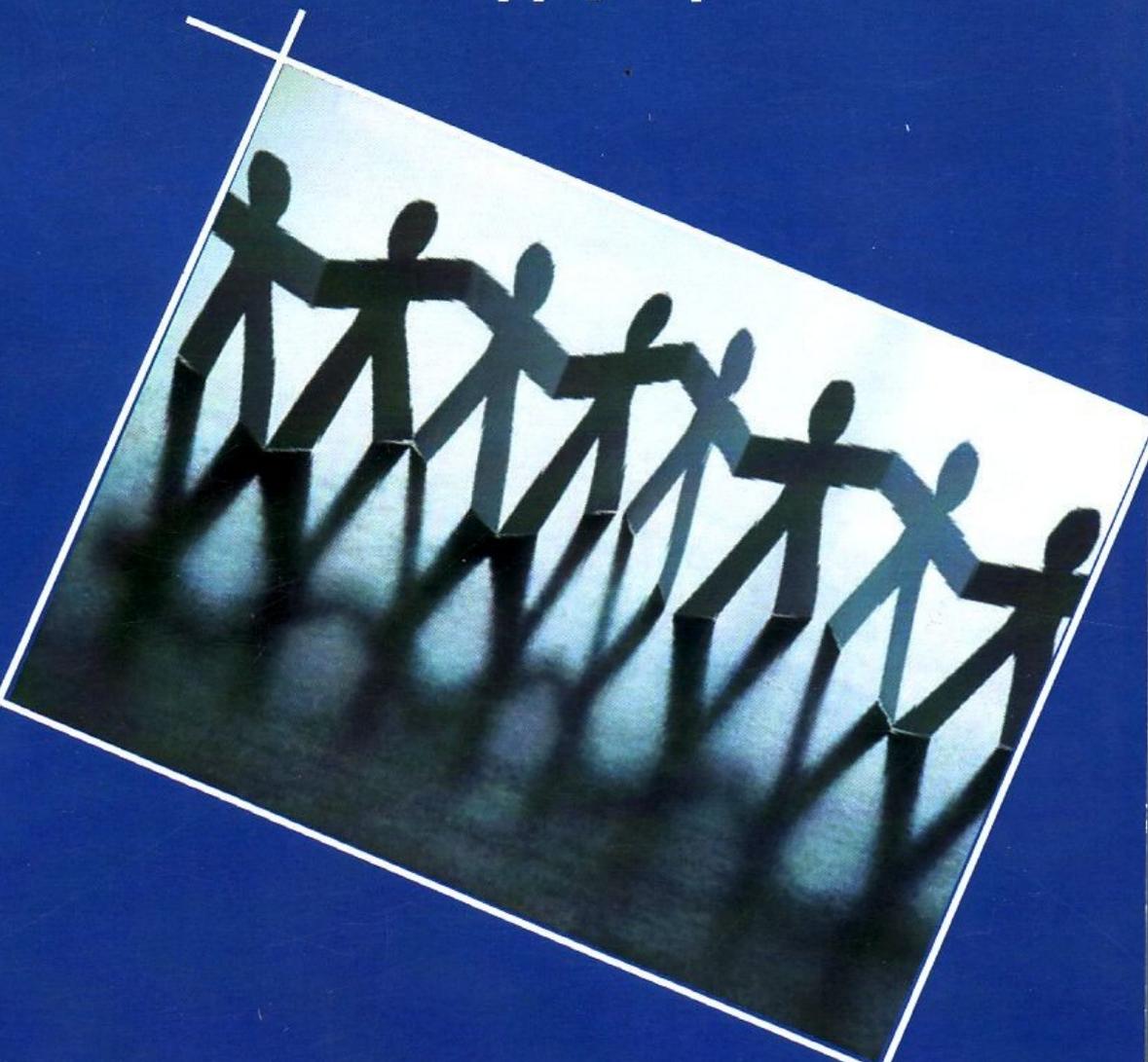


**Роль институтов  
гражданского общества в формировании  
современной диаспоральной политики  
Российской Федерации**



ББК 66.0

УДК 329.63:327:323.113(=161.1)(100)

**Авторский коллектив:**

*К.Ф. Затулин (рук. авт. коллектива), В.Г. Егоров, А.В. Докучаева,  
О.В. Полникова, Т.В. Удалая, С.О. Болтовский, В.В. Солонецкий*



**ФОНД РУССКИЙ МИР**

Исследование проведено и результаты опубликованы  
за счет пожертвования Фонда «Русский мир»

**Роль институтов гражданского общества в формировании современной диаспоральной политики Российской Федерации. – Институт диаспоры и интеграции (Институт стран СНГ). – М., 2011. – 212 с.**

**ISBN 978-5-94293-027-1**

Книга посвящена важным в практическом и академическом плане новым для России общественным реалиям: диаспоральной политике и институтам гражданского общества.

