журнал для медленного чтения. 2004. № 4. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/4/migraciya-vyshla-iz-teni>

[*Zajonchkovskaja ZH.A.* Migracija vyshla iz teni // Otechestvennye zapiski. ZHurnal dlja medlennogo chtenija. 2004. № 4 (18). [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/4/migraciya-vyshla-iz-teni>]

13. *Зайончковская Ж.А.* Трансформация миграционных процессов в СНГ. Материалы научно-практической конференции «Демографические перспективы России и задачи демографической политики», Москва, 6–8 апреля 2010 г. М., 2010.

[*Zajonchkovskaja ZH.A.* Transformacija migracionnyh processov v SNG. Materialy nauchno-prakticheskoj konferencii «Demograficheskie perspektivy Rossii i zadachi demograficheskoj politiki», Moskva, 6–8 aprelja 2010 g. M., 2010]

14. *Ионцев В.А.* Миграционные процессы в России. М., 2014.

[*Ioncsev V.A.* Migracionnyje processy v Rossii. M., 2014]

15. *Киреев А.П.* Международная микроэкономика: движение товаров и факторов производства. М., 1997.

[*Kireev A.P.* Mezhdunarodnaja mikroekonomika: dvizhenie tovarov i faktorov proizvodstva. M., 1997]

16. *Кононов Л.А.* Миграционная политика России: проблемы и пути их решения // Аналитические обзоры Института научных исследований и информации при Президенте Российской Федерации (открытая серия). 2010. № 4.

[*Kononov L.A.* Migracionnaja politika Rossii: problemy i puti ih reshenija // Analiticheskie obzory Instituta nauchnyh issledovanij i informacii pri Prezidente Rossijskoj Federacii (otkrytaja serija). 2010. № 4]

17. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Президентом РФ.

[Koncepcija gosudarstvennoj migracionnoj politiki Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda, utv. Prezidentom RF]

18. *Малахов В.* Грозит ли Европе исламизация? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.strana-oz.ru/2013/1/grozit-lievrope-islamizaciya>

[*Malahov V.* Grozit li Evrope islamizacija? [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.strana-oz.ru/2013/1/grozit-lievrope-islamizaciya> ]

19. *Малахов В.* Понаехали тут... Очерки о национализме, расизме и культурном плюрализме. М.: Новое литературное обозрение, 2007.

[*Malahov V.* Ponaehali tut... Oчерki o nacionalizme, rasizme i kul'turnom pljuralizme. M.: Novoe literaturnoe obozrenie, 2007]

20. Миграция сельского населения / под ред. Т.И. Заславской. М.: Мысль, 1970.

[Migracija sel'skogo naselenija / pod red. T.I. Zaslavskoj. M.: Mysl', 1970]

21. *Оникиенко В.В., Поповкин В.А.* Комплексное исследование миграционных процессов. Анализ миграций населения УССР. М.: Статистика, 1973.

[*Onikienko V.V., Popovkin V.A.* Kompleksnoe issledovanie migracionnyh processov. Analiz migracij naselenija USSR. M.: Statistika, 1973]

22. Психология беженцев и вынужденных переселенцев: опыт исследований и практической работы / под ред. Г.У. Солдатовой. М., 2001.

[Psihologija bezhencev i vynuždennyh pereselencev: opyt issledovanij i prakticheskoj raboty / pod red. G.U. Soldatovoj. M., 2001]

23. Рыбаковский Л.Л. Региональный анализ миграций. М.: Статистика, 1973.  
[*Rybakovskij L.L. Regional'nyj analiz migracij. M.: Statistika, 1973*]
24. Рыжков Д.Л. Миграция и противоречие транснационального капитала // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 3. Ч. II. С. 170–174.  
[*Ryzhkov D.L. Migracija i protivorechie transnacional'nogo kapitala // Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i juridicheskie nauki, kul'turologija i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki. 2013. № 3. Ch. II. S. 170–174*]
25. Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией. Заключение в г. Москве 06 марта 1998 г. // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1998. № 1. С. 81–86.  
[*Soglashenie o sotrudnichestve gosudarstv – uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimyh Gosudarstv v bor'be s nezakonnoj migraciej. Zakljucheno v g. Moskve 06 marta 1998 g. // Sodruzhestvo. Informacionnyj vestnik Soveta glav gosudarstv i Soveta glav pravitel'stv SNG. 1998. № 1. S. 81–86*]
26. Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств. Заключение в г. Санкт-Петербурге 19 ноября 2010 г.  
[*Soglashenie o sotrudnichestve po protivodejstviju nelegal'noj trudovoj migracii iz tret'ih gosudarstv. Zakljucheno v g. Sankt-Peterburge 19 noyabrya 2010 g.*]
27. Сорвилов Б.В., Репьевская О.А. Международная трудовая миграция как глобальная проблема современности. Брянск: Дельта, 2009.  
[*Sorvirlov B.V., Rep'evskaja O.A. Mezhdunarodnaja trudovaja migracija kak global'naja problema sovremennosti. Brjansk: Del'ta, 2009*]
28. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М.: АСТ; Мидгард, 2007.  
[*Hantington S. Stolknovenie civilizacij. M.: AST; Midgard, 2007*]
29. Хомра А.У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. Киев. Науковая думка, 1979.  
[*Homra A.U. Migracija naselenija: voprosy teorii, metodiki issledovanija. Kiev. Naukovaja dumka, 1979*]
30. Afolayan A.A. Issues and challenges of emigration dynamics in developing countries // International Migration. 2001. Vol. 39. № 4. P. 21–25.
31. Armstrong H., Taylor J. Regional economics and policy. Oxford: Blackwell Publishers Ltd., 2000.
32. Arowolo O. Return migration and the problem of reintegration // International Migration. 2000. Vol. 38. № 5. P. 71–78.
33. Baldwin-Edwards M. Towards a Theory of Illegal Migration: Historical and Structural Components 29 Third World Quarters. L., 2008.
34. Berry J.W. Psychology of acculturation: Understanding individuals moving between cultures // Applied cross-cultural psychology. 1990. Vol. 14. P. 232–253.

- 
35. *Black R.* Breaking the Convention: Researching the «illegal» Migration of Refugees to Europe // *Antipode*. 2003. № 1. P. 34–54.
36. *Breyer I.* «Irregulare» Migratinnen und Migranten in Deutschland und Frankreich. B., 2011. S.103–131.
37. *Constant A., Massey D.S.* Return migration by German guestworkers: neoclassical versus new economic theories // *International Migration*. 2002. Vol. 40. № 4. P. 20–26.
38. *Delechat C.* International migration dynamics: the role of experience and social networks // *Labour*. 2001. Vol. 15. № 3. P. 453–489.
39. *Iglieka-Okolska K.* Analiza zachowan migracyjnych na podstawie wyników badania etnosondazowego migracji zagranicznych wybranych regionach Polski w latach 1975–1994. Warszawa: SGH, 1998.
40. *Joly D.* Some structural effects of migration on receiving and sending countries // *International Migration*. 2000. Vol. 38. № 5. P.25–40.
41. *Kubal A.* Conceptualizing Semi-Legality in Migration Research. *Law & Society Review*. 2013. Vol. 47. № 3. P. 553–558.
42. Ludzie na hustawce. Migracje między peryferiami Polski I Zachodu / Pod redactie E. Jazwinskiej i M. Okolskiego. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, 2001.
43. *Massey D.* A Synthetic theory of international migration // *World in the mirror of international migration*. 2002. № 10. P. 27–33.
44. *Massey D.S.* Theories of international migration: a review and appraisal // *Population and Development Review*. 1993. Vol. 19. № 3.
45. *Morrice L.* The Learning Migration Nexus: Towards a Conceptual Understanding // *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*. Vol. 5. № 2. 2014. P. 149–159.
46. *Oberg K.* Culture shock: Adjustment to new cultural environments // *Practical anthropology*. 1960. № 7.
47. *Stalker P.* The work of strangers: a survey of international labour migration. Geneva: ILO, 1994. P. 24–26.

**А. ДОКУЧАЕВА,**

заведующая Отделом диаспоры  
и миграции Института стран СНГ

**A. DOKUCHAEVA,**

head of the Department of Diaspora  
and Migration of the Institute  
of CIS Countries

**Ключевые слова:**

гражданство России,  
соотечественники,  
иммиграция в Россию

**Keywords:**

Russian citizenship,  
Russian immigration to Russia

## **ТЕРНИСТЫЙ ПУТЬ ДОМОЙ (ИММИГРАЦИЯ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ В РОССИЮ)**

В статье рассмотрены вопросы иммиграции соотечественников в Россию из постсоветских стран, история российского гражданства, проанализированы возможности получения соотечественниками гражданства Российской Федерации, обращено внимание на проблемы легализации переселенцев-соотечественников на территории России.

## **THE HARD WAY TO HOME (IMMIGRATION OF COMPATRIOTS TO RUSSIA)**

The article describes the immigration of compatriots to Russia from post-Soviet countries, history of Russian citizenship, the possibilities of obtaining by compatriots of Russian citizenship, drew attention to the problems of legalization of migrants-compatriots in Russia.

### **Постсоветская миграция**

Разрушительные процессы, начавшиеся еще до распада СССР, вызвали мощные миграционные потоки из союзных республик, главный вектор которых был направлен в Россию. Люди бежали из-за опасений за свое будущее, а то и за саму жизнь [2]. По своей сути, эмиг-

рация из постсоветских республик была и остается по сей день вынужденной, как бы ее ни называли в программах, призванных помогать прибывающим в Россию соотечественникам.

В первой половине 90-х годов saldo внешней миграции в Россию резко

увеличилось, достигнув в 1994 г. максимума (845,7 тыс. человек). Основной поток прибывающих на постоянное место жительства шел из бывших союзных республик (от 93% до 97% по данным за 1997–2011 гг.) [53].

В последние советские и первые послесоветские годы в потоках иммигрантов быстро росло количество русских и русскоязычных жителей стран ближнего зарубежья. При этом миграционный поток на 75% состоял из русских. После пика 1994 г. общее количество иммигрантов до настоящего времени продолжает снижаться, и главной причиной этого является уменьшение русской доли в миграции [31].

В табл. 1 приведена динамика численности населения по республикам бывшего СССР, в том числе русских. Данные приведены либо в соответствии с результатами переписей, либо в соответствии с экспертными оценками ведущих специалистов. Дополнительно отметим не вошедшие в таблицу значения. По данным экспертных оценок, в Южной Осетии на 2015 г. проживает 50 тыс. человек, русские составляют приблизительно 1%, около 500 человек; в Абхазии проживает 241 тыс. человек, из них русских 9%, т. е. 22 тыс. человек. В Нагорном Карабахе, согласно результатам переписи 2015 г. проживает, 171 русский.

Согласно экспертным оценкам, число оставшихся на конец декабря 1991 г. за границами Российской Федерации русских и лиц других этнических групп, относящихся к коренным народам России, оценивалось в 30 млн человек [30].

За 21 год, с 1992 по 2013 г., по данным Росстата, прирост населения России составил 9,6 млн человек [52]. По национальному составу поток иммигрантов, переселяющихся на постоянное место жительства в Россию, был и остается преимущественно русскоязычным и, по сути, репатриационным. Люди возвращались в страну, откуда уехали сами или их предки. Так, в составе осевших в России иммигрантов с 1992 по 2007 г.: 65,1% составили русские; 7,2% – армяне; 6,6% – украинцы и белорусы; 5,5% – татары; 2,3% – азербайджанцы; 3,9% – малые народы России; 9,5% – другие. То есть большинство (74,5%) иммигрантов возвращаются на свою историческую родину. А с учетом украинцев и белорусов, которые правомерно также относятся к народам, традиционно проживающим на территории России, доля репатриантов в миграционном приросте составляет 81,1%.

Обвального притока беженцев после распада СССР не произошло. Большая часть русских осталась в местах своего проживания. В первую очередь это объясняется сдержанной позицией России в отношении приема тех, кого называют российскими соотечественниками, в отличие, например, от Германии которая благодаря программе репатриации так называемых аусзидлеров (зарубежных этнических немцев), приняла в 90-е годы около 10 млн своих соотечественников [31]. В России не смогли решить две важнейшие для переселенцев задачи: во-первых, немедленного предоставления гражданства реальным соотечественникам, желающим вернуться

Таблица 1

Динамика численности населения в бывших союзных республиках  
(в том числе русских)

	Численность населения на 1979 г., млн чел.			Численность населения на 1989 г., млн чел.			Численность населения на 2002 г., млн чел.			Численность населения на 2015 г., млн чел.		
	Всего	Русские	% русских по отношению ко всему населению	Всего	Русские	% русских по отношению ко всему населению	Всего	Русские	% русских по отношению ко всему населению	Всего	Русские	% русских по отношению ко всему населению
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>		
СССР (всего на пространстве бывшего СССР)	262,436	286,731	145,105		286,98	134,208	46,8	293,47	131,92	45,0		
РСФСР (РФ)	137,551	147,400	119,9	81,6	145,2	115,9	79,8	146,52	117,5	80,2		
Азербайджанская ССР	6,028	7,038	0,39	7	8,08	0,14	1,7	9,2	0,1	1,1		
Армянская ССР	3,031	3,288	0,05	1,6	3,8	0,01	0,3	3,01	0,01	0,3		
Белорусская ССР	9,560	10,200	1,34	13	10,05	1,14	11,3	9,35	0,75	8,0		
Грузинская ССР	5,015	5,443	0,35	7	4,4	0,065	1,5	3,7	0,026	0,7		
Казахская ССР	14,684	16,536	6,1	37,4	14,9	4,5	30,2	17,42	3,7	21,2		
Киргизская ССР	3,529	4,290	0,92	22	4,8	0,6	12,5	5,9	0,36	6,1		

Окончание таблицы

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Латвийская ССР	2,521	2,680	0,906	34	2,38	0,703	29,5	1,99	0,512	25,7
Литовская ССР	3,398	3,690	0,345	9	3,33	0,33	9,9	2,89	0,15	5,2
Молдавская ССР	3,947	4,338	0,56	14	4,27	0,5	11,7	3,5	0,21	6,0
ПМР					0,7	0,21	30,0	0,5	0,15	30,0
Таджикская ССР	3,801	5,109	0,4	8	6,13	0,07	1,1	8,6	0,034	0,4
Туркменская ССР	2,759	3,534	0,334	13	4,5	0,2	4,4	5,2	0,15	2,9
Узбекская ССР	15,391	19,905	1,7	11	24,6	1	4,1	31,5	0,8	2,5
Украинская ССР	49,755	51,707	11,36	21	48,46	8,34	17,2	42,6	7,0	16,4
Эстонская ССР	1,466	1,573	0,45	30,3	1,38	0,5	36,2	1,3	0,34	26,2
Южная Осетия, Абхазия								0,291	0,0225	7,7
Всего вне России	124,885	139,331	25,395		141,08	17,633		146,95	14,42	

на родину, и, во-вторых, обеспечить репатриантов дешевым социальным жильем. Как показывают исследования Института стран СНГ, проведенные в 2006–2016 гг. [22; 37; 38; 42], для российских соотечественников вопрос получения гражданства в упрощенном порядке остается приоритетным на протяжении всех этих лет. При всей важности жилищного обустройства при переезде на первое место соотечественники ставят получение российского гражданства. Не имея российского паспорта, переселенцы в России не могут легально устроиться на работу, зарегистрироваться по месту жительства даже в принадлежащих им помещениях, переоформить пенсию, получить полис обязательного медицинского страхования. Многие годы соотечественники задают вопрос: почему Россия так сурово относится к ним в вопросе гражданства? Они недоумевают, сравнивая ситуацию с израильской практикой приема репатриантов, которые получают паспорта граждан Израиля буквально через 15 минут после пересечения границы в аэропорту [14]. В то время как даже те, кто переезжает как участник Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее — «Программа соотечественник»), прежде, чем подать документы

на гражданство, должны найти регистрацию по месту проживания, что для очень многих является трудной задачей. Особенно дело осложнилось с принятием так называемого закона «о резиновых квартирах» [47].

С начала 2014 г. проживание не по адресу регистрации карается большим штрафом или даже принудительными работами до трех лет, как для жильца, так и для собственника жилья. Однако чаще бывает так, что там, где переселенцы могут снять жилье, оформить прописку (которая сейчас называется регистрацией по месту проживания) нет возможности. Приходится ее находить (чаще — покупать) по другим адресам, где нет возможности для проживания, что является нарушением закона. Путь к гражданству переселившихся соотечественников стал дороже (за риск приходится платить дополнительно) и длиннее (пока найдется пресловутая прописка). Как сказано выше, получить регистрацию по месту проживания в собственном жилье соотечественник, не имеющий российского гражданства, не может.

Таким образом, законодательство в вопросах приобретения российского гражданства соотечественниками, переезжающими в Россию, в большинстве случаев становится сдерживающим, а не привлекающим фактором. Всегда ли было так? Рассмотрим историю возникновения гражданства России.

### История российского гражданства

Гражданство является важнейшей составляющей правового статуса чело-

века в любом государстве. Гражданство Российской Федерации, являющейся

правопреемницей СССР, Российской Республики, Российского государства (Российская империя), восходит к 1917 г. В том году, 1 сентября по старому или 14 сентября по новому стилю на месте Российского государства была провозглашена Российская Республика [20]. Тем самым подданные Российской империи переходили в новый статус – граждан Российской Республики. Юридически данный статус был закреплен Декретом Совета народных комиссаров «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» от 10 ноября по старому или 24 ноября по новому стилю 1917 г., установившим **«одно общее для всего населения России наименование – граждан Российской Республики»**. Однако общее гражданство не обеспечивало равенство прав граждан Российской Республики. Первая Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (РСФСР) от 10 июля 1918 г. закрепляла классовый подход к вопросу о правах граждан.

Политические (избирательные) права давались только трудящимся российским гражданам, как и трудящимся иностранцам, находящимся на территории РСФСР, которым Конституция давала право на упрощенное оформление гражданства России. При этом «классово-чуждые элементы» гражданства не лишались, хотя права на участие во власти не имели.

Временные правила «О порядке выхода из российского гражданства лиц, проживающих на территории Российской Республики и желающих вступить в украинское подданство, и

о регистрации российских граждан, проживающих на территории Украины», утвержденные НКВД РСФСР 10 сентября 1918 г., подтвердили положение о том, что **все бывшие подданные Российской империи, проживающие в пределах Российской империи, признавались состоящими в российском гражданстве** до выхода из него в порядке, предусмотренном данными правилами. Таким образом, был ликвидирован институт российского подданства и создан новый институт гражданства РСФСР. За всеми без исключения подданными Российской империи было закреплено российское гражданство. 24 ноября 1917 г. – день выхода Декрета «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» – можно по праву считать Днем рождения российского гражданства, которому в 2017 г. исполняется 100 лет. Мы расходимся с Л. Лукашовой, автором работы «В России будет день республики?», в оценке даты Дня рождения гражданства на два месяца и десять дней. Она привязывает его ко дню провозглашения Временным правительством Российской Республики.

К декабрю 1922 г. были заложены основы гражданства других республик, образовавшихся на территории Российской империи [1]. Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик, принятый Первым съездом Советов СССР 30 декабря 1922 г., учреждал гражданство СССР, в которое переходили все граждане вошедших в него республик. Конституция СССР 1924 г. закрепила единое союзное гражданство и отнесла

вопросы гражданства в ведение Союза ССР.

Принятие «Положения о союзном гражданстве» 29 октября 1924 г. открыло новый этап в развитии института советского гражданства. Положение закрепило гражданство СССР за всеми гражданами союзных республик. Гражданами СССР по рождению признавались дети советских граждан, независимо от места рождения. Прием в гражданство иностранцев, проживающих на территории союзных республик, решали республиканские ЦИК.

Для соискателей гражданства СССР, проживающих за рубежом, в общем случае вопрос решался в ЦИК СССР. Для трудящихся иностранцев — по постановлению ЦИК республик и затем по представлению Наркомата иностранных дел при СНК республик — постановлением ЦИК СССР.

В 1924—1925 гг. были приняты декреты ВЦИК, дающие права республиканским ЦИК (Карельской, Якутской республик, Автономной Республики Немцев Поволжья) амнистировать эмигрантов, не выступавших активно против советской власти.

Двойное гражданство не признавалось. Было закреплено, что за лицом, ставшим гражданином СССР, права и обязанности перед другим государством прекращались.

Положения о союзном гражданстве, принятые в 1930 и 1931 гг., развивали нормы законодательства о гражданстве в отношении приема в гражданство детей, восстановления в гражданстве и выхода из союзного гражданства.

Постановление ЦИК СССР от 20 февраля 1932 г. «О лицах, прожива-

ющих за границей в качестве эмигрантов и сохранивших советские паспорта» лишало названных лиц советского гражданства «за их контрреволюционную деятельность», а также права въезда на территорию СССР. Постановление ЦИК СССР от 27 мая 1933 г. лишило советского гражданства бывших российских подданных, покинувших территорию России до 25 октября 1917 г.

Конституция 1936 г. подтвердила единое союзное гражданство, а также обусловила необходимость изменения законодательства о гражданстве.

Закон «О гражданстве Союза Советских Социалистических Республик» был принят 19 августа 1938 г. **Гражданами СССР признавались все лица, состоявшие в подданстве Российской империи до 7 ноября 1917 г. и не утратившие советского гражданства, а также — принявшие его в установленном законом порядке.** Иностранцы, проживавшие в СССР, принимались в гражданство по их ходатайству Президиумом Верховного Совета (ПВС) республики, на территории которой проживали, либо по решению ПВС СССР, который имел исключительное право на прием иностранцев, находящихся за рубежом.

Среди оснований прекращения гражданства СССР в Законе о гражданстве 1938 г. было установлено «лишение гражданства», как и в действовавшем ранее законе. Лишение советского гражданства происходило по решению суда в случаях, установленных законом, либо по Указу ПВС СССР в каждом конкретном случае.

Впервые был введен термин «лицо без гражданства» для тех, кто не являлся гражданами Союза и не имел доказательств принадлежности к гражданству иного государства.

Вопрос о сокращении случаев безгражданства был урегулирован только в конце 1954 г. Указом ПВС СССР «О лицах, длительное время проживающих на территории СССР и не оформивших своего гражданства». Указ установил, что лица (кроме политэмигрантов), родившиеся за границей, прибывшие на территорию СССР ко времени издания Закона о гражданстве 1938 г., не представившие документов о принадлежности к иному гражданству, как и их дети, являются гражданами СССР.

Следующим этапом развития советской правовой системы было принятие Конституции СССР 1977 г. [18] – Конституции победившего социализма. Устанавливалось равенство перед законом всех граждан СССР не только независимо от их национальности, расы и пола (как следовало из предыдущей Конституции 1936 г.), но и от происхождения, социального и имущественного положения, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий. Конституция подтвердила единое союзное гражданство.

Вопросы гражданства регулировались принятым в 1978 г. Законом «О гражданстве СССР» [16]. Установлено, что гражданами СССР являются «лица, которые состояли в гражданстве СССР на день вступления в силу настоящего Закона», и – «которые приобрели гражданство СССР в со-

ответствии с настоящим Законом». Таким образом, подтверждалось гражданство лиц, признанных гражданами СССР законом 1938 г., в том числе и всех тех, кто был подданным Российской империи на 7 ноября 1917 г. (Закон о гражданстве СССР 1978 г. подтверждал правопреемство Советской власти в вопросе о гражданстве населения Российской империи, признавая гражданами СССР, всех, кто был подданными империи до дня Великой Октябрьской социалистической революции и не утратил его в последующем) и не утратил советского гражданства к моменту вступления в силу нового закона. Среди оснований утраты гражданства СССР были, как и раньше, выход из гражданства (по ходатайству лица с разрешения ПВС СССР) и лишение гражданства, которое, как следует из Закона, «может иметь место в исключительном случае по решению ПВС СССР, если лицо совершило действия, порочащие высокое звание гражданина СССР и наносящие ущерб престижу или государственной безопасности СССР».

