

УДК 320: 323 (575.2) (04)

**ПРИОРИТЕТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ
И ДИНАМИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
С ЗАРУБЕЖНЫМИ СООТЕЧЕСТВЕННИКАМИ**

В.М. Скринник – докторант

Анализируются нормативные правовые документы Российской Федерации по вопросам поддержки российских соотечественников в странах ближнего зарубежья. Эта проблема находится в центре внимания Президента РФ, Федерального правительства, общественных организаций и широко обсуждается на различных форумах и конгрессах с участием общественности, ученых и интеллектуалов.

Ключевые слова: приоритеты государственной политики России; зарубежные российские соотечественники; российская диаспора; правовая помощь, защита прав.

Формирование эффективной и действенной системы оказания правовой помощи и защиты прав соотечественников за рубежом невозможно без разработки и практической реализации механизмов оказания им правовой поддержки, основанной на имплементации (осуществлении, исполнении) положений Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека, а также международных стандартов по правам человека и других нормативных документов, договоров, соглашений, конвенций, определяющих правовой статус соотечественников за рубежом.

Основная задача данной статьи – проследить динамику принятия важнейших директивных документов на уровне Президента, Правительства и Государственной Думы, определяющих принципы и направления государственной политики России в отношении соотечественников за рубежом, начиная с Указа Президента РФ “Об основных направлениях государственной политики РФ в отношении соотечественников, проживающих за рубежом” (1994) и завершая новой Концепцией внешней политики Российской Федерации (2008), необходимость в которой вызвана эволюцией международных отношений в начале XXI в. и укреплением позиций России.

В Указе Президента РФ №940 от 14 сентября 1995 г. “Об утверждении Стратегического курса РФ с государствами-участниками СНГ” [1] разработан целый раздел “Гуманитарное сотрудничество и права человека”, посвященный про-

блемам российских соотечественников, защите их прав в новых независимых государствах.

Государственная Дума 8 декабря 1995 г. приняла Декларацию о поддержке российской диаспоры и о покровительстве российским соотечественникам [2]. В ней впервые сделана попытка сформулировать понятие “соотечественник” и провозглашена идея ответственности России за уровень реального обеспечения основных прав и свобод человека в отношении российских соотечественников за рубежом.

Указом Президента РФ от 13 апреля 1996 г. [3] было принято решение о создании Фонда по поддержке соотечественников за рубежом “Россияне”. Фонд призван содействовать проведению политики Российской Федерации в отношении соотечественников, разрабатывать соответствующие программы, помогать формированию на местах образовательных, культурно-просветительских и информационных структур, а также оказывать гуманитарную помощь социально не защищенным гражданам.

На состоявшемся 6–7 июля 1995 г. съезде соотечественников избран Совет соотечественников в составе 34 представителей зарубежных российских общин, организаций и объединений. 14 июля 1995 г. в повестку дня Думы был внесен вопрос об утверждении Положения о Совете соотечественников. Постановлением Государственной Думы от 25 октября 1996 г. [4: 68–74] при Государственной Думе создан Совет соотечественников [5] как постоянно действующий

экспертно-консультативный орган и утвержден его состав из числа наиболее активных и авторитетных лидеров организаций и объединений за рубежом.

Распоряжением Председателя Госдумы от 3 декабря 1998 г. образован Совет переселенческих объединений [6], являющийся постоянно действующим консультативным органом, представляющим в Госдуме российских соотечественников, приехавших на постоянное место жительства в Россию после разрушения единого советского государства, осуществляющим поддержку беженцев и вынужденных переселенцев, защиту их гражданских, экономических, морально-политических и других прав в местах нового проживания.