В связи с кардинальными политическими изменениями, произошедшими в ходе перестройки, 23 мая 1990 г. был принят новый Закон СССР «О гражданстве СССР» [17]. В законе отразились новые подходы к взаимоотношениям союзного центра и республик в вопросах гражданства, к вопросам выхода и утраты гражданства СССР. В преамбуле закреплялось, что никто не может быть произвольно лишен гражданства или права изменить гражданство. Как во всяком законе, продолжающем институт гражданства

в государстве, принадлежность к гражданству СССР сохранялась за всеми, кто имел его на момент вступления в действие закона, и теми, кто примет гражданство в соответствии с действующим законом. Таким образом, последний советский закон о гражданстве СССР, как и предыдущие, признавал гражданами Советского Союза всех подданных Российской империи, а также лиц, принятых в гражданство Союза по ранее действовавшим законам, и не утративших гражданства по тем или иным обстоятельствам.

В соответствие с новым законом гражданство СССР прекращалось в случаях: выхода из гражданства (по заявлению лица); утраты гражданства (поступления на военную службу, полиции, юстиции, государственной власти иного государства; если лицо, проживая за границей, не встало на консульский учет более 5 лет; если гражданство СССР было приобретено с предоставлением заведомо ложных сведений и (или) фальшивых документов); лишения гражданства — исключительной меры в отношении тех, кто, проживая за границей, совершил действия, наносящие существенный вред государственным интересам и безопасности. Верховным органом в вопросах гражданства стал Президент СССР.

Закон СССР 1990 г. фактически не применялся. Его заменило законодательство союзных республик, принявших республиканские законы о гражданстве. Верховный Совет РСФСР 28 ноября 1991 г. принял Закон РСФСР «О гражданстве РСФСР», вступивший в силу 6 февраля 1992 г.

как Закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» (далее — Закон-1991).

Закон-1991 определил следующие основания приобретения гражданства Российской Федерации:

- а) в результате его признания;
- б) по рождению;
- в) в порядке его регистрации;
- г) в результате приема в гражданство;
- д) в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации;
- е) путем выбора гражданства (оптации) при изменении государственной принадлежности территории и по другим основаниям, предусмотренным международными договорами Российской Федерации;
- ж) по иным основаниям, предусмотренным настоящим Законом.

В результате признания гражданство РФ обрели (ст. 13):

во-первых, те, кто на 6 февраля 1992 г. постоянно проживали на территории РФ;

во-вторых, были признаны гражданами России по рождению все «лица, родившиеся 30 декабря 1922 г. и позднее и утратившие гражданство бывшего СССР, считаются состоявшими в гражданстве Российской Федерации по рождению, если родились на территории Российской Федерации или если хотя бы один из родителей на момент рождения ребенка был гражданином СССР и постоянно проживал на территории Российской Федерации. Под территорией Российской Федерации в данном случае понимается территория Российской Федерации по состоянию на дату их рождения» [15].

Это положение по сей день остается важным доказательством российского гражданства для тех соотечественников, кого развал СССР застал за рубежами России.

Следует обратить внимание, что Закон-1991 нарушил советско-российскую правопреемственность законодательства о гражданстве, отрезав от признания гражданства России по рождению часть граждан СССР, а именно тех, кто сам или его родитель родился на территории России до 30 декабря 1922 г. Выше мы указывали на то, что законы о гражданстве СССР 1938, 1978, 1990 гг. признавали гражданами СССР всех, кто до 7 ноября 1917 г. был подданным Российской империи и впоследствии не лишился советского гражданства.

Таким образом, с 6 февраля 1991 г. гражданин СССР, родившийся в России до 30 декабря 1922 г., или чьи родители родились раньше дня создания СССР, по сути, лишился своего гражданства России по рождению. Повезло только тому, кто на 6 февраля 1992 г. имел постоянную прописку на территории России. Он (она) признавались гражданами в соответствии с ч. 1 ст. 13 Закона-1991, но не по рождению, поскольку оказались старше 70 лет к моменту вступления в силу Закона-1991 (родились до 30 декабря 1922 г.). Если же такой гражданин (гражданка) в начале 1992 г. не имел постоянной прописки в России, или вообще оказался за границей, то ему в признании гражданства России отказано, даже если он родился 29 декабря 1922 г. в Москве, и его детям, оказавшимся за рубежом на роковую

дату 6 февраля 1991 г., доказать свое гражданство по рождению не удастся. Примером этому служит отказное определение Конституционного суда РФ по заявлению Т.В. Бак [26], родители которой родились до образования СССР: отец – в 1918 г. в Воронежской области, мать – в 1920 г. в Ярославской области. Они постоянно (за исключением лет военной службы) проживали на территории РСФСР, а с 1962 г. – в Ленинграде.

Сама Т.В. Бак встретила развал СССР с советским паспортом в Швеции. В признании гражданства по рождению Т.В. Бак отказали все суды, поскольку ее родители родились до 30 декабря 1922 г., а значит, не относятся к гражданам России по рождению, что следует из ч. 2 ст. 13 Закона-1991. Однако, поскольку сама по себе формулировка данной нормы не нарушает Конституции РФ, рассмотрение жалобы было отклонено Конституционным судом, а менять формулу в законе – не его компетенция.

Действительно, Конституционный суд определяет соответствие законов действующей Конституции РФ. А Конституция РФ 1993 г. не содержит каких-либо указаний на то, что государственность Российской Федерации восходит к исторической России: Российскому государству, Российской Республике, Российской Советской Федеративной Социалистической Республике (РСФСР) и Союзу Советских Социалистических Республик (СССР). В Конституции РФ также нет никаких ретроспективных отсылок по поводу гражданства РФ. В этой связи Закон-1991, определивший начало

российского гражданства со дня создания СССР, Конституцию РФ не нарушал.

Почему создатели Закона-1991 начали отсчет российского гражданства от дня создания СССР, а РСФСР, Российской Республики или с дооктябрьских времен, сказать не берусь. Конституция СССР 1977 г. и Конституция РСФСР 1978 г., действовавшие на момент принятия Закона-1991, определяли основания и порядок приобретения советского гражданства Законом о гражданстве СССР, который, как отмечалось выше, возводил институт гражданства к истокам российской государственности. Однако очевидно, что законодателей история России не интересовала в то время.

В современном законодательстве историческая преемственность института российского гражданства зафиксирована только в 1999 г. Федеральным законом «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». Закон закрепил, что «Российская Федерация — есть правопреемник и правопродолжатель Российского государства, Российской Республики, Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР) и Союза Советских Социалистических Республик (СССР)», а также то, что «институт российского гражданства соотнесен с принципом непрерывности (континуитета) российской государственности». Но Конституционный суд не проверяет законодательные акты на соответствие федеральным законам о соотечественниках. Принятый же после него

ФЗ-2002 вообще исключил статью о гражданстве соотечественников из ФЗ о соотечественниках. Только в 2010 г. в данный закон была возвращена ст. 11.1 «Вопросы гражданства в отношениях с соотечественниками», где декларируется, что «соотечественники имеют право на приобретение гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке в соответствии с международными договорами Российской Федерации и законодательными правовыми актами Российской Федерации в сфере гражданства».

Т.В. Бак надеялась на признание своего российского гражданства по рождению по родителям, урожденным гражданам России. Данная возможность признания гражданства РФ появилась в результате Определения Конституционного суда по жалобе С.Р. Даминовой [25].

Закон-1991 восстанавливал в гражданстве тех, кто был лишен гражданства СССР не по своей воле. Была возможность восстановления гражданства и по ходатайству. Бывшие граждане СССР имели возможность оформить гражданство РФ в регистрационном порядке. Это право существовало до конца 2000 г.

В порядке регистрации получали гражданство РФ (ст. 18):

«...г) граждане бывшего СССР, проживающие на территориях государств, входивших в состав бывшего СССР, а также прибывшие для проживания на территорию Российской Федерации после 6 февраля 1992 г., если они до 31 декабря 2000 г. заявят о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации».

Порядок оформления гражданства регламентировался также Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утверждаемого указом Президента РФ [32]. Но в нем не все основания приобретения гражданства были описаны с равной тщательностью. В частности, не была прописана процедура реализации ч. 2 ст. 13 о признании гражданства по рождению. По этой причине вопрос о наличии российского гражданства многим пришлось решать в Конституционном суде.

О том, как отстаивать свое право на гражданство по рождению, рассказал в своей книге А.А. Мостовой [23], журналист, который сумел довести до Конституционного суда дело А.Б. Смирнова, рожденного в России, затем проживавшего в Латвии, не принимавшего там гражданство, вернувшегося в 1992 г. в Россию с советским паспортом. Постановление Конституционного суда по жалобе А.Б. Смирнова [33], заставило внести поправки в Закон-1991 и признавать гражданство РФ по рождению за всеми, кто повторял перипетии судьбы Смирнова.

С 1 июля 2002 г. вступил новый Федеральный закон «О гражданстве РФ» [45] (далее – ФЗ-2002), в соответствии с которым гражданами Российской Федерации, являются:

а) лица, имеющие гражданство Российской Федерации на день вступления в силу настоящего Федерального закона (те, кто получил его по Закону-1991);

б) лица, которые приобрели гражданство Российской Федерации в со-

ответствии с настоящим Федеральным законом.

ФЗ-2002 предусматривает следующие основания приобретения гражданства РФ:

а) по рождению;

б) в результате приема в гражданство Российской Федерации;

в) в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации;

г) по иным основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

В первоначальной редакции ФЗ-2002 не предусматривалось такое основание, как «признание». Хотя в настоящее время это основание присутствует (в качестве исправления ситуации с неправомерным отъемом паспортов у граждан России, о чем пойдет речь ниже), а также в соответствии с Определением Конституционного суда РФ от 21 апреля 2005 г. № 118-О по жалобе С.Р. Даминовой. Те, чьи родители (единственный родитель) признаны гражданами России по рождению, могут сами быть признаны гражданами России по рождению, независимо от их места рождения в СССР. Определенная нестыковка изменений ФЗ-2002 в связи решениями Конституционного суда (постановление по жалобе Смирнова и Определением по жалобе Даминовой), касающихся признания гражданства России по рождению, обсуждается в приложении 1 данной статьи.

ФЗ-2002 дал право на прием в гражданство в упрощенном порядке также тем лицам, кто имеет нетрудоспособного родителя в России; кто был граж-

данином СССР и, проживая в бывших союзных республиках, остался лицом без гражданства; а также детям, у которых один родитель – гражданин России, а другой – иностранец, если родитель-иностранец даст согласие. Такое согласие не требуется, если ребенок находится в России.

Пока остаются неуслышанными многочисленные просьбы граждан России (в большей части женщин), проживающих за рубежом, о решении вопроса по оформлению за рубежом российского гражданства их детям без согласия другого родителя, гражданином России не являющегося, как это происходит, когда ребенок находится в России [13]. Законопроекты с соответствующей поправкой вносились в 2010 и 2011 гг. депутатом К.Ф. Затулиным, в 2012 г. – Президентом РФ Д.А. Медведевым. Последний законопроект (с внесенными в ходе обсуждения существенными поправками) был принят Госдумой, но не одобрен Советом Федерации. Но с 2013 г. документ без движения застрял в согласительной комиссии между Госдумой и Советом Федерации.

Практически по всем позициям ФЗ-2002 усложнил доступ соотечественникам к российскому гражданству по сравнению с возможностями, которые давал Закон-1991. Регистрационный порядок оформления гражданства в ФЗ-2002 не предусмотрен. Возможность признания гражданства РФ по рождению была включена после мучительных хождений по судам, пока гражданка Даминова не дошла до Конституционного суда в 2005 г. А возможность признания гражданства

России за теми, чьи паспорта были бессудно отняты, появилась только в конце 2012 г., когда от чиновничьего беспредела уже пострадали около 70 тыс. человек.

Соотечественники восприняли нововведения, как опустившийся перед ними непреодолимый шлагбаум на пути к российскому гражданству. Очевидная несправедливость этого положения привела к скорым поправкам в закон, который предоставил возможность получить гражданство в упрощенном порядке тем гражданам бывшего СССР, кто имеет родителя-гражданина России (не только нетрудоспособного), проживающего в России; выпускникам российских учебных заведений, окончивших их после 2002 г., а также тем, кто родился в России или имеет супруга – российского гражданина и при этом получил вид на жительство. Позже, с начала 2006 г., была введена норма (ч. 4 ст. 14) об упрощенном порядке получения гражданства РФ гражданами бывших союзных республик, получившими разрешение на временное проживание или вид на жительство в России. Данное положение действовало до 1 июля 2009 г. Впоследствии добавились возможности облегченной процедуры для участников Государственной программы по содействию добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом; участников Великой Отечественной войны, переехавших в Россию, и еще некоторых категорий соотечественников, о которых речь пойдет ниже. Регламентирует процедуру приобретения гражданства Рос-

сии Положение, утверждаемое Указом Президента РФ [43].

\* \* \*

Проведенный выше краткий обзор истории российского гражданства показывает, что гражданство России начинает свой отсчет с 24 ноября 1917 г., а не с 30 декабря 1922 г., дня основания СССР, как это следует из Закона «О гражданстве РФ» 1991 г. [15], и тем более не с 6 февраля 1992 г., даты вступления в силу Закона «О гражданстве РФ», как заявляют некоторые сотрудники миграционных служб [7].

Институт российского гражданства претерпел существенные изменения

за время своего существования: от признания его за всеми подданными Российской империи, через ограничения, связанные с классовым подходом советского государства в вопросе о гражданстве СССР, которые существовали вплоть до «полной победы социализма», когда гражданство стало всеобщим, независимо от пола, национальной, расовой, социальной, имущественной принадлежности, образовательного ценза.

Принцип равенства лиц в праве на гражданство СССР, независимо от их происхождения социального и имущественного положения, перешел и в закон о гражданстве Российской Федерации.

### Сколько соотечественников смогли стать согражданами

В Россию, по данным Росстата, за 1992–2013 гг. переехали 9,6 млн человек. Около 2,2 млн из них получили гражданство РФ до выезда в Россию через консульские учреждения за рубежом (1,7 млн – с 1992 по 2002 г., 537 тыс. – в 2002–2013 гг.). 5,8 млн человек приобретали гражданство уже на территории России (2,9 млн – до 2002 г., 2,8 млн – за 2002–2013 гг.). Около 1,6 млн переселенцев к 2014 г. гражданства России не приобрели, т. е. оставались лицами без гражданства или иностранными гражданами.

Динамика числа получивших гражданство России коррелирует с изменениями в законодательстве [52]. Максимальные значения наблюдались

в первые годы применения Закона-1991 (по 1994 г.). Доля новых граждан от всех, кто получил гражданство за 21 послесоветский год (на начало 2014 г.), за первые десять лет (в период действия Закона-1991: с 1992 по 2002 г.) составляет 60%, и 40% – за последующие 12 лет (с 2002 по 2013 г., когда действует ФЗ-2002). В начальном периоде действия ФЗ-2002, между 2002 и 2004 г., произошло резкое падение количества новых граждан, пока в 2006 г. не был введен упрощенный порядок предоставления гражданства для граждан бывшего СССР (ч. 4 ст. 14). Новый резкий спад произошел после прекращения действия данной нормы в 2009 г., что можно видеть в Табл. 2.

Таблица 2

**Показатели предоставления гражданства по линии ФМС России  
по основным статьям ФЗ-2002 – тыс. человек  
(округленно – на основе данных О.С. Чудиновских [52])**

<b>Основание</b>	<b>2007 год</b>	<b>2008 год</b>	<b>2009 год</b>	<b>2010 год</b>	<b>2011 год</b>	<b>2012 год</b>	<b>2013 год</b>
Часть 4 статьи 14	190	230	275				
Другой упрощенный порядок	70	36	30	50	45	60	70
Международные соглашения	100	95	80	65	75	5	5
«Программа соотечественник»		4	10	10	15	30	45
Глава 8.1							15
<b>Всего</b>	<b>360</b>	<b>365</b>	<b>395</b>	<b>115</b>	<b>135</b>	<b>95</b>	<b>135</b>

За два с половиной года действия ч. 4 ст. 14 ФЗ-2002 (2007, 2008 и половина 2009 г.) гражданство России получили 62% из всех – эта возможность была самой востребованной. Большим «спросом» пользовались международные соглашения об упрощенном (регистрационном) порядке приобретения гражданства, существовавшие между Россией, Казахстаном, Киргизией и Белоруссией (за три года с 2007 по 2009 г.) – ими воспользовались почти четверть всех вновь прибывших граждан. Как уже отмечено выше, после прекращения действия ч. 4 ст. 14 ФЗ-2002 приток новых граждан резко упал (почти в 3,5 раза). В последующие два года лидирующее место по популярности заняли международные соглашения – 55% соискателей стали гражданами благодаря этой возможности.

Очередное «обрезание» путей к российскому гражданству для соотечественников произошло осенью 2011 г. Указом Президента РФ Д.А. Медведева [44], изменившего порядок получения гражданства РФ по международным договорам. В последующие годы данная статья притока новых граждан сошла почти на нет. В приложении 2 данной статьи приведены аргументы, свидетельствующие о неконституционности произошедших в связи с указом изменений законодательства о гражданстве РФ.

Как видно из табл. 2 «Программа соотечественник» медленно набирала темп в решении вопроса гражданства РФ для соотечественников. Только в 2012–2013 гг. доля новых граждан – участников программы приблизилась к трети. Можно сказать, что програм-

му спасли катастрофические события на Украине. К 2016 г. насчитывается уже около полумиллиона участников данной программы (вместе с членами семей) [3].

В 2013 г. около 15 тыс. человек смогли получить гражданство или были восстановлены в гражданстве по нормам гл. 8.1 ФЗ-2002, начавшей действовать с конца 2012 г. К 1 сентября 2016 г. (по данным МВД России)

правовой статус был урегулирован для 46 тыс. лиц из данной категории. При этом принято в российское гражданство 40 тыс. человек (или 87%), остальные 5700 человек признаны гражданами Российской Федерации.

Далее обсудим возможности приобретения российского гражданства соотечественниками, проживающими за рубежом, которые дает им действующее российское законодательство.

### **Пути к гражданству Российской Федерации для соотечественников**

В ФЗ-2002 категория «соотечественники» встречается единственный раз — об упрощенном порядке предоставления гражданства РФ участникам Государственной программы по содействию добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

**Кто является «соотечественником».** В российском правовом поле понятие «соотечественник» закреплено с 1999 г. Федеральным законом «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» [48] (далее — ФЗ о соотечественниках). В соответствии с данным законом соотечественниками за рубежом являются:

— во-первых, «граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами территории Российской Федерации»;

— во-вторых, ими признаются лица и их потомки, проживающие за преде-

лами территории Российской Федерации и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации, а также 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.

При этом признание своей принадлежности к соотечественникам является актом самоидентификации, подкрепленным общественной либо профессиональной деятельностью по сохранению русского языка, родных языков народов Российской Федерации, развитию российской культуры за рубежом, укреплению дружественных отношений государств проживания соотечественников с Российской Федерацией, поддержке общественных объединений соотечественников и защите прав соотечественников либо иными свидетельствами свободного выбора данных лиц в пользу духов-

ной и культурной связи с Российской Федерацией.

В ФЗ о соотечественниках декларировано право соотечественников на упрощенный порядок приобретения гражданства Российской Федерации в соответствии с законодательством РФ. Однако, как сказано выше, ФЗ-2002 дает право на получение гражданства России в упрощенном порядке только участникам «Программы соотечественник» и членам их семей [13].

**Соотечественники – участники «Программы соотечественник».** Государственная программа по содействию добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом утверждена Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г., а фактически начала действовать с 2007 г. С 2013 г. данная программа продолжена в новой редакции. К середине 2016 г. (за 10 лет) по этой программе, как отмечено выше, переехало в Россию около 500 тыс. человек. Из них 183 тыс. в 2015 г. (63% – из Украины, более 13% – из Казахстана, который до 2014 г. держал первенство по количеству переселенцев). За три месяца 2016 г. участниками программы (вместе с членами семей) стали 30 тыс. человек.

Программа призвана:

- решать экономические проблемы развития российских регионов (по сути – это оргнабор культурно-адаптированной рабочей силы);
- обеспечивать стабилизацию численности населения Российской Федерации, в первую очередь на территориях, стратегически важных для России;

– содействовать решению демографической проблемы, поскольку «воспитанные в традициях российской культуры, владеющие русским языком и не желающие терять связь с Россией соотечественники в наибольшей мере способны к адаптации и скорейшему включению в систему позитивных социальных связей принимающего сообщества».

Из перечня задач, которые призвана решать «Программа соотечественник», следует, что программа ни в коем случае не является репатриационной, что не раз подчеркивалось и руководителями ведомств, отвечающих за ее реализацию, что мы с сожалением вынуждены констатировать.

Участником программы может стать соотечественник, проживающий за рубежом или уже переехавший в Россию (если имеет разрешение на временное проживание (РВП) или вид на жительство (ВНЖ), либо статус временного убежища, который с августа 2014 г. в массовом порядке предоставляется гражданам Украины, перебравшимся в Россию из-за развернувшегося там конфликта после государственного переворота в феврале 2014 г.

Упрощенный порядок предоставления гражданства РФ участникам программы и членам их семей, определенный ч. 7 ст. 14 ФЗ-2002, введенной в действие с осени 2008 г., позволяет тем из них, кто имеет регистрацию по месту жительства на территории субъекта Российской Федерации, выбранного ими для постоянного проживания, подавать заявление на гражданство, не получая вида на жительство, не доказывая наличие

источников средств существования, не сдавая экзамен по русскому языку. На рассмотрение заявления закон отводит три месяца.

Трудно проходимым местом на пути к гражданству для переселенцев, не имеющих собственного жилья, является необходимость регистрации по месту жительства (наличие РВП – как минимум, или ВНЖ).

Попытки внести поправку в Закон о гражданстве и заменить для участников Программы требование регистрации по месту жительства на регистрацию по месту пребывания (в том числе от Калужского областного законодательного собрания) не были поддержаны в Государственной думе.

Проблема регистрации по месту проживания для участников Программы (и не только для них, конечно) особенно обострилась с принятием закона «о резиновых квартирах» [47].

В настоящее время в регионах создаются специальные центры временного размещения (ЦВР) для участников Программы переселения, которые дают им регистрацию на полгода. Этого времени хватает, чтобы получить РВП, сдать документы и получить гражданство РФ. Но, получив долгожданный паспорт гражданина РФ, соотечественник утрачивает регистрацию в ЦВР и остается один на один с законом, который несет наказание, если он зарегистрируется не там, где сможет проживать. А значит, новоиспеченный гражданин России начнет свою жизнь под угрозой уголовного преследования, как и тот, кто его пожалел и «прописал» в своем жилище [8]. Нелепость ситуации обос-

трывается тем, что соотечественники-иностранцы, имеющие собственное жилье в России, не могут в нем зарегистрироваться.

**Соотечественники – выпускники российских учебных заведений.** Остается незадействованный мощный резерв для «Программы соотечественник», которым являются соотечественники – выпускники российских профессиональных учебных заведений [11]. Те, кто за время учебы не получил РВП или ВНЖ на территории России, не имеют права на подачу документов для участия в данной программе на территории РФ. Хотя привлечение образованных молодых людей, выучившихся в России, как указано в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года [19] является одним из основных направлений государственной миграционной политики: «введение ускоренного (упрощенного) порядка получения гражданства Российской Федерации лицами, имеющими вид на жительство и являющимися предпринимателями, инвесторами, квалифицированными специалистами и членами их семей, а также выпускниками российских образовательных учреждений профессионального образования».

Для тех предпринимателей, инвесторов, квалифицированных специалистов, кто постоянно проживает (т. е. получил ВНЖ) и не менее трех лет работает на экономику России, поправками в ФЗ-2002, внесенными Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 157-ФЗ [49], дано право на

упрощенный порядок приобретения гражданства. Они могут подать заявление на гражданство, приложив документы о знании русского языка, о наличии средств к существованию и об отказе от имеющегося иностранного гражданства (например, копию отказа, направленного в уполномоченный орган иностранного государства с квитанцией о заказном направлении этого отказа). Через полгода они могут стать обладателями российского паспорта. Им уже не нужно ждать пять лет после получения вида на жительство, как это есть по общему порядку.

Таким образом, для мигрантов, имеющих экономический интерес в России, в соответствии с Концепцией введен ускоренный (упрощенный) порядок получения гражданства Российской Федерации.

Аналогичное ускорение пути к российскому паспорту получили иностранные выпускники российских образовательных учреждений из стран дальнего зарубежья, которого они раньше не имели. Через три года работы в России, имея российский диплом об образовании и вид на жительство, они могут просить гражданство России.

Однако поправки, давшие упрощенную процедуру студентам из дальнего зарубежья, усложнили путь к гражданству нашим соотечественникам — выпускникам российских вузов из постсоветских стран. Закон не делает различий между «ближними» и «дальними» выпускниками. И соотечественникам, гражданам бывших союзных республик, получившим российские дипломы, предстоит та

же процедура, что и «дальним» иностранцам. Она более сложная, чем была до введения поправок. Во-первых, отменено право на упрощенную процедуру для тех выпускников российских вузов, граждан бывших союзных республик, кто проживает за рубежом. Во-вторых, для тех из них, кто проживает в России, право на упрощенную процедуру получения гражданства существенно урезано. Нельзя подать документы на гражданство сразу после получения диплома, как было до 2014 г. Нужно иметь трехгодичный стаж работы в России. Излишне говорить, как это «подрезало крылья» молодым соотечественникам, обучающимся в России. Разочарование, паника, крушение жизненных планов, попытки искать «обходные пути» — вот следствие непродуманных изменений закона для наших соотечественников.

Следует отметить, что введение таких «исправлений» в отношении выпускников российских вузов из постсоветских стран нарушает Конституцию России, которая в ч. 2 ст. 55 запрещает подобные законы: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина».

Вместо того чтобы действительно упростить путь к гражданству для выпускников российских учебных заведений, например, дав им право без квоты получить РВП или как высококвалифицированным специалистам без РВП сразу подавать документы на получение ВНЖ, законодатель поступил вопреки Конституции, отменив их право на подачу заявления на прием в

гражданство РФ сразу после окончания российского вуза.

Надо ли было спешить с уравниванием в праве на российское гражданство граждан постсоветских республик и «дальних» иностранцев, если при этом урезаются права наших соотечественников? Не сжимаются ли подобными решениями границы нашего геополитического влияния? Не вредит ли это безопасности страны? А главное – не рушим ли мы веру наших соотечественников в то, что «своих не бросаем»?

**Соотечественники – «носители русского языка».** В соответствии с поручением Президента России, прозвучавшем 12 декабря 2012 г. в Послании к Федеральному Собранию, в законодательство введена новая категория – «носители русского языка» (далее – НРЯ). Чуть менее полутора лет понадобилось законодателям, чтобы отреагировать на президентское поручение.

Весной 2014 г. Госдумой были приняты поправки в ФЗ-2002 и в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – ФЗ о правовом положении), касающихся НРЯ (федеральные законы от 20 апреля 2014 г. № 71-ФЗ и от 23 июня 2014 г. № 157-ФЗ). Приказами ФМС (от 26 мая 2014 г. № 379, 380) регламентируется процедура получения сертификата НРЯ.

Постоянно проживающий в России НРЯ получил следующие льготы:

– он может получить ВНЖ без предварительного получения РВП (тут его

приравняли к высококвалифицированному специалисту-иностранцу);

– заявление «носителя» на гражданство, рассматривается три месяца (а не шесть, как у других, идущих по упрощенному порядку). В этом НРЯ уравниен с участниками Программы переселения.

Кто может быть признан «носителем русского языка»?

В ФЗ-2002 к «носителям русского языка» отнесли тех, кто сам проживает или проживал, либо имеет прямых предков, проживающих или проживавших постоянно в Российской империи или СССР в нынешних границах РФ. Уже в самом определении заложены первые два отступления от поручения президента [12].

Первое отступление: президент говорил о тех, «кто родился и в Российской империи, и в Советском Союзе», а закон требует постоянного проживания. Очевидно, что документально подтвердить постоянное проживание значительно труднее, чем рождение. Документы о рождении, как правило, хранят в семьях, да и в архивах загсов их найти легче, чем подтвердить факт прописки, т. е. постоянного проживания, в архивах жилищно-коммунальных служб.

Второе отступление: закон разделил соотечественников в праве быть признанными «носителями русского языка» на тех, кому повезло произойти с территории в нынешних границах Российской Федерации, и на остальных, чьи предки родились на пространствах «Большой России», но ставших зарубежными в 1991 г.: например, на Украине, в Прибалти-

ке, Казахстане. Так, у Н.В. Гоголя со всеми его томами были бы проблемы с получением статуса НРЯ, поскольку происходит он «с хутора близь Диканьки».

Следующее отступление от поручения Президента в том, что «процесс получения гражданства для наших соотечественников, для тех, кто культурно и духовно близок России» — для НРЯ стал более трудным, чем для всех других иностранцев. Хотя Президент критиковал именно то, что процесс получения гражданства для соотечественников «затруднен и до безобразия бюрократизирован».

Последнее отступление закреплено не в ФЗ-62 2002 г., а в Положении о рассмотрении вопросов гражданства РФ, где требование закона «отказаться от имеющегося гражданства иностранного государства» превратилось в необходимость «предъявить документ полномочного органа иностранного государства, подтверждающий выход заявителя из гражданства данного государства». Последнее требование — это главное препятствие на пути к гражданству России, воздвигнутое перед НРЯ. Причем НРЯ начать выход должен еще перед обращением за видом на жительство.

«Носитель русского языка» — российский соотечественник, доказавший своим происхождением и знанием русского языка этот статус, оказался дискриминированным по сравнению с другими иностранцами при получении им российского гражданства [9].

А) На стадии получения ВНЖ:

— требуется получить документ от

иностранного государства о приеме отказа от имеющегося гражданства (от других иностранцев этого не требуется);

— ВНЖ для НРЯ выдается на три года (другим категориям — на пять лет), нет возможности продлить ВНЖ (другие могут продлять неоднократно);

— если НРЯ за три года действия ВНЖ не получит гражданства России, он лишается ВНЖ без права повторно его получить.

ВНЖ для НРЯ жестко привязан к получению гражданства. НРЯ не может, проживать в России, как другие иностранцы, имеющие ВНЖ, если не планирует получать гражданство.

Б) При получении гражданства:

— к заявлению на гражданство РФ кроме сертификата, ВНЖ, сведений о законном источнике средств к существованию, НРЯ должен приложить документ от иностранного государства о выходе из гражданства или о невозможности такого выхода.

Все другие иностранцы прилагают к заявлению на гражданство России нотариально заверенную копию своего обращения об отказе от иного гражданства, направленного в консульство иностранного государства, вместе с квитанцией о почтовом отправлении, если требуется такой отказ. От ветеранов Великой Отечественной войны, лиц, имеющих особые заслуги, от детей отказа не требуют.

Главное препятствие на пути НРЯ к гражданству России состоит в том, что между соотечественником и Российской Федерацией поставлен посредник — иностранное государство,

гражданство которого имеет НРЯ. От иностранных чиновников (их расторопности, воли, злой или доброй), от регламентов в иностранном государстве, от формы справок, которые оно выдает, зависит решение вопроса о гражданстве для самых близких к России соотечественников.

Это привело к тому, что за два с половиной года действия закона к гражданству дошли, за редким исключением, только те, кто не имел никакого гражданства. Известно, что невозможно получить требуемых справок от Украины. Узбекистан решает вопрос о выходе (по информации посольства) более чем за три года. В абсолютно безвыходную ситуацию попали те соотечественники, которые получили статус НРЯ в Крыму. Их документы на выход из гражданства не принимают в посольствах иностранных государств, не признающих Крым российской территорией. Есть отказы Посольства Узбекистана в Москве в приеме документов о выходе из гражданства от лиц, переехавших в Россию на ПМЖ после 2014 г., если они стали «носителями русского языка» в Крыму. Узбекистан не признает Крым российским и относит его к консульской территории своего посольства в Киеве.

**Бессудные лишения гражданства.** Единственным основанием отмены решения о приеме в гражданство, по законам о гражданстве (Закон-1991 и ФЗ-2002) является установленный в судебном порядке факт предоставления или сообщения гражданином заведомо ложных документов или све-

дений. Однако в результате проверок, проводимых МВД и ФМС, начиная с 1997 г. начался массовый отъем паспортов (а фактически – лишение гражданства РФ) [10].

В большей мере это касалось тех, кто не имел прописки в России на 6 февраля 1992 г., т. е. в первую очередь страдали соотечественники, приехавшие после этой дэдлайн-даты.

Трагедия людей, лишенных российского гражданства без вины, без суда, когда у них изымали паспорта граждан РФ, полученные в полномочных учреждениях России, заставила Уполномоченного по правам человека в РФ подготовить в 2007 г. специальный доклад «О практике изъятия российских паспортов у бывших граждан СССР, переселившихся в Российскую Федерацию из стран СНГ» [41] (Доклад УПЧ 2007 г.).

Анализ сотен обращений в аппарат уполномоченного привел к следующему заключению: «Изъятие органами ФМС России паспорта гражданина Российской Федерации у переехавшего на постоянное жительство на родину соотечественнику не позволяет ему реализовать права, данные каждому от рождения. Больше того, лишенный российского паспорта соотечественник парадоксальным образом оказывается в менее благоприятном положении, чем иностранные граждане или лица без гражданства, проживающие в России по своему национальному паспорту или виду на жительство... Федеральный Уполномоченный, а также уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации придерживаются единого мнения – в случаях

необоснованной выдачи российских паспортов по вине государственных органов допущенные ими ошибки подлежат исправлению без ущерба для обладателей этих паспортов. Последние же должны без каких-либо дополнительных условий признаваться гражданами Российской Федерации по крайней мере до тех пор, пока не доказана их личная вина в незаконном получении российского гражданства и паспорта. ... С учетом остроты и неотложности проблемы, наиболее эффективным способом ее оперативного решения мог бы стать указ Президента Российской Федерации о безусловном приеме в российское гражданство переселенцев из стран СНГ, не по своей вине ошибочно документированных паспортами гражданина Российской Федерации».

Только через пять лет после выхода доклада УПЧ, в конце 2012 г. Госдума приняла поправки в ФЗ-62 «О гражданстве РФ» в виде новой гл. 8.1 «Урегулирование правового статуса отдельных категорий лиц, находящихся на территории Российской Федерации» [46], по которой право оформить гражданство РФ получили две категории.

Нормами гл. 8.1, на момент введения ее в действие, могли воспользоваться более 70 тыс. человек (по нашим прикидкам — в разы больше, поскольку эта цифра появилась из оценки количества только тех, кто попал под проверку, в результате которой был лишен российского паспорта или паспорт был признан недействительным, что в обоих случаях равносильно лишению гражданства). Эта часть

субъектов гл. 8.1 — «лишенцы», которые получили паспорта до 1 июля 2002 г. (по закону РФ 1991 г. «О гражданстве РФ»), — признаются гражданами России с момента получения ими первого паспорта РФ. Таким образом, действия государственных чиновников и служб, изъявших паспорта или сделавших их недействительными, признаны ничтожными, без каких-либо последствий для этих чиновников и служб. Эту процедуру не зря назвали «амнистией для ФМС». Перипетии, которые выпали на долю «лишенцев», никто в расчет не берет, как и тот урон престижу страны, нанесенный подобным отношением к своим гражданам.

Другая часть субъектов гл. 8.1 — те, кто въехал до 1 ноября 2002 г. и «тихо» жил и живет без регистрации по месту жительства с советскими паспортами или без документов, — счету не поддается. А они-то как раз и стояли перед вышеперечисленными трудностями на пути получения долгожданного российского гражданства по нормам гл. 8.1 и не смогли преодолеть барьеры. По-видимому, в продлении действия гл. 8.1 нуждаются несколько десятков (а может быть, и сотен) тысяч человек из данной категории.

В чем проблемы?

а) Сроки, которыми ограничена возможность воспользоваться поправками.

1. Право получить гражданство РФ распространяется на тех, кто не оформил (не смог оформить) российское гражданство, но въехал в Россию до ноября 2002 г.

Однако к моменту принятия поправок пошло более 10 лет с тех пор,

как начал действовать новый закон о гражданстве. За этот период на территорию России приехали тысячи соотечественников, имеющих право на признание гражданства РФ по рождению, либо на прием в гражданство в упрощенном порядке по другим основаниям. Многие не смогли оформить гражданство в срок не по своей вине, а из-за проволочек в органах ФМС, где отказывались принимать и проверять документы, подтверждающие соответствующие факты, несмотря на то что это является их обязанностью, вмененной законом. Обращение в суд часто не исправляло ситуации. Известны также случаи, когда миграционные службы не выполняют решения судов о признании гражданства.

2. Те, кто получил российский паспорт, но его изъяли или внесли в список недействительных, сможет восстановить справедливость, если паспорт гражданина РФ получен до 1 июля 2002 г. (дата вступления в силу нового ФЗ о гражданстве РФ).

Между тем внесудебное изъятие паспортов продолжалось и касалось паспортов, выданных и после 1 июля 2002 г. [7]. Из доклада УПЧ РФ: «Было опять выдано в нарушение установленного порядка: в 2004 г. — 6855 паспортов, в 2005 г. — 9347, в 2006 г. — 8271 паспорт, из них изъято 3299, 4658 и 5479 паспортов соответственно». Таким образом, из 24 473 граждан России, получивших паспорта с 2004 по 2006 г., 13 443 гражданина были лишены своего паспорта, а фактически — гражданства. В среднем — более 4 тыс. в год. При таких темпах «бессудных» решений, по оценкам экспертов,

к 2016 г. в бесправном положении оказалось не менее 60 тыс. человек, но «реабилитирующее» действие гл. 8.1. ФЗ о гражданстве РФ не распространяется на этих «лишенцев». А также на детей «лишенцев», которые приняли гражданство по гражданству родителей, но получали паспорт, став совершеннолетними, после 1 июля 2002 г.

После того как в 2009 г. Генпрокуратура запретила бессудный отъем паспортов [4], в ФМС перешли к другому способу: вносят паспорта в список недействительных, лишая фактической возможности ими пользоваться.

б) Действие поправок прекращается 1 января 2017 г. [46], а это означает, что в Новогоднюю ночь вместо Деда Мороза придет «Дед Лайн» к тем, кто не воспользовался гл. 8.1. Они обязаны до 31 марта 2017 г. выехать из РФ, иначе будут депортированы [46].

Принятые поправки в 2012 г. затрагивали интересы более 70 тыс. соотечественников (оценка сделана только по количеству изъятых и признанных недействительными паспортов). К настоящему времени нормами гл. 8.1 ФЗ-2002 воспользовались 45 тыс. человек (по данным Главного управления МВД России по вопросам миграции). Значит, только «лишенцев» насчитывается несколько тысяч. А число наших соотечественников, подпадающих под нормы данной главы, которые остаются с неурегулированным статусом, возможно, на порядок больше.

Законодательное требование о депортации бывших граждан СССР, по каким-либо причинам не оформив-

ших гражданство или вид на жительство до 1 января 2017 г., дискредитирует Российскую Федерацию и во многих случаях — невыполнимо. В какую страну будут депортированы граждане, прибывшие в Россию и проживающие здесь более 14 лет? Уже имеется немало громких и позорных примеров депортации русских людей из России, не сумевших оформить гражданство РФ, часто — по вине или некомпетентности органов ФМС. Следует также учесть, что на последний год действия поправок пришлось радикальное реформирование органов миграции, что принесло дополнительные трудности для тех, кто хотел бы легализоваться в России.

Кроме того, бремя депортации ложится и на государство, которое должно будет решать эти проблемы и организационно, и финансово.

Актуальность продления срока действия гл. 8.1. очевидна. На просьбы соотечественников-переселенцев откликнулся депутат Госдумы К. Затулин, который 2 ноября 2016 г. внес в Госдуму законопроект за № 18889-7 о продлении действия главы 8.1 на три года — до 1 января 2020 г.

Но остается вопрос, почему за четыре года действия норм гл. 8.1 ФЗ-2002 несколько тысяч людей остались за бортом легализации? Ответов несколько, и все они так или иначе связаны с неудовлетворительной организацией работы миграционных служб по данному направлению:

— слабая информационная работа по данному вопросу среди населения, что особенно сказывается на первом этапе работы закона — это 2013 г.;

— в 2014–2015 гг. миграционные службы были перегружены массовыми потоками беженцев с Украины, через толпы и очереди беженцев было не просто пробиться «укоренившимся» соотечественникам;

— в 2016 г. нагрянула реорганизация миграционной службы, что тоже не способствовало быстрому прохождению очередей;

— некомпетентность или недобросовестность сотрудников миграционных служб;

— трудности с документальными доказательствами постоянного проживания в РФ на ноябрь 2002 г. при отсутствии постоянной прописки или ВНЖ (миграционные органы оказываются принимать и рассматривать другие документы, свидетельствующие о постоянном проживании, а суды в большинстве случаев не принимают заявления об установлении юридически значимого факта постоянного проживания на 1 ноября 2002 г., ссылаясь на п. «в» ст. 30 ФЗ «О гражданстве РФ», где проверка фактов и представленных для обоснования заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации документов и в случае необходимости запрос дополнительных сведений в соответствующих государственных органах отнесены к полномочиям миграционной службы);

— трудности с установлением факта отсутствия гражданства иного государства, что особенно остро для граждан, прибывших из постсоветских стран, где гражданство предоставлялось по «нулевому варианту», когда от них не требовалось волеизъявления. В нарушение Положения о порядке

рассмотрения вопросов гражданства, где требуется предоставить подтверждение «отказа от гражданства» (копия отказа с квитанцией о его заказном отправлении), от соискателей гражданства во многих случаях требовали и продолжают требовать документ иностранного государства об отсутствии его гражданства;

– трудности с получением удостоверений личности у лиц, не имеющих таких документов;

– правовая неосведомленность и невозможность для иностранных граждан и лиц без гражданства получать бесплатную юридическую помощь, как это предусмотрено для малоимущих граждан РФ, при отсутствии (за редким исключением) добросовестного консультирования в органах миграции;

– субъективные факторы – боязнь (из-за выше перечисленных причин) не успеть до 1 января 2017 г. пройти процедуру получения гражданства и подвергнуться депортации.

Если не исправить положение, т. е. в первую очередь работу миграционных служб, новых трех лет также может не хватить для решения задачи. Продление действия гл. 8.1 необходимо сопроводить реорганизаций деятельности миграционных служб по данному направлению, предусмотрев необходимые, на наш взгляд, меры:

1. проведение широкой информационной кампании на ведущих каналах ТВ, издание разъяснительной полиграфической продукции, доступ-

ной для граждан (для распространения в органах миграции, предприятиях торговли, в иных местах массового скопления людей);

2. включение в регламенты работы миграционных органов четких инструкций по действиям сотрудников в данном направлении и применение дисциплинарных мер к нарушителям регламента.

Однако гл. 8.1 закрывает только «старые» долги перед соотечественниками, перебравшимися более 14 лет назад в Россию. Продлением срока ее действия возможно «легализовать» лишь некоторую часть лиц с неурегулированным правовым статусом.

По оценкам экспертов, сегодня в России проживают до 400 тыс. человек с неурегулированным правовым статусом, прибывших на постоянное проживание из постсоветских государств. Существенная часть из них прибыла после 2002 г., и гл. 8.1 им не поможет.

Не помогает эта глава и тем, кто получил после 1 июля 2002 г. паспорта граждан РФ, впоследствии изъятые или признанные недействительными.

В приложении 3 данной статьи приведены некоторые соображения, доказывающие незаконность изъятий паспортов или признания их недействительными, если они выданы на законных бланках уполномоченными на то органами. Количество тех, у кого изъяли документы также исчисляется тысячами.

## Что делать?

В рекомендациях специального заседания на тему «Переселение соотечественников в Россию: проблемы законодательства и практики», состоявшегося 22 апреля 2016 г. [35], Совет по правам человека при Президенте РФ (СПЧ) констатировал скорейшую необходимость прежде всего трех следующих важнейших системных преобразований:

– **иммиграционной амнистии для соотечественников** – переселенцев, бывших граждан СССР и их потомков, проживших в России в течение, например, пяти лет, ставших «нелегалами поневоле» из-за несовершенства законодательства, собственной неосведомленности или стечения тяжелых жизненных обстоятельств. Им предлагается выдать в упрощенном порядке без штрафов вид на жительство либо предоставить право на приобретение российского гражданства (эта акция не относится к трудовым мигрантам);

– **отмену для соотечественников-переселенцев института разрешения на временное проживание как лишней и дублирующей ступени на пути к гражданству РФ;**

– **установления в законодательстве о гражданстве РФ репатриационного характера оснований его предоставления соотечественникам и реальных преференций в приобретении».**

СПЧ обратил внимание на следующее: «Многие иностранные граждане и лица без гражданства (далее – ИГ и ЛБГ), длительное время фактически

проживающие в России, оказались за пределами правового поля в силу неоправданной жесткости или несовершенства миграционного законодательства, собственной правовой неосведомленности или неосторожности либо стечения тяжелых жизненных обстоятельств (отсутствия какой-либо справки, наличия судимости или опасного заболевания и др.).

Находясь в России без права на пребывание, не имея возможности реализовать общепризнанные социальные права, вынужденные нелегально работать в теневом секторе экономики, не платя налоги и взносы, они остаются фактически вне правового поля, беззащитными перед законом и беззаконием.

Более того, некоторых из них выдворять из России нельзя (имеют проживающих в России родителей, супруга(у) и(или) детей, являющихся гражданами РФ; существует реальная опасность гибели в стране исхода и др.) либо некуда (лица без гражданства, не имеющие прав на проживание в другом государстве).

Наличие в России значительного числа ИГ и ЛБГ с неурегулированным правовым статусом, в том числе длительное время фактически проживающих в России и имеющих проживающих в России родственников – граждан РФ, нарушает их права, нарушает интересы населения Российской Федерации и несет угрозу национальной безопасности».

СПЧ предложил рассмотреть комплекс дополнительных первоочередных

правовых мер по «легализации», т. е. узакониванию проживания в РФ тех, кого Россия называет своими соотечественниками. Среди них:

– продление срока действия норм гл. 8.1 ФЗ-2002;

– для «носителей русского языка» – снятие требования подачи заявления в органы иностранного государства о выходе из иного гражданства при оформлении ВНЖ и установление общего порядка отказа от иного гражданства при приобретении гражданства РФ;

– предоставление права участникам Программы «Соотечественники» право на получение гражданства РФ по месту миграционного учета в регионе вселения;

– восстановление права граждан бывшего СССР, имеющих РВП или ВНЖ в России, на упрощенный поряд-

ок получения гражданства РФ;

– оформление признания гражданства России по рождению тем, кто родился на ее территории и не отказывался от российского гражданства в уведомительном порядке (по их заявлению);

– снятие промежуточной ступени – РВП перед получением ВНЖ для тех, кто приехал жить в стране постоянно.

**Каждая поправка в законодательство, которая легализует соотечественников упрощает основания законности их проживания и приобретения ими российского гражданства будет служить социально-экономическому развитию страны, укреплению социальной стабильности и внутренней безопасности, а также повышению авторитета государства, собирающего свой народ.**

#### ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Коллизии признания гражданства РФ по рождению

Следует отметить определенную нестыковку в правоприменительной практике решения вопроса о признании гражданства РФ по рождению, возникшую в связи с постановлением Конституционного суда от 16 мая 1996 г. № 12-П по жалобе А.Б. Смирнова и Определением Конституционного суда РФ от 21 апреля 2005 г. № 118-О по жалобе С.Р. Даминовой, затрагивающих вопрос признания гражданства РФ по рождению за гражданами бывшего СССР.

В соответствии с определением, лица, родители которых являются гражданами РФ по рождению, признаются имевшими гражданство РФ

по рождению, независимо от места рождения на территории СССР, если они добровольно не отказались от гражданства РФ. То есть даже наличие другого паспорта, полученного без процедуры отказа от российского гражданства, не отнимает права на признание за ними гражданства РФ по рождению. На что совершенно справедливо указал Конституционный суд в своем Определении.