Основой государственной политики России в отношении соотечественников за рубежом стал Федеральный закон “О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом”. Проект федерального закона неоднократно рассматривался на заседаниях Совета соотечественников, Комитета Госдумы по делам СНГ и связям с соотечественниками, парламентских слушаниях, Круглом столе на Совете Госдумы, прошел три чтения на пленарных заседаниях и был окончательно принят Государственной Думой практически единогласно 5 марта 1999 г. [7], одобрен Советом Федерации 17 марта 1999 г., подписан Президентом РФ 24 мая 1999 г. [8]. В законе впервые в мировой законодательной практике дается определение понятия “соотечественники за рубежом”, а вопрос отношений с ними возводится в ранг государственной политики РФ. Законодательно сформулированы принципы и цели государственной политики в области отношений с соотечественниками; поддержки соотечественников в области основных прав и свобод гражданина и человека в экономической и социальной областях; в области культуры, языка и образования, информации.

Принятие этого документа имело большое значение для решения проблем соотечественников в рамках правовых процедур. При этом подчеркивалось, что деятельность Российской Федерации в отношении своих соотечественников строится на общепризнанных принципах и нормах международного права с учетом законодательства государства проживания. Этот законодательный акт стал первым в нашей стране и одним из немногих в мире нормативно-правовым документом, регулирующим взаимоотношения государства происхождения со своей диаспорой.

Важнейшей особенностью Федерального закона является то, что РФ приняла на себя бремя континуитета (непрерывности) российской государственности, согласно которому Российская Империя, Российская Республика, РСФСР, СССР и Российская Федерация – один и тот же субъект международного права, не прекращавший своего существования, а институт гражданства соотнесен с принципом непрерывности российской государственности.

Концепция поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубежом на современном этапе, утвержденная Президентом Российской Федерации 30 августа 2001 г. [9], представляет собой систему взглядов на содержание и направление одного из видов деятельности России в области внешней и внутренней политики. Приоритетом государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом является оказание всестороннего содействия полноценной реализации и адекватному обеспечению их прав и свобод, а также других законных интересов на основе соблюдения норм международного права, сохранение и развитие всесторонних связей Российской Федерации с соотечественниками, а также их организациями.

Важными направлениями **государственной поддержки соотечественников за рубежом** является финансовая и экономическая поддержка в странах нового зарубежья, развитие гуманитарных, культурных, образовательных, научных и информационных связей и контактов; обеспечение прав на свободу передвижения, переселения в Россию на добровольной основе или в силу чрезвычайных обстоятельств; поддержка общественных организаций (ассоциаций) и объединений соотечественников; поддержка социально незащищенных слоев российской диаспоры [6].

В целом, по мнению российского руководства, государственная политика в отношении соотечественников должна быть направлена прежде всего на их социально-экономическую и политическую интеграцию в рамках новых государственных образований и сдерживание массовой миграции в Россию, где экономические возможности для приема и обустройства иммигрантов весьма ограничены.

Массовый отъезд русских из стран ближнего зарубежья лишил бы Россию той части населения, которая сдерживает откровенный национализм и антироссийские настроения, служит мощным связующим звеном с Россией, а также является наиболее перспективной базой для эко-

номических связей и рынком для российских товаров и культурной продукции в странах проживания.

С началом третьего тысячелетия на мировой арене все более заметную роль в деле защиты прав соотечественников начинают играть международные организации самих соотечественников. Одной из наиболее авторитетных организаций такого рода является Международный совет российских соотечественников (МСРС). 2 октября 2002 г. в Москве состоялось Учредительное собрание представителей общественных организаций российского зарубежья из 19 стран, на котором и была создана международная общественная организация «Международный совет российских соотечественников» [10].

29 марта 2002 г. принято Положение о Координационном совете Центра по защите прав соотечественников «Москва – Россияне» [11]. В Совет входят юристы и адвокаты стран СНГ и Балтии, он является координационно-совещательным и консультативно-экспертным органом. Целью создания Совета явилась необходимость разработки предложений по совершенствованию механизма реализации международных правовых норм и экспертиза существующей на местах правовой базы для обеспечения в полном объеме прав, свобод и законных интересов соотечественников.