Однако тому, кто родился на территории РФ, добиться признания гражданства России по рождению труднее, чем тому, кто имеет родителей – признанных гражданами России по рождению. Родившимся на террито-

рии РФ (РСФСР) и не отказавшимся от российского гражданства, гражданство РФ по рождению признают (со ссылкой на постановление КС РФ) только в случае, если они отвечают дополнительным условиям. От них требуют, чтобы они выехали из России на ПМЖ в союзную республику; не получили там паспорта после развала страны (выдаваемого всем проживавшим там гражданам СССР) и затем вернулись на ПМЖ в Россию. Избыточные условия, не влияющие на факт гражданства по рождению, указаны в постановлении КС РФ, поскольку отвечали фактам биографии заявителя — А.Б. Смирнова, по жалобе которого оно было принято. Смирнов родился в РСФСР, встретил развал СССР за ее

рубежами, не принимал там нового гражданства и вернулся в Россию.

Очевидно, что необходима корректировка законодательных норм по признанию гражданства РФ по рождению с учетом выявленного противоречия. На наш взгляд, следует в Закон о гражданстве внести такое основание приобретения гражданства РФ, как признание, и дополнительную статью — о признании гражданства Российской Федерации, в которой перечислить все основания для признания как по рождению, так и при неправовом изъятии или признании недействительным паспорта, — которые уже содержатся в действующем ФЗ-2002 и которые возникли в нем после начала его действия.

#### **ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Изменение условий международных соглашений по вопросам гражданства, внесенные Указом Президента от 19 октября 2011 г. № 1391**

На момент издания данного указа на практике действовало единственное международное соглашение об упрощенном приобретении гражданства — четырехстороннее: между Россией, Беларуссией, Казахстаном и Киргизией [39]. Соглашение установило, что «каждая Сторона предоставит прибывающим на постоянное жительство на ее территорию гражданам другой Стороны право приобрести гражданство в упрощенном (регистрационном) порядке».

Соглашением дается право на упрощенный (регистрационный) порядок получения гражданства страны въезда тем, кто переезжает на свою родину или в страну, где постоянно проживал ранее (до 21 декабря 1991 г. — даты

создания СНГ), либо воссоединяется с близким родственником (в данном соглашении близкие родственники — это супруг (супруга), один из родителей (усыновителей), ребенок (в том числе усыновленный), сестра, брат, дед или бабушка, внук или внучка), который является гражданином страны приобретаемого гражданства и постоянно там проживает.

При этом соглашением могут воспользоваться не только те, кто только прибыл в страну испрашиваемого гражданства, но и те, кто там уже постоянно проживает, независимо от срока проживания. Кроме того, соглашение гласит, что «приобретение гражданства одной Стороны и выход из гражданства другой Стороны про-

изводятся на основе свободного волеизъявления заинтересованных лиц в соответствии с законодательством Сторон и положениями настоящего Соглашения».

Заявление на гражданство рассматривается не более трех месяцев.

Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ в части приобретения его по международным соглашениям был установлен перечень документов (п. 21.1), которые требуются от соискателя гражданства, в дополнение к тем, что отвечают условиям Соглашения (о происхождении/прежнем проживании в стране либо родстве с гражданами страны).

Это, во-первых, документы, доказывающие прибытие в Россию: бланк миграционного учета или РПВ, или ВНЖ; во-вторых, подтверждение о выезде на постоянное жительство на территорию Российской Федерации с территории иностранного государства (отметка в паспорте иностранного гражданина или листок убытия к документу, удостоверяющему личность иностранного гражданина).

Соглашение также предусматривает что, «если национальное законодательство Стороны или международные соглашения, участниками которых она является, устанавливают более льготные условия приобретения гражданства, то в этом случае применяются нормы национального законодательства либо соответствующего международного соглашения». Тем самым Сторонам дана возможность облегчать путь к своему гражданству, по сравнению с достигнутыми договоренностями. Однако российская сторона Указом

Президента РФ от 19 октября 2011 г. № 1391 [44] пошла в другую сторону – усложнила процедуру приобретения своего гражданства и сузила круг лиц, которые могут воспользоваться возможностями соглашения.

Указ внес «маленькую» поправку, «чуть-чуть» изменив перечень документов, свидетельствующих о прибытии на территорию РФ, оставив в нем только ВНЖ, тем самым ликвидировав упрощенный (регистрационный) порядок получения российского гражданства, что следовало из буквы и духа действующего международного соглашения. Процедура получения ВНЖ, которая сейчас требуется в обязательном порядке, является не регистрационной, а включает разрешительный (квотируемый) процесс получения РВП, затем, минимум через год, ВНЖ. Кроме того, возникает необходимость в получении массы справок и свидетельств, которые регистрационный порядок не предусматривал. Таким образом указом установлено, что международным договором может воспользоваться только тот иностранный гражданин, который уже проживает в России постоянно и, соответственно, имеет ВНЖ. Ему уже ждать российского паспорта долго не придется – его заявление должно быть рассмотрено в три месяца.

Но тем, кто имеет только РВП или рассчитывал за три месяца после прибытия и постановки на миграционный учет получить гражданство РФ, изменение условий соглашения обернулось трагедией. Это – тысячи соотечественников. Они, уволившись с работы, продавшие свое жилье,

снявшие детей с мест учебы, оказались перед необходимостью получать ВНЖ, до которого предстоял путь в несколько лет [10].

Указ вступил в силу в день официального опубликования, который наступил через 5 дней после подписания – в «черный» для тысяч наших соотечественников понедельник – 24 октября 2011 г. Указ упал как снег на их головы. Хотя он был официально опубликован (в Российской газете), но можно ли считать, что было при этом соблюдено требование Конституции РФ (ч. 3 ст. 3): «Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения»? Трактовать Конституцию – это исключительная прерогатива Конституционного суда. К сожалению, нам не известно о наличии запроса по данной ситуации. Как неизвестно, дошли ли до Конституционного суда обращения по поводу неконституционности данного указа в части нарушения им принципа приоритета международных соглашений.

Хотя в суды общей юрисдикции иски о нарушении права на гражданство были поданы. Один из обратившихся дошел до Верховного суда РФ, который своим решением [36] отказал заявителю «в признании частично недействующим пункта 1 Указа». Заявление как раз касалось изъятия миграционной карты и РВП из перечня документов, подтверждающих переезд в Россию. Коллегия Верховного суда Российской Федерации своим определением [24] оставила

апелляционную жалобу заявителя без удовлетворения.

При этом суды повторяли одно и то же: что президент имеет право издавать законодательные акты по вопросам гражданства (а кто ж ему в этом отказывает?); что право на гражданство реализуется «в соответствии с законодательством Сторон» (и это отвечает соглашению, однако законодательство сторон не должно противоречить или умалять нормы международного соглашения, если действует принцип приоритетности международных правовых актов, но этот аспект как раз и игнорировался в доводах Верховного суда). Верховный суд не увидел разницы в формуле по Соглашению: «сторона предоставит прибывающим на постоянное жительство ...право приобрести гражданство в упрощенном (регистрационном) порядке» и в формуле, фактически оставшейся после «обрезания», произведенного указом: «сторона предоставит постоянно проживающим... право приобрести гражданство в упрощенном порядке». Однако компетентное заключение по этому поводу может сделать только Конституционный суд, до которого пострадавшие от указа еще не добрались.

Указом был нанесен серьезный урон авторитету и престижу России не только в глазах соотечественников, но и населения, и руководства союзнических и еще дружественных к нам государств. Хотя за прошедшие годы большинство пострадавших от указа как-то решили свои проблемы, отмена его и возвращение действовавших до его принятия норм – это восстановление законности, что никогда не бывает поздно.

**ПРИЛОЖЕНИЕ 3. С больной головы – на здоровую,  
или У сильного (чиновника) всегда бессильный (гражданин) виноват**

История с бессудными лишениями гражданства России началась в результате внутренних проверок процедур предоставления гражданства России, проводимой в соответствии с регламентами и приказами миграционных органов. Так, Административный регламент ФМС по выдаче, замене, учету паспортов [34], введенный в действие в конце 2009 г., в п. 80 гласил: «В случае установления факта выдачи паспорта в нарушение установленного порядка или оформления на утраченном (похищенном) бланке паспорта, паспорт подлежит изъятию органом внутренних дел Российской Федерации или подразделением, выявившими такой паспорт». Причем «решение о признании паспорта, выданным в нарушение установленного порядка, принимается руководителем территориального органа или его заместителем». То есть никакого судебного разбирательства не предполагалось.

Вопрос о том, кто является виновником «нарушения установленного порядка», решался однозначно – гражданин. Его, получившего паспорт на законном бланке с законной печатью и подписью уполномоченного на то лица, обвиняли в отсутствии «решения» о предоставлении гражданства РФ, если не находили данных в электронной базе, если отсутствовала карточка учета выдачи паспортов или она была неправильно заполнена. Хотя сам факт выдачи паспорта был свидетельством и окончательной (иногда единственной) ступенью в решении

о получении гражданства, в которой участвовал гражданин, на него взваливали вину за то, что происходило в «черном ящике» административных манипуляций, нужных, может быть обязательных, но к которым гражданин не имел никакого отношения.

Следует обратить внимание, что приведенная выше редакция пункта 80 названного регламента утверждена в декабре, хотя значительно раньше, еще в апреле 2009 г., Генпрокуратура признала незаконным изъятие паспортов.

Как отмечалось выше, единственным основанием отменить решение о приобретении гражданства является установленный судом факт предоставления получателем гражданства заведомо ложных сведений и подложных документов. Но лишение паспорта – это фактическое лишение гражданства. Когда массовое беззаконие заметила Генпрокуратура, ФМС перешла к другой тактике. Дела «о неправильном оформлении» направлялись в суды, которые, как правило, выносили решения о правомерности исков ФМС, хотя прямая вина «ответчиков» – граждан не устанавливалась. На основании таких решений документы изымались или признавались недействительными. Суды штамповали такие решения даже в случаях, когда была доказана вина работников ФМС, «продававших паспорта», виновниками оставались люди, уступившие вымогательствам чиновников, хотя имели все законные основания стать гражданами России в упрощенном порядке. Но без взяток,

нередко, получить долгожданное гражданство РФ, положенное по закону, не удавалось.

Суды «прокатывали» решения не в пользу граждан, не обращая внимание на очевидность того, что ответчик является ненадлежащим. Впрочем, суду нельзя предъявить эту претензию, поскольку определение ненадлежащего ответчика происходит по заявлению сторон [6], которое необходимо делать в процессе судебного заседания. Однако редкие соотечественники, приехавшие в Россию из постсоветских стран, имеют средства на хорошего адвоката, чтобы защитить свое право на гражданство Родины.

В практике судов по вопросам гражданства не учитывалось и определение Конституционного суда РФ по жалобе М.О. Сулова [27], который считал неконституционной ст. 22 ФЗ-2002 «Основания прекращения гражданства Российской Федерации», позволяющую лишить гражданства. Однако КС Российской Федерации отклонил жалобу, поскольку «оспариваемая заявителем ст. 22 позволяет отменить решение о приобретении гражданства Российской Федерации, если оно принималось на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений. Указанная норма, как видно из ее содержания, распространяется только на случаи, когда отсутствовали законные основания для приобретения российского гражданства и возникновения устойчивой правовой связи лица с Российской Федерацией, выражающейся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Следовательно, оспариваемая норма, с учетом того, что в ней закреплено наличие обязательного судебного контроля, не может рассматриваться как допускающая лишение гражданства и нарушающая конституционные права и свободы М.О. Сулова в аспекте, указанном в жалобе.

Данное определение дает подсказки суду, что при определении гражданства РФ у лица нужно обращать внимание не на формальную запись или отсутствие таковой в учетных карточках, а на наличие законных оснований для получения им гражданства и «возникновение устойчивой правовой связи лица с Российской Федерацией».

Следует отметить, что Закон-1991 устанавливал в ст. 24 пятилетний срок исковой давности для отмены решения о приеме в гражданство. Этот срок законодатель посчитал достаточным для установления устойчивой правовой связи гражданина и государства, т. е. для фактического вступления первого в гражданство второго, даже в случаях, когда первым были нарушены правила, может быть и умышленно. В течение пяти лет с момента приобретения гражданства России можно было лишиться его, если суд установит факты предоставления соискателем гражданства заведомо ложных сведений или подложных документов. При этом отмена решения о приеме в гражданство Российской Федерации не распространялась на супруга и детей лица, лишенного гражданства, приобретших гражданство Российской Федерации вместе с ним.

Данная норма полностью игнорировалась ФМС. Если под подозрение

попадал паспорт соотечественника, то все, кто получил гражданство вследствие родства с ним, также оказывались «лишенцами».

Кроме того, срок давности для отмены всех решений, принятых по Закону-1991, истек к середине 2007. Так как ФЗ-2002 не установлен срок давности претензий по приему в гражданство, то он, в соответствии с Гражданским кодексом РФ [5], определяется как общий срок давности – в три года. Из этого вытекает, что в настоящее время для установления устойчивой правовой связи гражданина и государства достаточно трех лет, по истечении которых претензии к гражданину в суде могут быть отклонены на основании заявления об истечении сроков давности. Надо знать, что «исковая давность применяется судом только по заявлению стороны в споре, сделанному до вынесения судом решения» [5].

Увы, нам не известны примеры, когда рассмотрение в суде «дела по гражданству» было прекращено за истечением срока исковой давности! И суды в этом «не виноваты». Активной стороной тут должен выступать сам

гражданин. А пока не хватает правовой грамотности, гражданин остается слабой, бессильной стороной перед государственным чиновником, тоже часто юридически безграмотным, но опирающимся на авторитет и рычаги государственной машины.

Надо сказать, что у соотечественников есть самоотверженные, грамотные и опытные помощники. Это эксперты, юристы и правозащитники форума переселенческих организаций [50], правозащитная сеть комитета «Гражданское содействие» [29], постоянная комиссия СПЧ по миграционной политике и защите прав человека в сфере межнациональных отношений [29], известные правозащитники, имеющие богатую судебную практику [21; 51]. Сами соотечественники создают «целевые группы» в Интернет-сетях [40].

Вспомним В.В. Маяковского: «Единица – вздор, единица – ноль, голос единицы, тоньше писка, кто его услышит? ...Но если в партию сгрудились малые – сдайся враг, замри и ляг». Можно надеяться, что не все так безнадежно для «партии соотечественников» в вопросе получения ими гражданства России.

### Список литературы

1. *Варлен М.В.* Гражданство. Россия и СНГ. Учебно-практическое пособие. М.: Проспект., 2010.

[*Varlen M.V.* Grazhdanstvo. Rossija i SNG. Uchebno-prakticheskoe posobie. M.: Prospekt., 2010]

2. *Ващенко В.* Мама просидела два часа под дулом автомата. Что было с русскими в Таджикистане после 1991-го [Электронный ресурс]. URL: <http://blog.beinenson.news/2016/08/23/russian-tajik-story/>

[*Vashhenko V.* Mama prosidela dva chasa pod dulom avtomata. СHто было s russkimi v Tadzhikestane posle 1991-go [JElektronnyj resurs]. URL: <http://blog.beinenson.news/2016/08/23/russian-tajik-story/>]

3. Выступление статс-секретаря – заместителя Министра иностранных дел России Г.Б. Карасина на Всемирной тематической конференции соотечественников «Вместе с Россией». Москва, 1 ноября 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2511240](http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2511240)

[Vystuplenie stats-sekretarja – zamestitelja Ministra inostrannyh del Rossii G.B. Karasina na Vsemirnoj tematicheskoj konferencii sootechestvennikov «Vместe s Rossiej». Moskva, 1 nojabrja 2016 g. [JElektronnyj resurs]. URL: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2511240](http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2511240)]

4. Генпрокуратура запретила миграционной службе изымать российские паспорта при отсутствии неправомерных действий их владельцев [Электронный ресурс]. URL: <http://www.regnum.ru/news/1148023.html>

[Genprokuratura zapretila migracionnoj sluzhbe izymat' rossijskie pasporta pri otsutstvii nepravomernyh dejstvij ih vladel'cev [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.regnum.ru/news/1148023.html>]

5. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г., № 51-ФЗ. Часть первая, глава 12 «Исковая давность», статья 196 «Общий срок исковой давности» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200566&fld=134&dst=101079,0&rnd=0.6224752443356616#0>

[Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii ot 30 noyabrya 1994 g., № 51-FZ. СHаст' pervaja, glava 12 «Iskovaja davnost'», stat'ja 196 «Obshhij srok iskovoj davnosti» [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200566&fld=134&dst=101079,0&rnd=0.6224752443356616#0>]

6. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ. Глава 4 «Лица, участвующие в деле», статья 41 «Замена ненадлежащего ответчика» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200887&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.5054542007416067#0>

[Grazhdanskij processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 14 noyabrya 2002 g. № 138-FZ. Glava 4 «Lica, uchastvujushhie v dele», stat'ja 41 «Zamena nenadlezhashhego otvetchika» [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200887&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.5054542007416067#0>]

7. *Графова Л.И.* В защиту «понаехавших». Сборник статей о миграционной политике России. М.: Сам полиграфист, 2016.

[*Grafova L.I.* V zashhitu «ponaehavshih». Sbornik statej o migracionnoj politike Rossii. M.: Sam poligrafist, 2016]

8. *Графова Л.И.* Разнесенные ветром. М.: Сам полиграфист, 2016.

[*Grafova L.I.* Raznesennye vetrom. M.: Sam poligrafist, 2016.]

9. *Докучаева А.В.* Как преодолеть бастион. Получать гражданство России труднее всего носителям русского языка // Миграция XXI век. 2015. № 3. С. 16–22.

[*Dokuchaeva A.V.* Kak preodolet' bastion. Poluchat' grazhdanstvo Rossii trudnee vsego nositeljam russkogo jazyka // Migracija XXI vek. 2015. № 3 (30). S. 16–22.]

10. *Докучаева А.В.* Режем без ножа, на законном основании [Электронный ресурс]. URL: [http://www.materik.ru/rubric/detail.php?ID=23633&phrase\\_id=1988852](http://www.materik.ru/rubric/detail.php?ID=23633&phrase_id=1988852)

[*Dokuchaeva A.V.* Rezhem bez nozha, na zakonnom osnovanii [JElektronnyj resurs]. URL: [http://www.materik.ru/rubric/detail.php?ID=23633&phrase\\_id=1988852](http://www.materik.ru/rubric/detail.php?ID=23633&phrase_id=1988852)]

11. *Докучаева А.В.* Соотечественники – выпускники российских вузов урезаны в праве на гражданство России [Электронный ресурс]. URL: [http://www.materik.ru/rubric/detail.php?ID=21103&phrase\\_id=198884](http://www.materik.ru/rubric/detail.php?ID=21103&phrase_id=198884)

[*Dokuchaeva A.V.* Sootechestvenniki-vypuskniki rossijskih vuzov urezany v prave na grazhdanstvo Rossii [JElektronnyj resurs]. URL: [http://www.materik.ru/rubric/detail.php?ID=21103&phrase\\_id=198884](http://www.materik.ru/rubric/detail.php?ID=21103&phrase_id=198884)]

12. *Докучаева А.В.* Тупики, в которых оказываются соотечественники на пути к гражданству России <http://www.materik.ru/rubric/detail.php?ID=23625>

[*Dokuchaeva A.V.* Tupiki, v kotoryh okazyvajutsja sootechestvenniki na puti k grazhdanstvu Rossii <http://www.materik.ru/rubric/detail.php?ID=23625>]

13. *Докучаева А.В.* Упрощенное гражданство для соотечественников: за и против [Электронный ресурс]. URL: [http://www.materik.ru/rubric/detail.php?ID=20115&phrase\\_id=1988848](http://www.materik.ru/rubric/detail.php?ID=20115&phrase_id=1988848)

[*Dokuchaeva A.V.* Uproshhennoe grazhdanstvo dlja sootechestvennikov: za i protiv [JElektronnyj resurs]. URL: [http://www.materik.ru/rubric/detail.php?ID=20115&phrase\\_id=1988848](http://www.materik.ru/rubric/detail.php?ID=20115&phrase_id=1988848)]

14. *Епифанцев С.В.* Чего хотят русские? // Краткий урок «анатомии» для начинающих: сборник статей и материалов. Центральноазиатский институт русской диаспоры. Бишкек, 2016.

[*Epifancev S.V.* SNeogo hotjat russkie? // Kratkij urok «anatomii» dlja nachinajushhih: sbornik statej i materialov. Central'noaziatskij institut russkoj diasporj. Bishkek, 2016]

15. Закон РФ от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» [Электронный ресурс] URL: <http://poisk-zakona.ru/266958.html>

[Zakon RF ot 28 nojabrja 1991 g. № 1948-I «O grazhdanstve Rossijskoj Federacii» [JElektronnyj resurs] URL: <http://poisk-zakona.ru/266958.html>]

16. Закон СССР от 1 декабря 1978 г. № 8497-IX «О гражданстве СССР» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.lawmix.ru/sss/10580>

[Zakon SSSR ot 1 dekabrya 1978 g. № 8497-IX «O grazhdanstve SSSR» [JElektronnyj resurs]. URL: <https://www.lawmix.ru/sss/10580>]

17. Закон СССР от 23 мая 1990 г. № 1518-1 «О гражданстве СССР» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.lawmix.ru/sss/3324>

[Zakon SSSR ot 23 maya 1990 g. № 1518-1 «O grazhdanstve SSSR» [JElektronnyj resurs]. URL: <https://www.lawmix.ru/sss/3324>]

18. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/EText/cnst1977.htm>

[Konstitucija (Osnovnoj zakon) Sojuza Sovetskih Socialisticheskikh Respublik ot 7 oktyabrya 1977 g. [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm>]

19. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ от 13 июня 2012 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/#ixzz3asqn2HEv>

[Konceptcija gosudarstvennoj migracionnoj politiki Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda (utv. Prezidentom RF ot 13 ijunja 2012 g.) [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/#ixzz3asqn2HEv>]

20. *Лукашова Л.С.* В России будет день республики? [Электронный ресурс]. URL: [http://therussianamerica.com/russian\\_newscenter/articles/2016/03/03/%D0%B2-%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8-%D0%B1%D1%83%D0%B4%D0%B5%D1%82-%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%8C-%D1%80%D0%B5%D1%81%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B8](http://therussianamerica.com/russian_newscenter/articles/2016/03/03/%D0%B2-%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8-%D0%B1%D1%83%D0%B4%D0%B5%D1%82-%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%8C-%D1%80%D0%B5%D1%81%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B8)

[*Lukashova L.S.* V Rossii budet den' respubliki? [JElektronnyj resurs]. URL: [http://therussianamerica.com/russian\\_newscenter/articles/2016/03/03/%D0%B2-%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8-%D0%B1%D1%83%D0%B4%D0%B5%D1%82-%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%8C-%D1%80%D0%B5%D1%81%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B8](http://therussianamerica.com/russian_newscenter/articles/2016/03/03/%D0%B2-%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8-%D0%B1%D1%83%D0%B4%D0%B5%D1%82-%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%8C-%D1%80%D0%B5%D1%81%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B8)]

21. Людмила Лукашева о борьбе россиян за российское гражданство [Электронный ресурс]. URL: <http://socural.ru/100011991.html>

[Ljudmila Lukashjova o bor'be rossijan za rossijskoe grazhdanstvo [JElektronnyj resurs]. URL: <http://socural.ru/100011991.html>]

22. Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, в Центрально-Азиатском регионе (Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Узбекистан) / В.Г. Егоров, А.В. Докучаева. М.: Институт диаспоры и интеграции (Институт стран СНГ), 2008.

[Monitoring realizacii Gosudarstvennoj programmy po okazaniu sodejstvija dobrovol'nomu pereseleniju v Rossijskuju Federaciju sootchestvennikov, prozhivajushhh za rubezhom, v Central'no-Aziatskom regione (Kazahstan, Kirgizija, Tadzhiistan, Uzbekistan) / V.G. Egorov, A.V. Dokuchaeva. M.: Institut diaspori i integracii (Institut stran SNG), 2008]

23. *Мостовой А.А.* Верни гражданство! Практическое руководство для 27 000 000 соотечественников. М.: Русская панорама, 2003.

[*Mostovoj A.A.* Verni grazhdanstvo! Prakticheskoe rukovodstvo dlja 27 000 000 sootchestvennikov. M.: Russkaja panorama, 2003]

24. Определение Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 № АПЛ12-327 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 21 марта 2012 г. № АКПИ12-118, которым отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующим пункта 1 Указа Президента РФ от 19.10.2011 № 1391 «О внесении изменения в Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325» // БВС РФ. 2012. № 11.

[Opredelenie Verhovnogo Suda RF ot 28 ijunja 2012 № APL12-327 «Ob ostavlenii bez izmenenija reshenija Verhovnogo Suda RF ot 21 marta 2012 g. № AKPI12-118, kotorym otkazano v udovletvorenii zajavlenija o priznanii chastichno nedejstvujushhim punkta 1 Ukaza Prezidenta RF ot 19.10.2011 № 1391 «O vnesenii izmenenija v Polozhenie o porjadke rassmotrenija voprosov grazhdanstva Rossijskoj Federacii, utverzhdennoe Ukazom Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 14 nojabrja 2002 g. № 1325» // BVS RF. 2012. № 11]

25. Определение Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2005 № 118-О «По жалобе гражданки Даминовой Светланы Рашидовны на нарушение ее конституционных прав пунктом “а” части первой статьи 12 Федерального Закона “О гражданстве Российской Федерации”» [Электронный ресурс]. URL: <http://zakonbase.ru/content/base/80641>

[Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 21 aprelya 2005 № 118-О «Po zhalobe grazhdanki Daminovoj Svetlany Rashidovny na narushenie ee konstitucionnyh prav punktom “a” chasti pervoj stat’i 12 Federal’nogo Zakona “O grazhdanstve Rossijskoj Federacii”» [JElektronnyj resurs]. URL: <http://zakonbase.ru/content/base/80641>]

26. Определение Конституционного Суда РФ от 3 марта 2015 года № 318-0 «О прекращении производства по делу о проверке конституционности части второй статьи 13 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой Т.В. Бак» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_131381/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_131381/)

[Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 3 marta 2015 goda № 318-0 «O prekrashhenii proizvodstva po delu o proverka konstitucionnosti chasti vtoroj stat’i 13 Zakona Rossijskoj Federacii «O grazhdanstve Rossijskoj Federacii» v svjazi s zhaloboj T.V. Bak» [JElektronnyj resurs]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_131381/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_131381/)]

27. Определение Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2011 года № 554-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Сулова Мераби Отаровича на нарушение его конституционных прав статьей 22 Федерального закона “О гражданстве Российской Федерации”» [Электронный ресурс]. URL: <http://zakonbase.ru/content/base/181728>

[Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 21 aprelya 2011 goda № 554-О-О «Ob otkaze v prinjatii k rassmotreniju zhaloby Suslova Merabi Otarovicha na narushenie ego konstitucionnyh prav stat’ej 22 Federal’nogo zakona “O grazhdanstve Rossijskoj Federacii”» [JElektronnyj resurs]. URL: <http://zakonbase.ru/content/base/181728>]

28. Официальный сайт региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам Комитет «Гражданское содействие» [Электронный ресурс]. URL: <http://refugee.ru/ob-organizatsii/>

[Oficial’nyj sajt regional’noj obshhestvennoj blagotvoritel’noj organizacii pomoshhi bezhencam i vynuzhdennym pereselencam Komitet «Grazhdanskoe sodejstvie» [JElektronnyj resurs]. URL: <http://refugee.ru/ob-organizatsii/>]

29. Официальный сайт Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. Страница заместителя председателя Совета, председатель постоянной комиссии СПЧ по миграционной политике и защите прав человека в сфере международных отношений Е.А. Боброва [Электронный ресурс]. URL: <http://president-sovet.ru/members/constitution/read/43/>

[Oficial'nyj sajt Soveta pri Prezidente Rossijskoj Federacii po razvitiju grazhdanskogo obshhestva i pravam cheloveka. Stranica zamestitelja predsedatelja Soveta, predsedatel' postojannoj komissii SPCH po migracionnoj politike i zashhite prav cheloveka v sfere mezhnacional'nyh odnoszenij E.A. Bobrova [JElektronnyj resurs]. URL: <http://president-sovet.ru/members/constitution/read/43/>]

30. *Пальников М.С.* Иммиграция в Россию из постсоветских республик. Часть первая. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.perspektivy.info/book/immigracija\\_v\\_rossiju\\_iz\\_postsovetских\\_respublik\\_chast\\_pervaja\\_2009-07-16.htm](http://www.perspektivy.info/book/immigracija_v_rossiju_iz_postsovetских_respublik_chast_pervaja_2009-07-16.htm)

[*Pal'nikov M.S.* Immigracija v Rossiju iz postsovetских respublik. CHast' pervaja. [JElektronnyj resurs]. URL: [http://www.perspektivy.info/book/immigracija\\_v\\_rossiju\\_iz\\_postsovetских\\_respublik\\_chast\\_pervaja\\_2009-07-16.htm](http://www.perspektivy.info/book/immigracija_v_rossiju_iz_postsovetских_respublik_chast_pervaja_2009-07-16.htm)]

31. *Пальников М.С.* Иммиграция в Россию из постсоветских республик. Часть вторая. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.perspektivy.info/print.php?ID=39971>

[*Pal'nikov M.S.* Immigracija v Rossiju iz postsovetских respublik. CHast' vtoraja. [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.perspektivy.info/print.php?ID=39971>]

32. Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 10 апреля 1992 года № 386 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.lawmix.ru/zkrf/34862>

[Polozhenie o porjadke rassmotrenija voprosov grazhdanstva Rossijskoj Federacii, utverzhdennogo Ukazom Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 10 aprelja 1992 goda № 386 [JElektronnyj resurs]. URL: <https://www.lawmix.ru/zkrf/34862>]

33. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 1996 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта “г” статьи 18 Закона Российской Федерации “О гражданстве Российской Федерации” в связи с жалобой А.Б. Смирнова» [Электронный ресурс]. URL: <http://zakonbase.ru/content/base/17722>

[Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 16 maya 1996 g. № 12-P «Po delu o proverke konstitucionnosti punkta “g” stat'i 18 Zakona Rossijskoj Federacii “O grazhdanstve Rossijskoj Federacii” v svjazj s zhaloboj A.B. Smirnova» [JElektronnyj resurs]. URL: <http://zakonbase.ru/content/base/17722>]

34. Приказ Федеральной миграционной службы от 7 декабря 2009 г. № 339 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» (с изм. и доп.) (утратил силу) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/197585/#friends>

[Prikaz Federal'noj migracionnoj sluzhby ot 7 dekabrja 2009 g. № 339 «Ob utverzhenii Administrativnogo reglamenta Federal'noj migracionnoj sluzhby po predostavleniju gosudarstvennoj uslugi po vydache, zamene i po ispolneniju gosudarstvennoj funkcii po uchetu pasportov grazhdanina Rossijskoj Federacii, udostoverjajushhijh lichnost' grazhdanina Rossijskoj Federacii na territorii Rossijskoj Federacii» (s izm. i dop.) (utratil silu) [JElektronnyj resurs]. URL: <http://base.garant.ru/197585/#friends>]

35. Рекомендации по итогам спецзаседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека «Переселение соотечественников в Россию: проблемы законодательства и практики» [Электронный ресурс]. URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/477/>

[Rekomendacii po itogam speczasedanija Soveta pri Prezidente Rossijskoj Federacii po razvitiju grazhdanskogo obshhestva i pravam cheloveka «Pereselenie sootечestvennikov v Rossiju: problemy zakonodatel'stva i praktiki» [JElektronnyj resurs]. URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/477/>]

36. Решение Верховного Суда РФ от 21 марта 2012 г. № АКПИ12-118 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим пункта 1 Указа Президента РФ от 19 октября 2011 г. № 1391 «О внесении изменения в Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325» // ВВС РФ. 2012. № 11.

[Reshenie Verhovnogo Suda RF ot 21 marta 2012 g. № АКПИ12-118 «Ob otkaze v udovletvorenii zajavlenija o priznanii chastichno nedejstvujushhim punkta 1 Ukaza Prezidenta RF ot 19 oktjabrja 2011 g. № 1391 «O vnesenii izmenenija v Polozhenie o porjadke rassmotrenija voprosov grazhdanstva Rossijskoj Federacii, utverzhdennoe Ukazom Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 14 nojabrja 2002 g. № 1325» // BVS RF. 2012. № 11]

37. Российская диаспора на пространстве СНГ / К.Ф. Затулин, В.И. Романенко и др. М.: Институт диаспоры и интеграции (Институт стран СНГ), 2007.

[Rossijskaja diaspora na prostranstve SNG / K.F. Zatulín, V.I. Romanenko i dr. M.: Institut diaspory i integracii (Institut stran SNG), 2007]

38. Русскоязычные в Центральной Азии. Социальный портрет / В.Г. Егоров, А.В. Докучаева. М.: Институт диаспоры и интеграции (Институт стран СНГ), 2010.

[Russkojazychnye v Central'noj Azii. Social'nyj portret / V.G. Egorov, A.V. Dokuchaeva. M.: Institut diaspory i integracii (Institut stran SNG), 2010]

39. Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства от 26 февраля 1999 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://demoscope.ru/weekly/knigi/zakon/zakon024.html>

[Soglashenie mezhdú Respublikoj Belarus', Respublikoj Kazahstan, Kyrgyzskoj Respublikoj i Rossijskoj Federacii ob uproshhennom porjadke priobretenija grazhdanstva ot 26.02.1999 g. [JElektronnyj resurs]. URL: <http://demoscope.ru/weekly/knigi/zakon/zakon024.html>]

40. Социальная сеть ВКонтакте. Группа «Гражданство РФ “Носители русского языка”». [Электронный ресурс]. URL: [https://vk.com/nositeli\\_russkogo\\_yazyika](https://vk.com/nositeli_russkogo_yazyika)

[Social'naja set' VKontakte. Gruppy «Grazhdanstvo RF “Nositeli russkogo jazyka”». [JElektronnyj resurs]. URL: [https://vk.com/nositeli\\_russkogo\\_yazyika](https://vk.com/nositeli_russkogo_yazyika)]

41. Специальный доклад уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 6 декабря 2007 г. «О практике изъятия российских паспортов у бывших граждан СССР, переселившихся в Российскую Федерацию из стран СНГ» // Российская газета. 2008. 26 янв.

[Special'nyj doklad upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii ot 6 dekabrja 2007 g. «O praktike iz#jatija rossijskih pasportov u byvshih grazhdan SSSR, pereselivshijsja v Rossijskuju Federaciju iz stran SNG» // Rossijskaja gazeta. 2008. 26 janv.]

42. Сравнительный анализ правового положения соотечественников, проживающих в постсоветских странах / В.Г. Егоров, Ю.Ю. Яновская. М.: Институт диаспоры и интеграции (Институт стран СНГ), 2014.

[Sravnitel'nyj analiz pravovogo polozhenija sootchestvennikov, prozhivajushhih v postsovetskih stranah / V.G. Egorov, JU.JU. JAnovskaja. M.: Institut diaspory i integracii (Institut stran SNG), 2014]

43. Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/185226/#help#ixzz3Y7lsWZam>

[Ukaz Prezidenta RF ot 14 nojabrja 2002 g. № 1325 «Ob utverzhdenii Polozhenija o porjadke rassmotrenija voprosov grazhdanstva Rossijskoj Federacii» (s izm. i dop.) [JElektronnyj resurs]. URL: <http://base.garant.ru/185226/#help#ixzz3Y7lsWZam>]

44. Указ Президента РФ от 19 октября 2011 г. № 1391 «О внесении изменения в Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_120650/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120650/)

[Ukaz Prezidenta RF ot 19 oktjabrja 2011 g. № 1391 «O vnesenii izmenenija v Polozhenie o porjadke rassmotrenija voprosov grazhdanstva Rossijskoj Federacii, utverzhdennoe Ukazom Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 14 nojabrja 2002 g. № 1325» [JElektronnyj resurs]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_120650/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120650/)]

45. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/184539/1/#100>

[Federal'nyj zakon «O grazhdanstve Rossijskoj Federacii» ot 31 maja 2002 g. № 62-FZ [JElektronnyj resurs] URL: <http://base.garant.ru/184539/1/#100>]

46. Федеральный закон от 12 ноября 2012 г. № 182-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70257102/>

[Federal'nyj zakon ot 12 noyabrja 2012 g. № 182-FZ «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «O grazhdanstve Rossijskoj Federacii». [JElektronnyj resurs]. URL: <http://base.garant.ru/70257102/>]

47. Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_156010/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156010/)

[Federal'nyj zakon ot 21 dekabrja 2013 g. № 376-FZ «O vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye акты Rossijskoj Federacii» [JElektronnyj resurs]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_156010/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156010/)]

48. Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» [Электронный ресурс]. URL: <http://constitution.garant.ru/act/right/12115694/>

[Federal'nyj zakon ot 24 maja 1999 g. № 99-FZ «O gosudarstvennoj politike Rossijskoj Federacii v otnoshenii sootchestvennikov za rubezhom» [JElektronnyj resurs]. URL: <http://constitution.garant.ru/act/right/12115694/>]

49. Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О гражданстве Российской Федерации”» – [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38594>

[Federal'nyj zakon ot 23 ijunja 2014 g. № 157-FZ «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon “O grazhdanstve Rossijskoj Federacii”» – [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38594>]

50. Форум переселенческих организаций – Международное общественное движение содействия мигрантам и их организациям [Электронный ресурс]. URL: <http://migrant.ru/>

[Forum pereselencheskih organizacij – Mezhdunarodnoe obshhestvennoe dvizhenie sodejstvija migrantam i ih organizacijam [JElektronnyj resurs]. URL: <http://migrant.ru/>]

51. Форум «Судебная практика правозащитника» [Электронный ресурс]. URL: <http://praktika.borda.ru/>

[Forum «Sudebnaja praktika pravozashhitnika» [JElektronnyj resurs]. URL: <http://praktika.borda.ru/>]

52. *Чудиновских О.С.* О политике и тенденциях приобретения гражданства Российской Федерации в период с 1992 по 2013 г. // Демографическое обозрение. 2014. № 3. С. 65–126.

[*CHudinovskih O.S.* O politike i tendencijah priobretenija grazhdanstva Rossijskoj Federacii v period s 1992 po 2013 g. // Demograficheskoe obozrenie. 2014. № 3. S. 65–126]

53. *Щербакова Е.М.* Россия: демографические итоги 2013 года (часть III) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.perspektivy.info/rus/demo/rossija\\_demograficheskije\\_itogi\\_2013\\_goda\\_chast\\_iii\\_2014-06-10.htm](http://www.perspektivy.info/rus/demo/rossija_demograficheskije_itogi_2013_goda_chast_iii_2014-06-10.htm)

[*SHHerbakova E.M.* Rossija: demograficheskie itogi 2013 goda (chast' III) [JElektronnyj resurs]. URL: [http://www.perspektivy.info/rus/demo/rossija\\_demograficheskije\\_itogi\\_2013\\_goda\\_chast\\_iii\\_2014-06-10.htm](http://www.perspektivy.info/rus/demo/rossija_demograficheskije_itogi_2013_goda_chast_iii_2014-06-10.htm)]

**С. МОСОЛИКОВ,**

аспирант МГОУ,  
e-mail: mosolikov@yandex.ru

**S. MOSOLIKOV,**

Seeker of candidate degree of MSOU

**Ключевые слова:**

гражданское общество, молодежь,  
молодежная политика,  
общественные объединения,  
политическая жизнь,  
политическая организация

**Keywords:**

civil society, youth, youth policy,  
public associations, political life,  
political organization

## **МОЛОДЕЖНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ «МОЛОДАЯ ГВАРДИЯ ЕДИНОЙ РОССИИ»: СТРУКТУРА, ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ, НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

В статье рассматривается создание, основные этапы развития и направления деятельности крупнейшего общественно-политического молодежного объединения в современной России – «Молодая Гвардия Единой России». Особое внимание уделяется изучению ее организационной структуры и построения региональной сети. Раскрывается степень зависимости молодежной организации от других политических акторов. Подчеркивается особое влияние представителей «Молодой Гвардии Единой России», интегрированных в различные структуры власти, на современную российскую политическую жизнь.

## **YOUTH ORGANIZATION «YOUNG GUARD OF THE UNITED RUSSIA»: IT STRUCTURE, STAGES OF EVOLUTION, ACTIVITIES**

The article deals with the creation, evolution and activities of the major socio-political youth associations in modern Russia – the “Young Guard of United Russia”. Particular attention is paid to its organizational structure and composition of its regional network. It reveals the degree of dependence of the youth organization from other political actors. Emphasizes particular influence on contemporary Russian political process of representatives of the «Young Guard», who are integrated into a variety of power structures.

В современной России насчитывается несколько тысяч молодежных объединений как неформальных, так и официально зарегистрированных. Среди них значительную часть занимают политические организации и движения российской молодежи, объединяющих молодых людей в возрасте от 14 до 30 лет (иногда и старше). Чаще всего такие сообщества одновременно преследуют как социальные (общественные), так и политические цели. Поэтому корректнее их было бы именовать общественно-политическими. В свою очередь, по своему отношению к действующему политическому режиму они делятся на два типа — провластные и оппозиционные. Еще одним основанием, по которому можно классифицировать общественно-политические молодежные объединения, является их идеология. По этому основанию рассматриваемые молодежные сообщества делятся на левые (анархисты, коммунисты, социалисты), либеральные, центристские (умеренные консерваторы) и правоконсервативные (националисты, монархисты).

В этой статье автором рассматривается крупнейшее молодежное общественно-политическое сообщество современной России, насчитывающее 150–200 тыс. человек в своих рядах — Всероссийская общественная организация «Молодая Гвардия Единой России» (МГЕР), которую по приведенной выше классификации можно отнести к провластным (пропрезидентским) и умеренно центристским сообществам. «Молодая Гвардия Единой России» официально существует с ноября 2005

г. (де-факто с апреля 2000 г. в качестве организации «Молодежное единство»), представлена региональными отделениями и местными отделениями во всех 85 российских регионах. В среднем на каждое региональное отделение у МГЕР приходится по 2 тыс. активистов [3].

Юридически «Молодая Гвардия Единой России» является самостоятельной организацией, независимой от какой-либо другой структуры, в том числе и от «Единой России». Единственная зависимость МГЕР от партии запечатлена в общих положениях в одном пункте: «Организация поддерживает идеи Всероссийской политической партии “Единая Россия”». В целом взаимоотношения между МГЕР и «Единой Россией» можно охарактеризовать как партнерские. Партия не осуществляет прямое управление «Молодой Гвардией», даже координатор молодежной политики «Единой России» принимает лишь опосредованное участие в ее работе. Партия редко вмешивается в работу МГЕР, последним таким случаем можно считать конец 2010 г., когда под давлением «Единой России» «молодогвардейцы» провели съезд, на котором было полностью изменено руководство, а также устав организации. В остальном, по сравнению с другими партийными молодежными организациями в современной России, МГЕР обладает наиболее широкой автономией и практически независима от партийной организации [7].

Во главе федеральной структуры МГЕР стоит Координационный совет, состоящий из 8 федеральных коор-

динаторов (каждый отвечает за свой федеральный округ), руководителей федеральных проектов, председателя (он же считается и лидером МГЕР) и сопредседателя (заместителя председателя совета). Оперативное управление организации осуществляет ее аппарат, именуемый Центральным штабом, который состоит из руководителя и членов (начальников отделов: региональный, пресс-служба, организационный и т. д.). По своим полномочиям руководство организацией фактически осуществляется равно как Координационным советом, так и Центральным штабом [11].

Одновременно достоинством и недостатком МГЕР является принцип построения ее региональной структуры. По стандартной системе местные отделения подчиняются региональным, а те, в свою очередь, находятся в подчинении руководителей территориальных групп (соответствует 8 федеральным округам), которые входят в состав Координационного совета, собирающегося примерно раз в три месяца. Со стороны Центрального штаба МГЕР постоянный контроль и координацию региональных отделений организации осуществляет региональный отдел, состоящий из кураторов, каждый из которых закреплен за определенной группой регионов.

В то же время региональные отделения находятся в большей зависимости от местных отделений партии, нежели от федеральной МГЕР. Сама по себе информационная повестка МГЕР в основном сосредоточена в Москве, где и проходит абсолютное большинство федеральных акций организации.

Местным и региональным объединениям, таким образом, приходится преимущественно подстраиваться под региональную повестку, определяемую региональными партийными организациями, которые, в свою очередь, стараются ориентироваться на главу региона (за исключением губернаторов, представляющих оппозицию). Фактически главы субъектов реально определяют информационную и социально-политическую повестку партийных отделений, а значит, и оказывают наибольшее влияние на деятельность региональных отделений «Молодой Гвардии Единой России».

Недостаток такого построения региональной политики МГЕР проявился в 2015 г., когда произошел конфликт между властями Республики Татарстан и федеральной МГЕР после ареста регионального куратора проекта «Агенты» Эдуарда Салахутдинова по подозрению в вымогательстве денежных средств у владельцев незаконных игорных отделений. После этого федеральная МГЕР обвинила правоохранительные органы Татарстана в покрывании игорных заведений по всему региону и в попытке подставить «молодогвардейца», боровшегося с нелегальными казино. Этот конфликт фактически привел к расколу регионального отделения, часть из которого поддержали власти Татарстана, а часть – позицию федерального руководства МГЕР. В итоге, «молодогвардейцам» даже пришлось сменить федерального координатора по приволжской территориальной группе [1].

Среди всех остальных региональных отделений МГЕР особое место всегда

занимало ее столичное отделение. Московское городское региональное отделение МГЕР всегда имело ключевые позиции по сравнению с другими региональными представительствами. Это объясняется тем, что «Молодая Гвардия Единой России» отличалась от своего предшественника («Молодежного единства») прежде всего тем, что она была создана для превентивной борьбы с возможным сценарием «цветной революции», которая, исходя из особенностей данной технологии, может быть реализована только в столице. Таким образом, московское отделение МГЕР — это главный координационный орган по своевременной мобилизации молодежного провластного актива для противостояния выступлениям несистемной оппозиции. Кроме того, большинство «рядовых» акций федерального уровня у МГЕР все равно проходят в Москве. Для них также требуются активисты — в среднем от 50 до 1000 человек, так как привозить постоянный актив из регионов в столицу довольно накладно финансово и организационно, то именно столичное отделение МГЕР всегда должно располагать возможностью оперативного вывода на улицы молодежного актива количеством до 1000 человек. Основным костяком активистов в этом случае выступают студенты столичных высших учебных заведений от 17 до 22 лет.

Лидеры столичного отделения чаще всего являются спикерами для СМИ на всех значимых мероприятиях МГЕР, проводимых в столице. По этой функции он может уступать только лидеру «Молодой Гвардии Единой

России». Отдельного внимания заслуживает карьерный успех лидеров московских городских отделений МГЕР. Так, в 2012 г. глава столичного отделения «Молодой гвардии» Евгений Грачев был назначен руководителем Центрального штаба МГЕР, а в 2013 г. стал начальником департамента по работе с молодежными организациями Администрации Президента РФ. Следующий руководитель столичного МГЕР, Сергей Поспелов, в 2014 г. стал руководителем Федерального агентства по делам молодежи, а в 2016-м первым заместителем руководителя аппарата Госдумы РФ. Сменивший его на посту главы московских «молодогвардейцев» Денис Давыдов через полгода занял место лидера МГЕР. Таким образом, по своему влиянию, возможностям и кадровому потенциалу руководитель московского отделения «Молодой Гвардии Единой России» является фактически третьим лицом после председателя Координационного совета и начальника Центрального штаба.