По поручению Президента РФ были разработаны и 28 ноября 2002 г. утверждены Правительством Российской Федерации «Основные направления поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубежом на 2002–2005 гг.» [8], которые наряду с защитой прав и интересов соотечественников включают продвижение и поддержку за рубежом русского языка, культуры и образования. В этом документе, с опорой на общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные законы и другие правовые и нормативные акты Российской Федерации, определены цели и задачи поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубежом, изложены приоритетные направления их поддержки. Здесь же была предложена система мер по формированию условий по эффективной защите прав и свобод соотечественников, оказанию им финансовой и экономической поддержки, развитию гуманитарных, культурных, образовательных, научных и деловых связей с соотечественниками.

На следующий трехлетний период было решено вместо Основных направлений

разработать и принять «Программу работы с соотечественниками за рубежом на 2006–2008 гг.» [12: 240–241]. Этот документ был утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации №1370-р от 2 октября 2006 г. Новая Программа более детализирована и включает 75 конкретных мероприятий по поддержке соотечественников, в том числе касающихся защиты их прав и свобод в странах проживания. Важной отличительной особенностью Программы является привлечение к реализации намеченных в ней мероприятий международных организаций соотечественников (Всемирного координационного совета российских соотечественников, МСРС, МАМОРС), а также субъектов Российской Федерации, прежде всего, Москвы. Программа была принята накануне открытия Второго Всемирного конгресса соотечественников, проживающих за рубежом, который состоялся 24–25 октября 2006 г. в Санкт-Петербурге [13].

Все более очевидно, что отношения между Россией и российскими соотечественниками за рубежом изменились принципиальным образом. Эти изменения – результат новой идеологии взаимодействия с соотечественниками, которая трансформируется в долгосрочную государственную политику. В ее основе – укрепление экономических позиций России, развитие гражданского общества, рост национального самосознания. Стратегическая цель взаимовыгодного, партнерского сотрудничества с соотечественниками состоит в том, чтобы российские соотечественники, оставаясь полноправными гражданами стран своего нынешнего проживания, имели возможность сохранить этнокультурную самобытность, духовную связь с Россией и ее культурой, а при желании – достойно вернуться на Родину.

Понимая, что будущее российской диаспоры – ее молодежь, МСРС выступил с инициативой объединить молодежные организации русского зарубежья. Такое объединение – Международная ассоциация молодежных организаций российских соотечественников (МАМОРС) [14] – было создано по решению Первого форума руководителей молодежных организаций российских соотечественников, проживающих за рубежом, проходившего 23–27 сентября 2004 г. в Москве.

Знаковым событием для всего русского мира стало подписание Акта о каноническом общении Русской православной церкви и Русской православной церкви за границей [15]. Важно, чтобы зарубежные соотечественники всемерно

содействовали закреплению результатов объединения, оказывая культурно-просветительскую и информационную поддержку этим процессам.

В подавляющем большинстве стран со значительной русскоязычной диаспорой, а их более 60, при финансовой поддержке Комиссии и организационном содействии российских посольств были проведены конференции и избраны координационные советы соотечественников. В 2007 г. состоялось семь региональных конференций соотечественников.

Важнейшей основой являются принятые и реализуемые Программа работы с соотечественниками за рубежом на 2006–2008 гг., Федеральная целевая программа “Русский язык (2006–2010 гг.)” и Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Федеральная целевая программа (ФЦП) “Русский язык” (2006–2010 гг.) направлена на сохранение, укрепление и распространение русского языка как важнейшего средства консолидации российского общества, а также на формирование единого экономического, гуманитарного, правового пространства СНГ. Программа принята Постановлением Правительства Российской Федерации №833 от 29 декабря 2005 г. [16].

Главной целью программы является создание условий для полноценной реализации функций русского языка как государственного языка Российской Федерации и языка межнационального общения. Результатом должно стать укрепление государственности, национальной безопасности и престижа страны, развития интеграционных процессов в государствах-участниках СНГ, полноправного вхождения Российской Федерации в мировое политическое, экономическое, культурное и образовательное пространство.