Интересно, что все «молодогвардейцы», существующие в современной российской политической жизни, условно делятся на три категории: действующие функционеры, выходцы из МГЕР и ассоциированные политические деятели. К первому типу относятся действующие федеральные, региональные и местные руководители «Молодой гвардии», сотрудники аппарата организации (на всех уровнях) и активисты. Все те политические деятели, для которых МГЕР на текущем этапе их карьеры является основной политической организацией. Ко

второму типу относятся политические деятели, которые на данном этапе своей карьеры не входят в структуру МГЕР, но благодаря своему участию именно в этой организации обрели определенный политический статус (депутат, чиновник, партийный функционер). К последнему типу относятся различные общественно-политические деятели, чей карьерный рост в политической жизни фактически не зависел от МГЕР, в деятельности которой они принимали опосредованное участие, имея статус «почетных членов» организации. К ним мы можем отнести, к примеру, депутата Госдумы РФ и олимпийского чемпиона Светлану Журову, экс-депутата Госдумы и актрису Марию Кожевникову, депутата Госдумы РФ и космонавта Максима Сураева, режиссера и доверенное лицо президента РФ Федора Бондарчука. До 2014 г. для таких политических фигур в организации существовал специальный орган – «Общественный совет», не игравший реальной роли в управлении МГЕР и имевший функцию совещательного и лишь отчасти представительного органа [3].

В истории развития «Молодой Гвардии Единой России» можно выделить несколько основных этапов:

– период «Молодежного Единства» (2000–2005 гг.). 27 апреля 2000 г., накануне инаугурации Президента РФ В.В. Путина, в Москве было учреждено новое провластное молодежное объединение при формирующийся де-факто «партии власти» в лице движения «Единство». Соответственно по наименованию «старших покровителей» новое объединение получило

название – «Молодежное единство». Создание нового объединения поддержал и лично президент, который направил участникам съезда приветственное слово. Во главе организации встала телеведущая и депутат Госдумы А. Буратаева. За 5 лет своего существования, по словам руководства, в «Молодежном единстве» состояло 70 тыс. человек, а региональные отделения были открыты в 86 субъектах. Интересно, что, несмотря на свой заявленный политический статус, большинство акций «Молодежного единства» носили неполитический характер. На протяжении 5 лет оно организовывало концерты, фестивали, творческие вечера во дворцах культуры; занималось озеленением территорий и уборкой улиц; направляло молодежные стройотряды; организовывало форумы для молодежи, но при этом не реализовало никакого существенного политического проекта, фактически являясь больше общественной организацией, нежели политической [6];

– преобразование в «Молодую Гвардию Единой России» (2005–2008 гг.). 2004–2005 гг. на постсоветском пространстве можно охарактеризовать как время триумфа «цветных революций» в Грузии и на Украине, где уличные демонстрации, возглавляемые молодежными объединениями, привели к смене действующих режимов, которые были заменены на прозападные и антироссийские. Вслед за Украиной и Грузией сценарий «цветной революции» начал угрожать и России, где в 2004–2005 гг. стали появляться несистемные оппозиционные моло-

дежные объединения, выступающие за неконституционную смену правящего режима (Национал-большевистская партия, «Оборона», «Идущие без Путина» и др.). Для противостояния радикальной молодежи действующая российская власть занялась созданием контрреволюционных молодежных объединений с яркой «охранительной» риторикой. В марте 2005 г. появилось антиреволюционное молодежное объединение «Наши», которое практически сразу же в политической повестке отодвинуло «Молодежное единство» на второй план. Правящей партии «Единой России» в связи с новыми обстоятельствами пришлось готовить реорганизацию своего молодежного объединения, чтобы оно могло отвечать реалиям времени.

В ноябре 2005 г. «Молодежное единство» превращается во Всероссийскую общественно-политическую организацию «Молодая Гвардия Единой России», которая вместо социальных акций провозгласила курс на продвижение молодежи в реальную политику и вооружилась «охранительной» риторикой [10]. Перед «молодогвардейцами», так же как и перед другими созданными пропрезидентскими молодежными сообществами, стояла цель не допустить в ближайшие три года в России сценария «цветной революции» и обеспечить плавный переход власти от одного президента к следующему в 2008 г.;

– первый кризис во МГЕР (2008–2010 гг.). В этот период у «Молодой Гвардии Единой России», как и у остальных пропрезидентских молодежных объединений, кардинально ме-

няются задачи, после того как угроза претворения в жизнь сценария «цветной революции» была нейтрализована. В отличие от других провластных объединений молодежи смена президента (Д.А. Медведев вместо В.В. Путина) не оказала на нее катастрофического влияния. Во многом это объясняется тем, что в отличие от других молодежных сообществ, ориентированных на федеральную власть, у МГЕР всегда была собственная опора в виде правящей партии «Единая Россия». Именно в этот период «молодогвардейцы» начали постепенно наполнять своими выходцами государственные и партийные структуры. Ее функционеры становятся депутатами, сенаторами и даже губернаторами. В тот момент у организации появляется новый основной девиз «Молодая Гвардия Единой России – это кадровый лифт».

С другой стороны, именно в этот период организация столкнулась с первыми серьезными структурными проблемами, выраженными в слабой региональной работе, и скандалами, произошедшими с федеральным руководством (на официальном сайте организации были опубликованы фотографии, измененные в графическом редакторе, на которых «молодогвардейцы» боролись с «нарисованными» пожарами, а затем на том же сайте были размещены сообщения с угрозами по отношению к журналисту Олегу Кашину, который через некоторое время был избит). После этого имидж организации был подорван, и со стороны «Единой России» началась подготовка к переформатированию своей молодежной организации [2];

– перезагрузка молодежной организации «Единой России» (2010–2014 гг.). В конце 2010 г. прошел съезд «Молодой Гвардии Единой России», в результате которого был изменен устав и полностью поменялось руководство. Во главе МГЕР встала совершенно новая команда, руководимая бывшим с пресс-секретарем Бориса Грызлова (в 2003–2011 – спикер Госдумы РФ) Тимуром Прокопенко. За это время была налажена работа организации, восстановлено ее присутствие в СМИ, увеличилось количество участников. Ряд ее функционеров стали депутатами Госдумы РФ, вице-губернаторами, возглавили Росмолодежь и ЦИК «Единой России», а также получили ряд ключевых постов в Администрации Президента РФ. С 2012 г., со времени фактической ликвидации организации «Наши» и заметного ослабления других российских молодежных объединений, стала ключевой молодежной общественно-политической организацией в современной России;

– современное состояние (2014 г. – по наст. вр.). Современное положение «Молодой Гвардии Единой России» фактически сформировалось после последней крупной ротации руководства «молодогвардейцев», которые встали и во главе ЦИК «Единой России» (Максим Руднев) и во главе Федерального агентства по делам молодежи (Сергей Поспелов). Это было последнее крупное назначение активистов и функционеров МГЕР на важные партийные и государственные посты. После этого наступило определенное затишье. С одной стороны,

значительно уменьшилась медийность организации вместе с ее политической деятельностью. Сократилось число политических акций или каких-либо информационных кампаний. С другой стороны, у МГЕР открылось сразу несколько проектов, посвященных проблемам российского студенчества, которые и стали в последние годы, пожалуй, основным направлением «молодогвардейцев». Таким образом, на современном этапе развития в «Молодой Гвардии Единой России» наметился сильный крен в сторону социальной работы в ущерб политической деятельности [3].

Направления деятельности «Молодой Гвардии Единой России» основаны на федеральных проектах, которые на разных этапах развития меняются и, таким образом, изменяют вектор ее развития. Сейчас таких проектов насчитывается восемь, а также две аффилированные некоммерческие организации. Их все можно разделить условно на две категории – политические и социальные.

К первой категории, во-первых, относится «Дискуссионный клуб». Проект представляет собою площадку, на которую приглашаются известные политики, политологи и общественные деятели, общающиеся с молодежью на острополитические и социальные темы. Проекты «Школа муниципального депутата» и «Федеральный молодежный избирательный штаб» полностью посвящены тематике выборов, как для тех, кто желает сам стать кандидатом, так и для тех, кто хочет поработать в избирательном штабе либо наблюдателем. Всего, по

данным МГЕР, в ее рядах состоят более тысячи муниципальных депутатов, более сотни региональных и около десяти федеральных. Последним проектом «молодогвардейцев», который можно отнести к политическим, является «Студия-13». Она объединяет под своим крылом художников, иллюстраторов, которые через творчество занимаются поддержкой президента и официальной линии российской власти. Этот проект полностью вписывается в новое направление отечественной политизированной молодежи, которая занимается политической деятельностью через творчество (рисует уличные граффити, приводит фотовыставки и прочие популярные акции).

Социальное направление МГЕР в первую очередь представлено работой со студентами. Среди них проект «Зачет», а также агентство студенческих коммуникаций «Кампус», фонд социальной помощи студентам «СтудФонд».

Принцип работы этого направления построен на жалобах, которые российские студенты могут отправлять либо на электронную почту проекта, либо могут сообщить о своей проблеме по «горячей линии». Основные вопросы касаются студенческих общежитий (доступность и санитарное состояние), уровня изношенности инфраструктуры учебных заведений, случаев коррупции, проблем невыплаты стипендий. В то же время «молодогвардейцы» практически не занимаются защитой политических прав российского студенчества и мало внимания уделяют студенческому самоуправлению.

Другой социальный проект «Герои нашего времени» посвящен вопросу патриотического воспитания российской молодежи через культивирование образов современных героев (как военных, так и гражданских). Вопрос в отсутствии в информационном пространстве легкоузнаваемых героев современности, которые должны служить примером для российской молодежи, не раз поднимался со стороны власти. Об этом в конце 2013 г. говорил Президент России Владимир Путин. Фактически данный проект – попытка «молодогвардейцев» постараться дать толчок новому направлению в патриотическом воспитании молодежи и, таким образом, успеть занять перспективную нишу раньше, нежели это сделают другие молодежные сообщества.

Интересно, что не так давно (с начала 2015 г.) во МГЕР начали заниматься и проблемами ЖКХ через проект «Урбания», который, по словам «молодогвардейцев», «направлен на создание креативной и комфортной городской среды силами молодежи и для молодежи». Фактически данный проект мало чем отличается от деятельности проекта «Наши» «Все дома» или проекта «Народная экспертиза» Общероссийского народного фронта, которые также поднимают вопросы жилищно-коммунального хозяйства и неудовлетворительного состояния городской инфраструктуры. Тема ЖКХ довольно плодотворная, но это явно не молодежная повестка. Скорее всего «Урбания» нужна для того, чтобы придать деятельности «Молодой Гвардии Единой России» больше конструкти-

ва, повысив, таким образом, имидж и популярность организации среди населения.

Интересно, что МГЕР на своем современном этапе развития делала попытку перехватить у Общероссийского народного фронта также и антикоррупционное направление, отправив в 2015 г., к примеру, генпрокурору Юрию Чайке обращение с просьбой проверить деятельность московского департамента транспорта и его руководителя Максима Ликсутова. По мнению российского политолога Ростислава Туровского, попытки МГЕР закрепиться на антикоррупционном направлении связаны как раз со стремлением молодежной организации создать себе новый имидж [12].

Последний социальный проект – «Медиагвардия» – посвящен борьбе в Интернете с запрещенным экстремистским контентом. Данное направление работает у МГЕР с 2013 г. и является одним из наиболее успешных проектов «молодогвардейцев» за всю их историю. Интересно, что данный проект был создан как раз после начала активной работы Роскомнадзора по блокировке запрещенных сайтов. В том числе в 2014 г. этот проект получил премию «Рунета». Фактически проект занимается мониторингом сети Интернет для поиска сомнительного контента и информации, которые, по словам МГЕР, «передается в профильные ведомства для принятия решений по блокированию их работы». Интересно, что именно «молодогвардейцы» первыми высказались относительно возможности досудебных блокиро-

вок Интернет-сайтов, на которых размещен экстремистский контент, в том числе и призывы к несанкционированным массовым уличным мероприятиям. Это произошло во время форума «Селигер-2013», во время которого «молодогвардейцы» озвучили соответствующее предложение главе государства В. Путину.

Стоит отметить, что у «молодогвардейцев» в месяц выходит около 150 информационных поводов. Автором статьи был проведен контент-анализ официального сайта МГЕР за октябрь 2016 г. Более 60 новостей – это сугубо региональная тематика, другая часть приходится на главные новости и проекты. При этом стоит помнить, что примерно треть мероприятий «молодогвардейцев» не появляется на официальном сайте. Это могут быть малозначительные мероприятия либо акции без привлечения прессы, либо по тем или иным причинам пресс-релиз о проведенной акции не дошел до редакции сайта [3].

Таким образом, мы можем утверждать, что сегодня «Молодая Гвардия Единой России» – это крупная федеральная организация, представленная во всех 85 регионах и имеющая в своем активе десятки тысяч молодых людей. Лучше всего о реальных возможностях организации и ее функциональности говорят ее мероприятия. У МГЕР таких событий ежегодно проходит около 2500, что является одним из самых лучших показателей для любой общественной организации (не только молодежной). Несмотря на то что политические мероприятия, по сравнению с прежними периодами,

уменьшились, их органично заменили новые социальные проекты, которые сейчас претендуют на звание основных направлений «Молодой Гвардии Единой России».

Большим достижением МГЕР, по сравнению с другими отечественными молодежными объединениями, является то, что «молодогвардейцы» имеют значительное представительство среди российской власти: руководство управления внутренней политики Администрации Президента РФ, аппарата Госдумы РФ, Федерального агентства по делам молодежи, ЦИК «Единой России» [4] и Исполкома Общероссийского народного фронта [9]. Кроме того, «Молодая Гвардия Единой России» также представлена десятью депутатами Госдумы РФ [5],

губернатором, вице-губернаторами, главами поселений, руководителями региональных министерств и парламентов, (например, выходец из МГЕР Алексей Шапошников возглавляет Мосгордуму) примерно стами региональными депутатами и тысячей муниципальных [3]. Столь значительное присутствие «молодогвардейцев» в российской власти и влиятельных политических структурах говорит о том, что «Молодая Гвардия Единой России» имеет существенную поддержку своих бывших членов, которая не только повышает роль МГЕР в политической жизни современной России, но увеличивает ее шансы на выживание в случае различных процессов, которые постоянно трансформируют сложившуюся систему.

### Список литературы

1. Антонов К. «На этом все завершилось»: «Молодая гвардия» предоставила силовикам бороться с нелегальными казино [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2922326>

[Antonov K. «Na jetom vse zavershilos'»: «Molodaja gvardija» predostavila silovikam borot'sja s nelegal'nymi kazino [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2922326>]

2. Бирюкова Л., Костенко Н. Перевоспитание // Ведомости. 2010. 11 нояб.

[Birjukova L., Kostenko N. Perevospitanie // Vedomosti. 2010. 11 nojab.]

3. Всероссийская общественная организация «Молодая гвардия Единой России» (Официальный сайт): [Электронный ресурс]. URL: <http://mger2020.ru>

[Vserossijskaja obshhestvennaja organizacija «Molodaja gvardija Edinoj Rossii» (Oficial'nyj sajт): [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://mger2020.ru>]

4. Высокопоставленные выходцы из «Молодой гвардии» // Коммерсант. 2016. 10 окт.

[Vysokopostavlennye vyhodcy iz «Molodoj gvardii» // Kommersant. 2016. 10 okt.]

5. Дорохина О. Вся Дума // Коммерсант-Власть. 2016. 7 нояб.

[Dorohina O. Vsja Duma // Kommersant-Vlast'. 2016. 7 nojab.]

6. Молодежное Единство [Электронный ресурс]. URL: <http://lenta.ru/lib/14159296/full.htm>

[Molodezhnoe Edinstvo [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://lenta.ru/lib/14159296/full.htm>].

7. *Мосоликов С.А.* Прокремлевские молодежные объединения: структуры власти или элементы гражданского общества? // Вестник Московского государственного областного университета. Серия «История и политические науки». 2013. № 1. С. 63–69.

[*Mosolikov S.A.* Prokremlevskie molodezhnye ob#edinenija: struktury vlasti ili jelementy grazhdanskogo obshhestva? // Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Serija «Istorija i politicheskie nauki». 2013. № 1. S. 63–69.].

8. *Мосоликов С.А.* Сравнительный анализ молодежных общественно-политических организаций на постсоветском пространстве (Россия, Казахстан, Белоруссия, Украина) // Политические процессы на постсоветском пространстве: материалы международной конференции (Москва, 23 апреля 2014 г.) / отв. ред. и сост. В.Г. Егоров, А.В. Абрамов [Электронный ресурс]. М.: ИИУ МГОУ, 2014. С. 306–322.

[*Mosolikov S.A.* Sravnitel'nyj analiz molodezhnyh obshhestvenno-politicheskikh organizacij na postsovetском prostranstve (Rossija, Kazahstan, Belorussija, Ukraina) // Politicheskie processy na postsovetском prostranstve: materialy mezhdunarodnoj konferencii (Moskva, 23 aprilja 2014 g.) / отв. red. i sost. V.G. Egorov, A.V. Abramov [Jelektronnyj resurs]. M.: IU MGOU, 2014. S. 306–322.].

9. *Самохина С.* Сергей Кириенко определился с ответственным за информполитику // Коммерсант. 2016. 13 окт.

[*Samohina S.* Sergej Kirienko opredelilsja s otvetstvennym za informpolitiku // Kommersant. 2016. 13 okt.].

10. *Становая Т.* Российская молодежь: угроза или ресурс? [Электронный ресурс]. URL: <http://index.org.ru/journal/23/stan23.html>

[*Stanovaja T.* Rossijskaja molodezh': ugroza ili resurs? [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://index.org.ru/journal/23/stan23.html>]

11. Устав Всероссийской общественной организации «Молодая Гвардия Единой России» (ред. от 17 августа 2012 г.). М., 2012.

[Ustav Vserossijskoj obshhestvennoj organizacii «Molodaja Gvardija Edinoj Rossii» (red. ot 17 avgusta 2012 g.). M., 2012].

12. Эксперт: бонусы от конкуренции МГЕР и ОНФ получит Навальный [Электронный ресурс]. URL: <http://club-rf.ru/detail/1234>

[Jekspert: bonusu ot konkurencii MGER i ONF poluchit Naval'nyj [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://club-rf.ru/detail/1234>]

## ЭКОНОМИКА

### **М. ТКАЧЕНКО,**

доктор экономических наук,  
профессор кафедры международных  
экономических отношений Российской  
таможенной академии, профессор  
кафедры таможенного дела  
Московского психолого-социального  
университета

### **А.А. МИГРАНЯН,**

доктор экономических наук,  
профессор, заведующая отделом  
экономики Института стран СНГ,  
ведущий научный сотрудник  
Института экономики РАН  
e-mail: migranyan@gmail.com

### **А.С. МАКСИМОВА,**

аспирант Института социально-  
политических исследований РАН  
e-mail: lubijzn@yandex.ru

### **М. ТКАЧЕНКО,**

Doctor (Economic Sc.),  
professor of chair of International  
Economic Relations,  
Russian Customs Academy,  
professor of chair of Customs  
of the Moscow  
Psychological and Social University

### **A. MIGRANYAN,**

Doctor (Economic Sc.), professor,  
Leading Researcher of Institute  
of Economics of RAS

### **A. MAXIMOVA,**

postgraduate student of the Institute of  
Social and Political Studies of RAS

### **Ключевые слова:**

трудова миграція,  
статистический учет трудових  
мигрантов,  
СНГ, ЕАЭС

### **Keywords:**

labour migration,  
statistical account  
of labour migrants,  
CIS, EAC

# **АНАЛИЗ МЕТОДОЛОГИИ СТАТИСТИЧЕСКОГО УЧЕТА МИГРАЦИОННЫХ ПОТОКОВ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ В УСЛОВИЯХ РАЗНОУРОВНЕВОЙ ИНТЕГРАЦИИ\***

В статье определены особенности статистического учета трудовых мигрантов в странах СНГ и ЕАЭС и связанные с этим сложности в оценке численности трудовых мигрантов на постсоветском пространстве.

## **ANALYSIS OF THE STATISTICAL METHODOLOGY OF MIGRATION FLOWS IN THE POST-SOVIET SPACE IN THE CONDITIONS OF MULTI-LEVEL INTEGRATION**

The article defines the features of statistical records of migrant workers in the CIS and EAC and related difficulties in assessing the number of migrant workers in the post-Soviet space.

Взаимные миграционные потоки на постсоветском пространстве являются одним из самых действенных механизмов сближения государств-участников. Распад кооперационных и хозяйственных интеграционных связей обусловил деградацию на рынках труда государств – членов СНГ (а в будущем ЕАЭС) и стимулировал обмен трудовыми ресурсами между ними. Вполне объективно центром притяжения трудовых мигрантов на постсоветском пространстве стала Россия, а второе место по значимости

в евразийской миграционной системе занял Казахстан.

Проанализировать взаимные потоки трудовых мигрантов на постсоветском пространстве является очень сложной задачей, поскольку существует разница в правовой оценке и системах статистического учета трудовых мигрантов в рассматриваемом регионе.

Особенности статистического учета трудовых иммигрантов и трудовых эмигрантов в государствах – членах СНГ представлены в табл. 1.

---

\* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 15-02-00375.

Таблица 1

**Особенности методологии статистического учета трудовой иммиграции  
и трудовой эмиграции в странах СНГ [7]\***

	Учет трудовой иммиграции		Учет трудовой эмиграции	
	Период учета	Документ первичного учета	Период учета	Документ первичного учета
1	2	3	4	5
Азербайджан	Данные предоставляются за квартал по состоянию на начало и конец отчетного периода и прибывших за период	Разрешение на работу	Учет не ведется	
Армения	Административный учет по внешней трудовой миграции не ведется			
Белоруссия	Данные представляются за полугодие и год по въехавшим на работу за отчетный период	Специальное разрешение на право занятия трудовой деятельностью (кроме государств – членов ЕАЭС)	Данные представляются за полугодие и год по выехавшим на работу за отчетный период	Лицензия на трудоустройство за рубежом

*Продолжение таблицы 1*

<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
Казахстан	Данные предоставляются ежемесячно на начало отчетного периода и за период	Действующие разрешения на привлечение ИРС	Учет не ведется	
Киргизия	Данные предоставляются за год на конец периода	В пределах квоты по числу выданных разрешений на работу	Данные представляются за полугодие и год по выехавшим на работу за отчетный период	По числу лиц, выехавших в организованном порядке

*Продолжение таблицы 1*

<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
Молдавия	За полугодие и год по прибывшим за период	Разрешение на право занятия трудовой деятельностью	Данные представляются за полугодие и год по выехавшим на работу за отчетный период	Индивидуальные трудовые договоры, заключенные между иностранным работодателем и гражданином до выезда трудящегося-мигранта из страны. Также ведется учет ищущих работу за рубежом на основании обследований домохозяйств и рабочей силы

*Продолжение таблицы 1*

<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
Россия	По имевшим разрешение на работу и получившим патенты за квартал на конец периода	Разрешение на работу или патент, кроме граждан государств — членов ЕАЭС	Данные представляются за полугодие и год по выехавшим на работу за отчетный период	Индивидуальные трудовые договоры или договоры подряда, заключенные при посредничестве организаций, имеющих лицензию на трудоустройство российских граждан за рубежом
Таджикистан	Данные предоставляются за год на конец периода	Разрешение на трудовую деятельность в Республике Таджикистан	Данные представляются за полугодие и год по выехавшим на работу за отчетный период	По карточкам выезда миграционного учета граждан с указанием цели выезда
Туркмения	Не установлен	Разрешение на работу	Информация в органы статистики не предоставляется	Не установлено

## Окончание таблицы 1

1	2	3	4	5
Узбекистан	Не установлен, так как информация в органы статистики не предоставляется	Не установлено	Информация в органы статистики не предоставляется	Разрешение на работу
Украина	Данные предоставляются за полугодие и год по состоянию на начало и конец отчетного периода и прибывших за период	Разрешение на трудоустройство	Данные предоставляются за полугодие и год по состоянию на начало и конец отчетного периода и прибывших за период	Регистрационная карточка

Данные, предоставляемые странами СНГ в Межгосударственный статистический комитет СНГ, существенно отличаются как по критерию «период учета», так и по критерию «документ первичного учета». Следствием такой ситуации является значительное расхождение в статистических оценках численности трудовых мигрантов во взаимных потоках.

Особо следует выделить государства-члены, которые одновременно предоставляют данные и в Межгосударственный статистический комитет СНГ, и в Департамент статистики ЕЭК. Данные в ЕЭК по численности иностранных граждан, привлеченных на работу в страну, передаются ежеквартально (в целом, по странам

выезда) и за год ((в целом, по странам выезда, по регионам (приграничным областям)). Данные в ЕЭК по численности граждан, выехавших из страны на работу, передаются за полугодие (в целом, по странам пребывания) и за год (в целом, по странам пребывания).

Проанализируем интенсивность миграционных связей государств – членов ЕАЭС и дадим оценку системам статистического учета этих стран.

Наиболее полно можно оценить движение человеческого капитала, основываясь на данных общей миграции, связанной с переменой места жительства. Так, по данным Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) миграция населения в ЕАЭС, связанная с пере-

меной постоянного места жительства, выглядела следующим образом (табл. 2). Соотношение прибывших из стран ЕАЭС и других стран складывается не в пользу государств – членов ЕАЭС, за исключением Киргизии. При этом граждане Белоруссии, Казахстана и Киргизии выбывают преимущественно

в ЕАЭС. Так, число выбывших в страны ЕАЭС из Киргизии в 2014 г. более чем в 30 раз превышает число выбывших в другие страны, в то время как в России наблюдается обратная ситуация. Число выбывших из России в другие страны в 4 раза выше, чем выбывших в страны ЕАЭС.

Таблица 2

**Миграция населения (число лиц, зарегистрированных в органах внутренних дел при перемене постоянного места жительства, человек) [1]**

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Республика Армения</b>					
Прибыло – всего:	н/д	н/д	н/д	н/д	13022
Из стран ЕАЭС	н/д	н/д	н/д	н/д	2683
Из других стран	н/д	н/д	н/д	н/д	10339
Выбыло – всего:	н/д	н/д	н/д	н/д	4267
В страны ЕАЭС	н/д	н/д	н/д	н/д	1288
В другие страны	н/д	н/д	н/д	н/д	2979
<b>Республика Беларусь</b>					
Прибыло – всего:	17169	17510	18040	19435	24941
Из стран ЕАЭС	10259	10773	9756	10526	10877
Из других стран	6910	6737	8284	8909	14064
Выбыло – всего:	6866	7610	8712	7792	9219
В страны ЕАЭС	4344	5078	5588	4513	4896
В другие страны	2522	2532	3124	3279	4323
<b>Республика Казахстан</b>					
Прибыло – всего:	42057	38016	28296	24105	16784
Из стран ЕАЭС	10090	8729	6348	5962	4940
Из других стран	31967	29287	21948	18143	11844
Выбыло – всего:	26541	32920	29722	24384	28946
В страны ЕАЭС	24288	30734	27764	22025	25610
В другие страны	2253	2186	1958	2359	3336

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Республика Киргизия</b>					
Прибыло – всего:	3903	6337	5532	4349	3928
Из стран ЕАЭС	3398	5903	5017	3587	3136
Из других стран	505	434	515	762	792
Выбыло – всего:	54531	45740	13019	11552	11685
В страны ЕАЭС	53815	45225	12556	11168	11364
В другие страны	716	515	463	384	321
<b>Российская Федерация</b>					
Прибыло – всего:	191656	356535	417681	482241	578511
Из стран ЕАЭС	73547	120985	133645	140455	152028
Из других стран	118109	235570	284036	341786	426483
Выбыло – всего:	33578	36774	122751	186382	308475
В страны ЕАЭС	11567	10774	30627	44591	65330
В другие страны	22011	26000	92124	141791	243145

Более проблематичным является учет трудовых мигрантов в ЕАЭС. Общим моментом в учете трудовых мигрантов государств – членов ЕАЭС является то, что их количество определяется по числу выданных разрешений на работу или иных разрешительных документов (например, в России таким документом является также патент), если трудовой мигрант въехал за пределы Союза. Проблемой, требующей решения, является законодательный запрет на межгосударственном уровне требовать оформления разрешения на работу от граждан государств – членов

ЕАЭС, а также более либеральные правила регистрации по месту пребывания, что искажает оценку объемов учтенных перемещений. При этом в государствах – членах ЕАЭС установлены разные периоды статистического наблюдения в отношении трудовой миграции: в Казахстане данные предоставляются на начало периода, за период и на конец периода, в Белоруссии – за период; в России – за период.

Рассмотрим особенности статистического учета в государствах – членах ЕАЭС и дадим статистическую оценку обмена трудовыми ресурсами между ними.

### Армения

Так, в законодательстве Республики Армения не формализованы понятия «трудовая миграция» и «трудящийся-

мигрант», равно как Армения не ведет административный учет по внешней трудовой миграции. В Армении Го-

сударственная миграционная служба Министерства территориального управления и развития Республики Армения ведет статистический учет иностранных граждан по статусу пребывания (временный, постоянный и специальный), получение которых регламентируется Законом РА «Об иностранных лицах». Работа является основанием для предоставления временного статуса пребывания. При этом иностранцы, желающие работать на территории Армении, должны получать разрешение на работу.

В Армении не предусмотрено использование миграционных карт, поэтому отметка проставляется прямо в паспорт.

Только 12 мая 2016 г. было принято постановление Правительства РА № 493 Н «О порядке выдачи и отказа в выдаче разрешения на работу, сроках выдачи разрешения на работу иностранному работнику, о порядке возмещения и размерах возмещения работодателем в случае необеспечения иностранного работника соответствующей работой, об определении списков необходимых документов, предоставляемых иностранными работниками работодателю и профессий, дающих право высококвалифицированным специалистам работать в Республике Армения

без разрешения на работу». До этого момента проводить реальную оценку количества въехавших на территорию Республики Армения с целью трудоустройства было невозможно, поскольку фактически действовал заявительный порядок получения разрешения на работу.

Действующий Закон РА «Об иностранных лицах» не мог применяться в полной мере в части главы IV именно в силу отсутствия указанного постановления Правительства РА.

Что касается трудовой эмиграции, то в Армении не ведется статистический учет граждан, выехавших на работу за рубеж.

По данным Национальной статистической службы Республики Армения, в 2015 г. в Армении получили временный статус пребывания по основанию «работа» 76 граждан России и 61 гражданин Украины. В целом из стран СНГ въехало с целью трудоустройства 194 человека. По другим государствам – членам ЕАЭС статистические данные отсутствуют [5].

Таким образом, в Армении не существует системы объективной и достоверной статистической оценки потоков и контингента трудовых мигрантов как находящихся в стране, так и выезжающих из страны и проживающих в других странах СНГ и ЕАЭС.

## Белоруссия

Белоруссия осуществляет детальный учет въезжающих в страну и выезжающих из страны по основанию «трудоустройство». В законодательстве Белоруссии прописаны такие

понятия, как «трудоустроенный иммигрант» и «трудоустроенный эмигрант». Учет выезжающих за рубеж с целью трудоустройства ведется по числу выданных лицензий.

По данным Межгосударственного статистического комитета СНГ, в страну за период с января по декабрь 2015 г. из Казахстана въехало – 653, из Киргизии – 101, из Российской Федерации – 2209, из Республики Армения – 393 трудящихся-мигрантов. При

этом граждане Белоруссии, иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие в Республике Беларусь, выезжали для целей трудоустройства только в Россию из всех стран СНГ и ЕАЭС в количестве 5359 человек [2].

### Казахстан

Казахстан не ведет учет выезжающих граждан за пределы республики с целью трудоустройства. В Законе РК «О миграции» установлено понятие «граждане Республики Казахстан, выезжающие в другое государство для временного проживания», в котором не прослеживается статус выезжающего как трудового мигранта, что делает невозможным оценку количества выехавших с целью трудоустройства в другие государства ЕАЭС и СНГ.

Что касается, выезжающих в Казахстан с целью трудоустройства, то в Законе РК «О миграции» прописаны следующие категории: «иностранные работники», «бизнес-иммигранты», «сезонные работники», «трудовые иммигранты».

По статистике, на втором месте по количеству выезжающих в Казахстан находятся киргизы (после Узбекистана), которые в условиях ЕАЭС обладают особыми правами и льготами, что делает их учет в качестве трудовых мигрантов весьма затруднительным делом. Министерство внутренних дел Казахстана указывает, что в 2015 г. в полицию было зарегистрировано 1 381681 иностранец, из которых только 125625 человек официально объявили целью приезда поиски работы [6]. При этом по данным, предоставляемым Межгосударственным статистическим комитетом

СНГ, из Киргизии с целью трудоустройства на конец 2015 г. въехали только 78, из Армении – 17, из Белоруссии – 57, из России – 1167 человек. В совокупности из стран СНГ с целью трудоустройства въехало 4376 человек, что явно не соответствует реальной картине.

Большинство мигрантов проживают и (или) работают, не урегулировав свой статус, в связи с этим официальная статистика по трудящимся-мигрантам, осуществляемая официальными органами, их не учитывает.

Официально зарегистрированные трудящиеся-мигранты составляют не больше 9,8% грантов от общего числа трудящихся-мигрантов из стран СНГ. В реальности, граждане Узбекистана, Киргизии и Таджикистана составляют в Казахстане около двух третей трудящихся-мигрантов. Оценить их реальное число позволяет количество выданных временных видов на жительство («прописок»). Согласно данным казахстанского Министерства внутренних дел, из 1 381681 зарегистрированных властями в 2015 г. мигрантов 797982 приехали из Узбекистана (что составляет около 58%), 114385 – из Киргизии (немногим более 8%), а 33036 – из Таджикистана (немногим более 2%).

## Киргизия

Киргизия осуществляет учет временных трудовых мигрантов в пределах квоты на основе выданных разрешений. В законодательстве Киргизии установлено понятие «трудящийся-мигрант». Учет трудовой эмиграции осуществляется по выехавшим в организованном порядке.

Официальная статистическая информация по внешней миграции в Киргизии не дает оценку въезда в республику по различным причинам. В силу этого достоверно определить масштаб трудовой миграции в Киргизию и выезда трудовых мигрантов из

Киргизии не представляется возможным. В данном случае можно говорить лишь о соотношении миграционных потоков по направлению въезда и выезда, предполагая, что в эти потоки в том числе включены и трудовые мигранты.

Таким образом, в соответствии с данными Национального статистического комитета Киргизии в 2015 г. из Армении прибыл 1 человек, из Белоруссии – 4, из Казахстана – 511, из России – 20170. Выбыло в 2015 г.: в Белоруссию – 28, в Казахстан – 1447, Россию – 6013 человек [4].

## Россия

Основным источником получения статистических данных о внешней трудовой миграции является форма отчетности 1-РД по разделу 6 «Внешняя трудовая миграция» и разделу 13 «О выдаче патентов и привлечении высококвалифицированной рабочей силы» (строки 1–95), утвержденная ФМС России 19 июня 2012 г. № 209.

Учет трудовой иммиграции из ЕАЭС ведется на основе полученных уведомлений Главным управлением по миграции МВД России о заключении трудовых договоров с иностранными гражданами. Так, в 2015 г. было получено 17914 таких уведомлений из Республики Казахстан, 30160 – из Республики Беларусь, 103060 – из Республики Армения, 62254 – из Республики Киргизия. По данным Межгосударственного статистического комитета СНГ, в 2015 г. в Россию из Армении

прибыло 133 человека, получивших патент на осуществление трудовой деятельности, 48 человек, получивших разрешение на работу, из Казахстана прибыло 236, получивших патент, и 15 человек, получивших разрешение на работу, из Киргизии – 30388 и 2805 человек, соответственно.

Учет трудовой эмиграции из России ведется на основе данных организаций, получивших лицензию на деятельность, связанную с трудоустройством граждан за границей или заключивших договоры подряда с иностранными юридическими лицами.

Таким образом, прослеживается неэквивалентность обмена трудовыми ресурсами между государствами – членами ЕАЭС. Россия является центром притяжения трудовых мигрантов из всех государств – членом ЕАЭС, при

этом российские граждане в массовом порядке не стремятся к выезду в другие государства – члены ЕАЭС. Казахстан является центром притяжения для граждан Киргизии, а сами граждане Казахстана в основном направляются в Россию. В Белоруссию в ограниченном количестве въезжают граждане из всех государств – членов ЕАЭС, но она сама направляет трудовые ресурсы только в Россию. Армения имеет тесные миграционные связи только с Россией и по направлению въезда и выезда, при этом не направляя трудовые ресурсы в другие страны ЕАЭС. Казахстан в обмене с Белоруссией ограничивается обменом всего нескольких сотен трудовых мигрантов в обоих направлениях.

Также следует подчеркнуть, что имеются серьезные статистические расхождения в оценках прибытий/выбытий трудовых мигрантов в государствах – членах ЕАЭС.

Так, в паре Россия – Белоруссия в 2015 г., по данным ГУ МВД РФ, по миграции с гражданами Белоруссии было заключено 30160 трудовых договоров, а по данным МВД Республики Беларусь, в Россию с целью трудоустройства выехало 5359 человек [2]. Еще более парадоксальная ситуация складывается в паре Россия – Киргизия. По данным ГУ МВД РФ, по миграции

с гражданами Киргизии в 2015 г. было заключено 62254 трудовых договора, при этом по данным Национального статистического комитета Киргизии, в 2015 г. в Россию по разным причинам выехало 6013 человек [4].

Таким образом, отсутствует возможность детальной оценки миграционных потоков по основанию «трудоустройство» в рамках ЕАЭС. В совокупности, по оценкам Межгосударственного статистического комитета СНГ, на территорию России из стран СНГ въехало в 2015 г. 1 713 386 человек, в том числе из числа граждан государств – членов ЕАЭС (исключая Белоруссию) – 33625 человек [3]. При этом с учетом того, что при прохождении пограничного контроля многие в качестве причины въезда указывают «частная поездка», «туризм» и пр., количество трудовых мигрантов из СНГ и ЕАЭС в России может возрасти в несколько раз. Аналогичная ситуация складывается в Казахстане, куда в целях поиска временной работы въезжают киргизы, используя правило национального режима, действующее на территории ЕАЭС. В силу этого должны быть разработаны единые критерии учета трудовых мигрантов в странах въезда и выезда, прежде всего по основанию «период учета» и «первичные документы учета».

### Список литературы

1. Государства – члены Евразийского экономического союза в цифрах. Статистический ежегодник; Евразийская экономическая комиссия. М., 2015.

[Gosudarstva – chleny Evrazijskogo jekonomicheskogo sojuza v cifrah. Statisticheskij ezhegodnik; Evrazijskaja jekonomicheskaja komissija. M., 2015]

2. Министерство МВД Республики Беларусь. Официальный сайт. [Электронный ресурс] URL: <http://mvd.gov.by/ru/main.aspx?guid=16721>

[Ministerstvo MVD Respubliki Belarus'. Oficial'nyj sajt. [JElektronnyj resurs] URL: <http://mvd.gov.by/ru/main.aspx?guid=16721>]

3. Мониторинг состояния национальных рынков труда стран Содружества Независимых Государств 2012–2015. Межгосударственный статистический комитет СНГ. М., 2016.

[Monitoring sostojanija nacional'nyh rynkov truda stran Sodruzhestva Nezavisimyh Gosudarstv 2012–2015. Mezhgosudarstvennyj statističeskij komitet SNG. М., 2016]

4. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.stat.kg/ru/statistics/naselenie/>

[Nacional'nyj statističeskij komitet Kyrgyzskoj Respubliki [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.stat.kg/ru/statistics/naselenie/>]

5. Социально-экономическое положение Республики Армения в январе-декабре 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.armstat.am/ru/?nid=82&id=1742>

[Social'no-jekonomičeskoe položenie Respubliki Armenija v janvare-dekabre 2015 g. [JElektronnyj resurs]. URL: <http://www.armstat.am/ru/?nid=82&id=1742>]

6. Трудовые мигранты в Казахстане: без статуса и прав [Электронный ресурс]. URL: [https://www.fidh.org/IMG/pdf/note\\_kazakhstan\\_681r\\_6\\_sept\\_2016\\_ru\\_web.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/note_kazakhstan_681r_6_sept_2016_ru_web.pdf)

[Trudovye migranty v Kazahstane: bez statusa i prav [JElektronnyj resurs]. URL: [https://www.fidh.org/IMG/pdf/note\\_kazakhstan\\_681r\\_6\\_sept\\_2016\\_ru\\_web.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/note_kazakhstan_681r_6_sept_2016_ru_web.pdf)]

7. Учет общей и трудовой миграции в государствах – участниках СНГ. Межгосударственный статистический комитет СНГ [Электронный ресурс]. URL: [http://www.cisstat.com/migration/p1\\_measuring%20of%20migration.pdf](http://www.cisstat.com/migration/p1_measuring%20of%20migration.pdf)

[Uchet obshhej i trudovoj migracii v gosudarstvah – uchastnikah SNG. Mezhgosudarstvennyj statističeskij komitet SNG [JElektronnyj resurs]. URL: [http://www.cisstat.com/migration/p1\\_measuring%20of%20migration.pdf](http://www.cisstat.com/migration/p1_measuring%20of%20migration.pdf)]

**Е. ЧЕМЕРИС,**

соискатель Института экономики РАН,  
e-mail: livewithlove@mail.ru

**E. CHEMERIS,**

Seeker of Candidate Degree  
of the Institute of Economics of RAS

**Ключевые слова:**

интеграция, экономика,  
конкурентоспособность,  
сельское хозяйство,  
взаимная торговля

**Keywords:**

integration, economy,  
competitiveness,  
griculture,  
trade

## **ПЕРСПЕКТИВЫ РОССИЙСКО-КИРГИЗСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ НА РЫНКЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ**

Автор подробно рассматривает оборот сельскохозяйственной продукции между Россией и Киргизией в 2005–2015 гг. и характеризует ряд негативных факторов, сдерживающих развитие единого рынка в рамках ЕАЭС, а также указывает на необходимость совершенствования рынка сельскохозяйственной продукции и освещает возможные для этого пути.

## **PROSPECTS OF RUSSIAN-KYRGYZ INTEGRATION ON THE AGRICULTURAL PRODUCTS MARKET**

The author examines the circulation of agricultural products between Russia and Kyrgyzstan in 2005–2015 years and it describes a number of negative factors hindering the development of a single market within the EAEC. Author points to the need of improving of agricultural products market, presenting means of obtaining it.

Евразийская интеграция является собой единое согласованное развитие стран-участниц, входящих в состав ЕАЭС, основанное на условиях взаимовыгодного сотрудничества.

Ядром данного процесса выступает эффективная взаимная торговля, построенная на учете отраслевых особенностей и развитии их конкурентного потенциала.

Конкурентный потенциал сельского хозяйства любой страны формируется набором специфических факторов:

– природно-климатические условия;

– наличие и степень эффективности использования земельных ресурсов, которые заключаются в поддержании и преумножении уровня естественного плодородия земель искусственным путем (внесение в почву минеральных и органических удобрений, периодическое нахождение земель под паром, орошение или осушение, проведение мероприятий по предотвращению процессов эрозии почв);

– количество и качество трудовых ресурсов отрасли, формируемое за счет смягчения фактора сезонности путем создания перерабатывающих производств, выращивания культур с различными сроками созревания и организации хранения продукции, наличия модернизированного технического парка. Качество трудовых ресурсов выражается также через производительность, которая достигается путем наращивания уровня заработных плата, создания приемлемых условий труда и жизни в сельской местности;

– техническая оснащенность сельскохозяйственного производства (наличие и использование техники, возможность ее обновления и реальный уровень обновляемости технического парка);

– материально-технические ресурсы, уровень развитости которых влияет на своевременное проведение профилактических мероприятий (ремонт, гарантийное обслуживание);

– технология выращивания, сбора и хранения продукции формирует качественные и количественные характеристики продукции растениеводства (урожайность, наличие необходимого количества микроэлементов), возможность соответствия продукции установленным регламентам;

– применение достижений научно-технического прогресса;

– инвестиционная активность и возможность привлечения инвестиций организациями отрасли;

– информационная обеспеченность отрасли;

– уровень государственной поддержки сельского хозяйства.

Чем благоприятнее факторы из перечисленных выше формируются в странах – участницах ЕАЭС, тем успешно предстают эти страны на едином рынке. В силу этого существует необходимость развития каждого звена конкурентоспособности, дающего возможность замещения участников из третьих стран путем предоставления более качественной продукции, способной соответствовать техническим регламентам ЕАЭС.

Предложенное направление развития приведет к достижению максимального уровня объемов взаимной торговли между странами – участниками евразийской группы.

В настоящее время существует ряд проблем, наличие которых препятствует совместному экономическому развитию. Прежде всего, негативно сказывается отсутствие согласованной агропромышленной политики, наличие которой решит проблему импортозамещения товаров из третьих

стран, увеличив при этом взаимную торговлю между странами – участниками ЕАЭС. Отсутствие решений по

указанной проблеме привело к снижению объемов взаимной торговли за последние годы (табл. 1).

Таблица 1

## Взаимная торговля России со странами ЕАЭС, млн долл. [1; 2].

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Армения</b>					
Экспорт	784,8	920,2	998,0	1087,9	1048,2
Импорт	209,3	300,7	352,4	313,5	196,6
<b>Белоруссия</b>					
Экспорт	24 930,2	25 084,5	20228,3	19 717,7	15 205,7
Импорт	14 508,6	13 723,1	13959,3	11 786,3	8662,0
<b>Казахстан</b>					
Экспорт	14 098,7	15 697,0	17 632,2	13 891,6	10 686,2
Импорт	6579,0	10 050,5	5886,7	7159,2	4767,3
<b>Киргизия</b>					
Экспорт	1158,8	1634,1	2029,4	1743,4	1299,1
Импорт	292,9	195,7	110,1	73,8	71,2

За рассматриваемый период экспортные поставки сельскохозяйственных товаров из России в страны ЕАЭС сократились на 31% (с 40 972,5 млн долл. в 2011 г. до 28 239,2 млн долл. в 2015 г.), импортные – на 36,6% (21 589,8 млн долл. в 2011 г., 13 697,1 млн долл. в 2015 г.).

Сокращение объемов взаимной торговли в таком соотношении свидетельствует о смещении вектора внешнеторговых связей России на сотрудничество с третьими странами, что сдерживает развитие ЕАЭС.

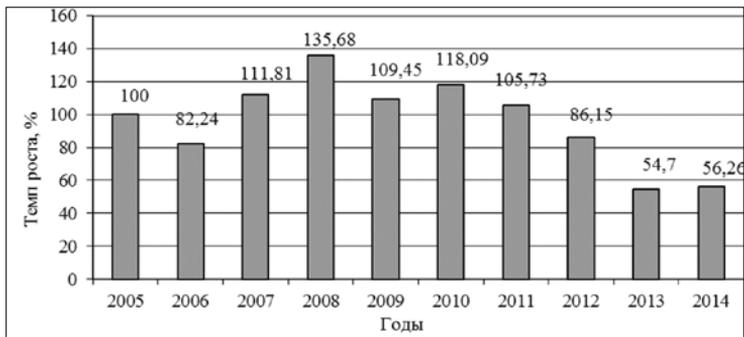
Чтобы рассмотреть указанное следствие, необходимо исследовать объемы взаимной торговли России и стран

– участниц ЕАЭС (в частности, Киргизии) в разрезе отдельных товарных групп за период 2005–2014 гг.

На рис. 1 представлена общая динамика экспортно-импортных операций Киргизской Республики и Российской Федерации.

В базисном году показатель составлял около 170 млн долл.

Наибольшее значение зафиксировано в 2008 г.: 230,6 млн долл., или 135,68%. Однако отрицательная динамика следующих периодов способствовала снижению показателя до 95,6 млн долл., что привело к сокращению темпов роста на 43,7% относительно базисного периода.

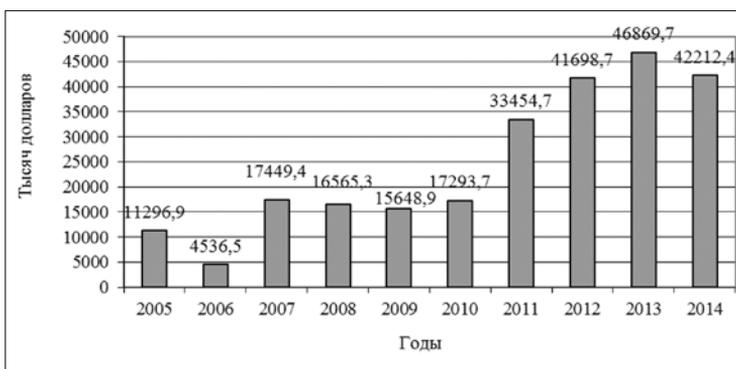


**Рис. 1. Динамика взаимной торговли сельскохозяйственными товарами и техникой между Киргизией и Россией [1; 2]**

Таким образом, динамика взаимной торговли сельскохозяйственными товарами и техникой свидетельствует о внешнеторговой направленности исследуемых стран на расширение своей деятельности без стремления к экономическому воссоединению в рамках ЕАЭС (не учитывались возможности единого рынка, отсутствовало стремление к кооперации), вследствие чего экспортно-импортные операции были сокращены.