Еще один немаловажный аспект взаимодействия с соотечественниками – это реализация Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом [17]. Координирует работу на этом направлении Федеральная миграционная служба. Только за 2007 г. Россия приняла на постоянное место жительства более 50 тысяч россиян. Всего число желающих переехать в страну, по данным Федеральной миграционной службы (ФМС), составляет от 5 до 6 млн. человек. Госпрограмма была утверждена Указом Президента “О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию

соотечественников, проживающих за рубежом” от 22 июня 2006 г. [18], тогда же образовалась межведомственная комиссия по реализации проекта. Принятая госпрограмма “направлена на объединение потенциала соотечественников, проживающих за рубежом, с потребностями развития российских регионов и дополняет систему мер по стимулированию рождаемости, снижению смертности и регулированию миграции, направленных на стабилизацию численности населения РФ” [19].

Защита гражданских и политических прав соотечественников за рубежом остается одним из приоритетных направлений государственной политики России, стратегически заинтересованной видеть зарубежных соотечественников полноправными, законопослушными гражданами своих стран, сохраняющими свою этнокультурную самобытность и способствующими развитию всесторонних дружественных связей с Россией на межгосударственном уровне.

Эти положения отражены и в новой Концепции внешней политики Российской Федерации, принятой 12 июля 2008 г. (Пр. 1440), дополняющей и развивающей Концепцию 2000 г. Необходимость принятия новой Концепции внешней политики РФ вызвана эволюцией международных отношений в начале XXI в. и укреплением позиций России, что потребовало “по-новому взглянуть на общую ситуацию вокруг страны, переосмыслить приоритеты российской внешней политики с учетом возросшей роли России в международных делах, повышения ее ответственности за происходящее в мире и открывшихся в связи с этим возможностей участвовать не только в реализации международной повестки дня, но и в ее формировании” [20]. В качестве одной из приоритетных целей обозначены всесторонняя защита прав и законных интересов российских граждан и соотечественников, проживающих за рубежом, а также поддержка и популяризация в иностранных государствах русского языка и культуры народов России, вносящих уникальный вклад в культурно-цивилизационное многообразие современного мира и в развитие партнерства цивилизаций.

Таким образом, благодаря совместным усилиям многих государственных структур и общественных организаций, удалось сформировать солидную основу для дальнейшей консолидации российских соотечественников, налаживания регулярного диалога с исторической Родиной. Очевидно, что позитивная динамика набирает темп.

Литература

1. http://www.mosds.ru/Dokum/dokum_rosUZ940-1995.shtml.
2. <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/21077>.
3. <http://www.inpravo.ru/data/base166/text166v688i262.htm>.
4. Положение о Совете соотечественников при Государственной Думе // Вопросы законодательного обеспечения международно-правовых основ сотрудничества России с государствами-участниками СНГ и Прибалтики, государственной политики РФ в отношении соотечественников за рубежом. – М.: Издание Государственной Думы, 1999.
5. <http://www.politika.su/fs/gd3soso.html>.
6. <http://www.duma.gov.ru/sng/polozen1.htm>.
7. Федеральный Закон “О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом”. – М., 1999.
8. http://www.mosds.ru/Dokum/dokum_rosFZ99-1999.shtml.
9. <http://www.moskvaimir.mos.ru/records/federal/3029.html>.
10. <http://www.msrs.ru/about/history/>
11. <http://www.materik.ru/print.php?section=analitics&bulsectionid>.
12. Справочник российского соотечественника / Г.Л. Мурадов, В.М. Скринник и др. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Русский мир, 2006.
13. <http://www.newsru.com/russia/24oct2006/meet.html>.
14. <http://www.katalogweb.ru/sites/item49778.html>.
15. http://www.russianorthodoxchurch.ws/synod/documents/art_leberevakt.htm.
16. http://www.mapryal.org/congressXI/Materials/plenary/Plenary_doklad.
17. <http://www.newsru.com/russia/13oct2006/gosprogramma.html>.
18. <http://www.rg.ru/2006/06/28/ukaz-pereselenie.html>.
19. <http://www.newsru.com/russia/13oct2006/gosprogramma.html>.
20. Концепция внешней политики Российской Федерации. 12 июля 2008 г. Пр. 1440. – <http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204108>