Однако современные условия развития экономики требуют создания скоординированной политики развития единого рынка продукции сельского хозяйства. Решение проблемы состоит в расширении функций Евразийской экономической комиссии и совершенствовании системы управления отраслью в целом.

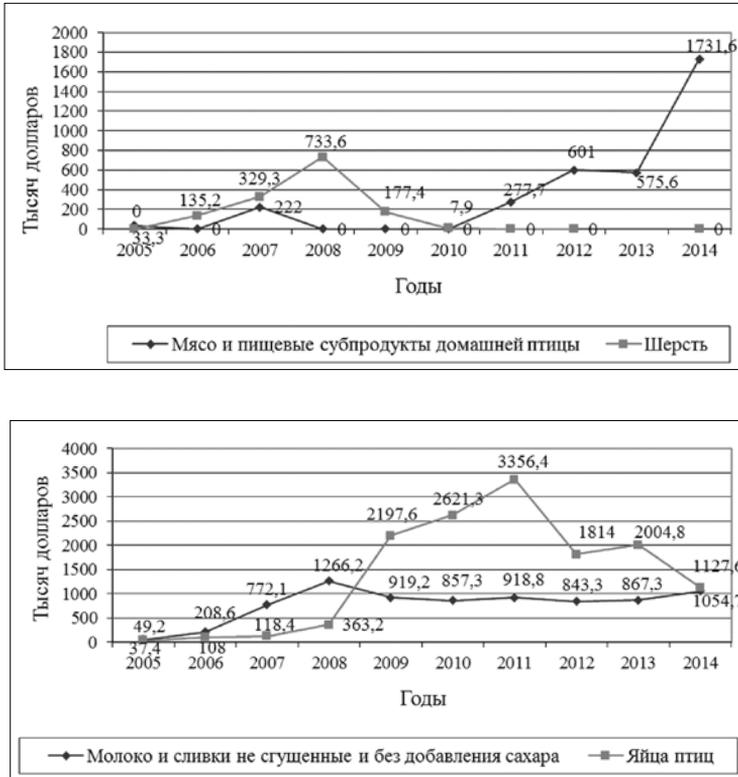
Экспорт сельскохозяйственных товаров из России в Киргизию имел положительную динамику (рис. 2).



**Рис. 2. Экспорт сельскохозяйственных товаров и техники из Российской Федерации в Киргизскую Республику [1; 2]**

За исследуемый период показатель вырос на 31 млн долл. (11 296,9 в 2005 г., 42 212,4 в 2014 г.).

Положительным является изменение товарной структуры и географии экспортных поставок России (рис. 3).



**Рис. 3. Структура экспортных поставок продукции животноводства из России в Киргизию**

Большинство товарных групп имели стабильный прирост: объем поставляемого в Киргизию мяса и субпродуктов из птицы увеличился в 52 раза (с 33,3 тыс. долл. в 2005 до 1731,6 тыс. в 2014 г.); объем поставок молока и сливок имел поступательный положительный рост (увеличение за период составило 1005,5 тыс. долл.); яйца птиц – с 37,4 тыс. долл. в 2005 г. до 1126,7 тыс. долл.

в 2014 г. Данные показатели совпадают с повышением объемов производства продукции животноводства в Российской Федерации и улучшением условий содержания животных, подтверждая факт прямо пропорциональной зависимости экспортно-импортной ориентации и эффективности функционирования сельскохозяйственной отрасли в целом.

Однако некоторые направления экспорта были переориентированы. Например, поставки шерсти в Киргизию с 2005 по 2008 г. увеличивались (с 133 тыс. долл. в 2005 г. до 733,6 тыс. в 2008 г.).

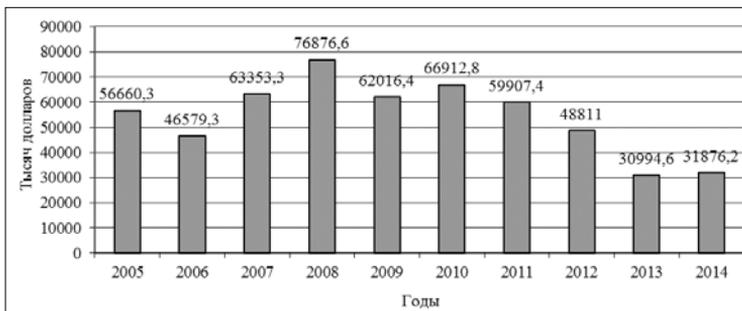
Сокращение экспорта данного вида товара происходило в период 2008–2010 гг., после чего поставки прекратились. Переориентация данной экспортной позиции произошла ввиду повышения эффективности овцеводства в Киргизской Республике (увеличение поголовья овец и больший выход шерсти на одну овцу), что способствовало обеспечению страны данным видом сырья и свело на нет необходимость дополнительных закупок шерсти из Российской Федерации. В настоящее время Киргизия экспортирует шерсть в Китай и Великобританию; Россия перенаправила потоки в Индию и Китай.

Интересна динамика экспорта семян и спор для посева: положительная динамика до 2011 г. (в 2005 г. – 2,7 тыс. долл., в 2011 г. – 161,3 тыс. долл.) сменилась спадом и к 2014 г. упала до нуля.

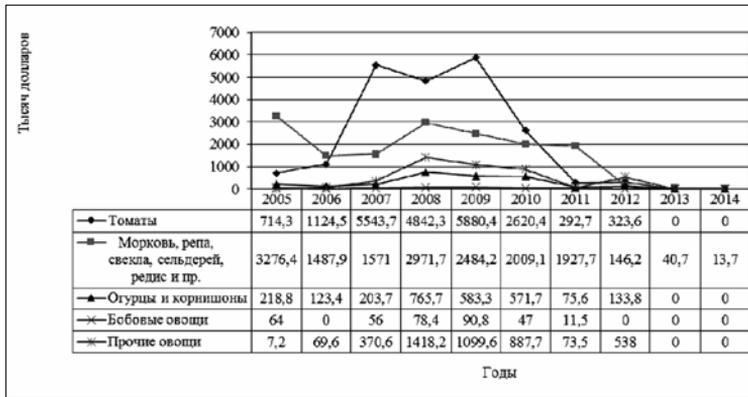
Однако в Киргизии качественные семена и споры для посева являются дефицитом.

В результате страна покрыла недостаток более дешевым предложением из Германии, Италии и Франции, куда и был переориентирован импорт семян. В свою очередь Россия осуществляет экспорт в Германию, Данию и Францию. Импорт сельскохозяйственных товаров из Киргизской Республики в Российскую Федерацию характеризуется ниспадающим трендом (рис. 4). За период 2005–2014 гг. произошло уменьшение показателя в 1,78 раза (56 660,3 тыс. долл. в 2005 г., 31 876,2 тыс. долл. – в 2014 г.).

Отдельные товарные группы перестали завозиться на территорию России (рис. 5). Например, изменение объемов ввозимого в Россию картофеля характеризуется положительно до 2011 г. (максимальное значение показателя приходится на 2011 г. – 2783,6 тыс. долл.), однако линия поставок с 2012 г. прекращена. Положительным является рост экспорта этой товарной позиции в Киргизию (за период



**Рис. 4. Импорт сельскохозяйственных товаров и техники в Российскую Федерацию из Киргизской Республики [1; 2]**



**Рис. 5. Импорт продукции растениеводства из Киргизской Республики в Российскую Федерацию [1; 2]**

2011–2014 гг. вырос на 32,2 тыс. долл.). В данном случае Россия заняла лидирующую позицию в отношении Киргизии, урожайность картофеля в которой имела отрицательную динамику за рассматриваемый период, что в результате привело к невозможности собственного обеспечения данным видом продукции.

Наблюдается резкое сокращение поставок моркови из Киргизии: динамика 2005–2014 гг. отрицательна. Импортные поставки моркови в 2005 г. составляли 3276,4 тыс. долл., однако за рассматриваемый период показатель сократился до 13,7 тыс. долл.

Импорт томатов в Россию характеризовался положительно до 2009 г. (превышение значения базисного периода на конец 2009 г. в 8,23 раза, или 5880,4 тыс. долл.). Однако к 2012 г. поставки сокращены до отметки 323,6 тыс. долл. и сведены до нуля в 2013 и 2014 г. При этом в разы увеличился импорт томатов в Россию из Китая и Марокко. Идентичная динамика наблюдается и с поставками огурцов,

корнишонов, бобовых культур, прочих овощей и винограда.

Снижение импорта сельскохозяйственных товаров из Киргизии в Россию произошло в результате кризиса последних лет, где основной причиной послужил ценовой фактор. Имевшая место курсовая разница способствовала большему объему торговли за счет ценовой разницы. С уравниванием курса российского рубля в отношении к киргизскому сому многие экспортные позиции закрылись. Результатом этого процесса стала переориентация экспортно-импортного направления России. Дополнительной причиной корректировки направлений торговли стала необходимость соответствия системе стандартов качества ЕАЭС, которые в Киргизской Республике на сегодняшний день отсутствуют.

Рассмотренная выше ситуация отправляет к решению проблем наращивания общего объема взаимной торговли сельскохозяйственной продукцией именно через согласованное ценообразование и применение

единых стандартов качества. Во главе данного процесса должна стоять сама конкурентоспособность продукции как фактор, всесторонне способствующий наращиванию интеграционного эффекта в рамках ЕАЭС.

Таким образом, проведенное исследование выявило несовершенство рынка сельскохозяйственной продукции, формируемое еще на этапе ее производства. Поэтому развитие единого рынка в рамках ЕАЭС и получение совокупного интеграционного эффекта в современных условиях сдерживается рядом выявленных негативных факторов. Единый

рынок должен стать площадкой для реализации и наращивания конкурентного потенциала. При этом необходимо адаптировать общую законодательную базу, учитывая особенности развития каждой страны. Первым шагом на пути единого экономического развития должны стать общие концептуальные направления развития конкурентных преимуществ отраслей в рамках ЕАЭС с целью наращивая общего интеграционного эффекта от взаимной торговли между странами-участницами на едином рынке сельскохозяйственной продукции.

### Список литературы

1. Евразийская экономическая комиссия. Официальный сайт. Аналитические материалы об итогах внешней и взаимной торговли товарами Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]. URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr\\_i\\_makroec/dep\\_stat/tradestat/analytics/Pages/default.aspx](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/analytics/Pages/default.aspx)

[Evrazijskaja jekonomicheskaja komissija. Oficial'nyj sajt. Analiticheskie materialy ob itogah vneshnej i vzaimnoj trgovli tovarami Evrazijskogo jekonomicheskogo sojuza [JElektronnyj resurs]. URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr\\_i\\_makroec/dep\\_stat/tradestat/analytics/Pages/default.aspx](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/analytics/Pages/default.aspx)]

2. Федеральная служба государственной статистики. Официальный сайт. Внешняя торговля [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/fttrade/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/fttrade/#)

[Federal'naja sluzhba gosudarstvennoj statistiki. Oficial'nyj sajt. Vneshnjaja trgovlja [JElektronnyj resurs]. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/fttrade/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/fttrade/#)]

## ПРАВИЛА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ СТАТЕЙ В ЖУРНАЛ «ПОСТСОВЕТСКИЙ МАТЕРИК»\*

1. Для публикации в журнале принимаются статьи одной из рубрик:
  - Политология
  - История
  - Экономика
  - Научная жизнь
2. В журнале печатаются статьи, ранее не опубликованные в других изданиях.
3. Все рукописи авторов проходят независимое рецензирование, в соответствии с результатами которого редакционная коллегия решает вопрос об их опубликовании.
4. Объем статей ограничен 25 страницами (включая рисунки, таблицы, список литературы). Авторы должны предъявлять высокие требования к языку рукописи. В статье должны быть указаны следующие данные (на русском и английском языках): название статьи; фамилия, имя, отчество авторов (полностью); место работы каждого автора (без сокращений); контактная информация (e-mail); аннотация; ключевые слова.
5. Статьи принимаются в редакцию в электронном виде.
6. К статьям прикладывается выписка из решения кафедры (научного подразделения), где выполнялась работа, содержащая рекомендацию статьи к публикации в журнале. Выписка подписывается заведующим кафедрой (руководителем научного подразделения) или его заместителем, подпись заверяется соответствующей кадровой структурой.

Оригинал этих документов должен быть представлен в редакцию в случае принятия статьи к публикации.
- Если автор статьи не имеет возможности предоставить заверенную выписку, основное содержание статьи может быть заслушано на научном собрании Института стран СНГ, после чего участники собрания принимают решение о возможности публикации статьи, а председатель собрания формирует для нее соответствующие сопроводительные документы.
7. Подавая статью для публикации, автор заведомо соглашается, что его материалы, в соответствии с требованиями ВАК, будут размещены в открытом доступе в сети Интернет.
8. Гонорары за публикации не выплачиваются.
9. Автору или авторскому коллективу положен один бесплатный экземпляр журнала.
10. Редакция оставляет за собой право вносить изменения в текст статей с целью приведения его в соответствие с нормами русского языка и улучшения восприятия информации читателями. При этом редакция обязуется сохранять изначальный смысл высказываний автора.

---

\* Полные требования к материалам опубликованы на сайте: <http://www.materik.ru/institute/library/books/detail.php?ID=17609>

## ПОРЯДОК РЕЦЕНЗИРОВАНИЯ

Автор представляет в редакцию электронную версию статьи, а также выписку из решения кафедры (научного подразделения), где выполнялась работа, содержащую рекомендацию статьи к публикации в журнале. Выписка подписывается заведующим кафедрой (руководителем научного подразделения) или его заместителем, подпись заверяется соответствующей кадровой структурой.

Если автор статьи не имеет возможности предоставить заверенную выписку, основное содержание статьи может быть заслушано на научном собрании Института стран СНГ, после чего участники собрания принимают решение о возможности публикации статьи, а председатель собрания формирует для нее соответствующие сопроводительные документы.

Статья, поступившая в редакцию, направляется рецензентам.

Рецензентами являются специалисты по тематике рукописи из числа членов редакционной коллегии журнала, сотрудники Института стран СНГ, другие специалисты, имеющие докторскую степень по профильным наукам.

Выбор рецензентов для каждой рукописи производится на заседаниях редакционной коллегии.

Продолжительность рецензирования не превышает трех месяцев с момента поступления работы к рецензенту.

Рецензент определяет:

- а. соответствие содержания рукописи тематике Журнала;
- б. актуальность и новизну содержания рукописи;
- в. достоверность и обоснованность результатов, описанных в рукописи;
- г. научный уровень рукописи;
- д. достоинства и недостатки рукописи как по форме, так и по содержанию.

Рецензирование заканчивается заключением о возможности или невозможности опубликования рукописи в журнале в представленном виде или после доработки. Требование о доработке рукописи не означает ее обязательное опубликование после доработки.

Редакция извещает авторов о решении рецензента относительно их статей. Автору не принятой к публикации статьи редакционная коллегия направляет (по его запросу) мотивированный отказ по E-mail.

Ответ на рецензию и исправленный вариант рукописи направляются рецензенту для получения окончательного заключения о возможности опубликования рукописи в журнале или ее отклонении.

Окончательное решение об опубликовании или отклонении рукописи принимается редакционной коллегией.

В спорных случаях или в соответствии с пожеланиями членов редакционной коллегии рукопись направляется на повторное рецензирование.

Рецензии на представленные статьи хранятся в редакции издания не менее 5 лет.

## ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ СТАТЕЙ

Рукопись статьи необходимо предоставить в электронном виде.

Редактор – Microsoft Word (\*.doc).

Параметры страницы (формат А4; поля: по 2 см с каждой стороны).

Шрифт (гарнитура) – Times New Roman.

Размер шрифта (кегель) – 14, без уплотнения или разрежения. В таблицах и иллюстрациях допускается уменьшение размера шрифта до 12.

Абзацный отступ (красная строка) – 1 см.

Межстрочный интервал – полуторный.

Выравнивание текста – по ширине.

Наличие пристатейного списка литературы, с источниками, расположенными в алфавитном порядке и пронумерованными. Список литературы оформляется в формате, предусмотренном действующим ГОСТом. Ссылки на источники в тексте расставляются в квадратных скобках.

## ПРАВИЛА ОФОРМЛЕНИЯ ССЫЛОК НА ИСТОЧНИКИ В СПИСКЕ ЛИТЕРАТУРЫ

<b>Пример оформления библиографической ссылки</b>	<b>Тип библиографической ссылки</b>
<b>1</b>	<b>2</b>
1. <i>Ефремов М.Е.</i> К вопросу об экономической стабильности. М.: Эксмо, 2009.	<i>Работа одного автора</i>
2. <i>Ковров Б.Ю., Шпак А.В.</i> Политология: учеб. пособие для студентов педвузов. М.: Эксмо, 2006.	<i>Работа двух авторов</i>
3. История России: учеб. пособие / В.Н. Быков, А.Л. Леонидов и др.; отв. ред. В.Н. Сухов. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: СПб-ЛТА, 2001.	<i>Работа более 3-х авторов</i>
4. <i>Вишняков И.В.</i> Модели и методы оценки коммерческих банков в условиях неопределенности: дис... канд. экон. наук. М., 2002.	<i>Диссертация</i>
5. <i>Вишняков И.В.</i> Модели и методы оценки коммерческих банков в условиях неопределенности: автореф. дис ... канд. экон. наук. М., 2002.	<i>Автореферат диссертации</i>
6. Глобализация: исторические предпосылки, эволюция и перспективы для человечества: материалы международной научно-практической конференции, МГОУ, 21-22 февраля 2012г. М.: Изд-во МГОУ, 2012.	<i>Материалы конференций</i>

1	2
7. Содержание и технологии образования взрослых: проблема опережающего образования: сб. науч. тр. // Ин-т образования взрослых Рос.акад. Образования / под ред. А.Е. Марона. М.: ИОВ, 2007.	<i>Сборник научных трудов</i>
8. Кузьмин В.Д. Справочник по истории Европы: в 3 ч. Ч. 2. Детские болезни. М.: Астрель, 2002.	<i>Отдельный том многотомного издания</i>
9. Есипова В.А. Музей книги и преподавание истории книги в Томском университете // Музейные фонды в экспозиции в научно-образовательном процессе: материалы Всерос. науч. конф., Томск, 18–20 марта 2005 г. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2005. С. 184–188.	<i>Статья из сборника</i>
10. Кошман С.Н. К вопросу о создании региональной системы социализации детей-сирот // Вестник Московского государственного областного университета. — Серия «Педагогика». 2008. № 4. С. 32-43.	<i>Журнальная статья</i>
11. Трубилина М. Московские легенды // Российская газета. 2004. 26 янв.	<i>Газетная статья</i>
12. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993.	<i>Нормативно-правовые акты</i>
13. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. 2004. 26 янв.	
14. Федеральный закон от 15.11.1997 N 143-ФЗ (ред. от 28.07.2010) «Об актах гражданского состояния» // Российская газета. 1997. 20 ноября.	
15. Лэтчфорд Е. С Белой армией в Сибири [Электронный ресурс]. URL: <a href="http://east-front.narod.ru/memo/latchford.htm">http://east-front.narod.ru/memo/latchford.htm</a>	<i>Интернет-ресурсы (электронные ресурсы удаленного доступа)</i>
16. Арестова О.Н. Региональная специфика сообщества российских пользователей сети Интернет [Электронный ресурс]. URL: <a href="http://www.relarn.ru:8082/conf/conf97/10.html">http://www.relarn.ru:8082/conf/conf97/10.html</a>	
17. Московский Кремль [Электронный ресурс]: трехмер. путеводитель. М.: Новый Диск, 2007. 1 электрон.-опт. диск (CD-ROM).	<i>Материал на CD или DVD (электронный ресурс локального доступа)</i>

1	2
18. О введении надбавок за сложность, напряженность и высокое качество работы [Электронный ресурс]: указание Мин-ва соц. защиты Рос. Федерации от 14 июля 1992 г. № 1-49-У. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».	<i>Электронный ресурс ограниченной доступности</i>
19. <i>Graham, Robert J.</i> Creating an environment for succesful project. San-Francisco: Jossey-Bass, 1997.	<i>Книга на иностранном языке</i>

Статья может содержать подстрочные библиографические ссылки. Как подстрочные библиографические ссылки могут выступать авторские примечания и комментарии, а также ссылки на архивные источники, материалы коллекций и частных собраний. В отличие от внутритекстовых библиографических ссылок, приводимых в квадратных скобках, подстрочные ссылки делаются в компьютерном режиме: вставка-ссылка-сноска.

При необходимости текст статьи может иллюстрироваться рисунками (черно-белыми), таблицами и содержать формулы. Нумерация рисунков, таблиц и формул сквозная и обозначается арабскими цифрами. На все таблицы, рисунки и формулы в тексте обязательно наличие ссылок.

Рисунки (схемы, карты, снимки, фотографии) должны быть четкими, контрастными. Рисунки вставляются в текст с использованием программы Word в необходимом по смыслу месте с подрисуночными подписями (номер и заголовок рисунка), выровненными по центру.

При оформлении таблиц заголовки и подзаголовки граф указывают в единственном числе, размещают, как правило, параллельно строкам таблицы. При необходимости допускается перпендикулярное расположение заголовков граф. Таблицу в зависимости от ее размера помещают под текстом, в котором впервые дана ссылка на нее, или на следующей странице, а при необходимости в приложении к тексту.

«Постсоветский материк» – ежеквартальный общественно-политический научный журнал, учрежденный Автономной некоммерческой организацией «Институт диаспоры и интеграции» («Институт стран СНГ»). Основная задача издания – комплексный анализ процессов на постсоветском пространстве с точки зрения стратегических приоритетов Российской Федерации. В журнале также публикуются материалы о дальнем зарубежье, имеющие прямое или косвенное отношение к постсоветскому пространству. Перечень тематических разделов издания включает рубрики, предполагающие анализ внутривнутриполитических процессов, экономических, социальных и социокультурных проблем, сравнительного правоведения, межгосударственных отношений, вопросов безопасности и сотрудничества с учетом стратегических приоритетов РФ.

Журнал издается на русском языке и распространяется на территории Российской Федерации и в странах СНГ. Подписной индекс журнала в каталоге Пресса России 40622. Подписку также можно оформить на сайте: <http://www.akc.ru/itm/postsovetkiy-materik>

Авторы опубликованных материалов несут ответственность за подбор и точность приведенных фактов, цитат, экономико-статистических данных, собственных имен, географических названий и прочих сведений, а также за то, что в материалах не содержится заимствований, нарушающих чьи-либо авторские права, а также данных не подлежащих открытой публикации. Мнение редакции может не совпадать с мнением авторов.

Редакция не ведет переписку с авторами. Рукописи не возвращаются. При перепечатке материалов ссылка на «Постсоветский материк» обязательна.

По вопросам получения контактных данных авторов, а также для приобретения журнала можно обращаться в редакцию. Журнал отпускается по себестоимости. Цена одного экземпляра составляет 400 рублей.

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор). Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-55141 выдано 26 августа 2013 года.

Возрастная категория: 0+

**ПОСТСОВЕТСКИЙ МАТЕРИК**  
**№ 4(12), 2016**  
**НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ**

Адрес редакции:

г. Москва, ул. Б. Полянка, дом 7/10, стр. 3.

Телефоны: 8 (926) 793-24-12; 8 (926) 376-43-16;  
8 (926) 904-32-90

Подписано в печать 11.11.2016

Формат 70×100  $\frac{1}{16}$ . Печать офсетная.

Тираж 500 экз.

**ДЛЯ ЗАМЕТОК**