Авторами предпринята попытка очертить формат взаимодействия общества и власти в вопросах формирования политики в отношении российских соотечественников стран СНГ и наметить основные направления его развития.

Публикация адресована государственным и общественным структурам, занимающимся работой с соотечественниками, проживающими за рубежом, исследователям российской диаспоры.

**ISBN 978-5-94293-027-1**

© Институт диаспоры и интеграции  
(Институт стран СНГ), 2011  
Перепечатка материалов (частичная  
или полная) разрешается только  
после согласования с Институтом  
стран СНГ

# **«Роль институтов гражданского общества в формировании современной диаспоральной политики Российской Федерации»**

## **СОДЕРЖАНИЕ**

### **ГЛАВА I**

#### **ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДИАСПОРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: ТЕОРИЯ ВОПРОСА 9**

1. Институты гражданского общества как субъект диаспорального процесса России.....9
2. Российская диаспора как объект государственной политики.....37

### **ГЛАВА II.**

#### **РОСТ ОБЩЕСТВЕННОЙ АКТИВНОСТИ В ОТНОШЕНИИ РОССИЙСКИХ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ ЗА РУБЕЖОМ И УЧАСТИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ДИАСПОРАЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ 54**

1. Эволюция общественного сознания относительно проблемы российской диаспоры ближнего зарубежья.....54
2. Государственная диаспоральная политика Российской Федерации: содержание и особенности.....76
3. Институты гражданского общества как акторы процесса формирования государственной диаспоральной политики: основные характеристики и направления деятельности.....119

### **ГЛАВА III**

#### **УЧАСТИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ФОРМИРОВАНИИ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДИАСПОРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ 159**

<b>1. Взаимодействие государственных институтов и неправительственных организаций в вопросах осуществления политики в отношении соотечественников за рубежом.....</b>	<b>159</b>
<b>2. Механизм участия институтов гражданского общества в формировании и воплощении диаспоральной политики России.....</b>	<b>173</b>
<b>3. Участие институтов гражданского общества в формировании законодательной основы диаспоральной политики.....</b>	<b>218</b>
<b>Заключение.....</b>	<b>234</b>
<b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ</b>	<b>237</b>

## ВВЕДЕНИЕ

Построение современного демократического общества в России невозможно без определенной и хорошо выверенной политики собирания Русского мира. Особое место в нем принадлежит российской диаспоре стран СНГ. В отличие от соотечественников дальнего зарубежья, эта часть диаспоры осталась вне родины не по своей воле. Кроме всего прочего, ее пребывание в новых независимых республиках сопряжено с трудностями, обусловленными ориентацией руководства этих стран на построение национального государства, сопровождающегося вытеснением русскоязычного населения из сферы политики, сокращением российского социокультурного пространства, падением социального и материального статуса наших соотечественников.

Только с начала нынешнего столетия, когда многие деструктивные последствия развала СССР в отношении россиян, проживающих в бывших союзных республиках, приобрели необратимый характер, стала концептуализироваться российская диаспоральная политика.

Такое запаздывание привело к тому, что сегодня ее результативность достигается значительно большими усилиями в сравнении с теми, которые могли привести к успеху в 1990-е годы.

По мере нарастания проблем новой российской диаспоры в России росло понимание необходимости их решения с привлечением широкой общественности.

Само содержание диаспоральной политики представляло бы собой нежизнеспособный паллиатив без участия в ее разработке и воплощении всех институтов формирующегося гражданского общества.

Нет необходимости доказывать, что в практическом и академическом плане совершенно новые для России общественные реалии: диаспора (тем более территорий, традиционно входивших в состав Империи, а затем Союза), институты гражданского общества, диаспоральная политика требует

специального осмысления. Например, по-прежнему среди обществоведов и политиков нет единодушия в трактовке таких дефиниций как «соотечественник», «диаспора», «Русский мир» и т.д., последствия чего не ограничиваются научными дискуссиями, но имеют вполне конкретные политические, правовые, гуманитарные очертания.

Тем более, актуальным представляется научный поиск в направлении исследования процесса формирования в новой России гражданского общества и влияния его механизмов на принятие политических решений и их осуществление в таком важном общественном вопросе, каким является диаспоральная политика.

Специфика нашей страны в контексте поставленной в настоящем сочинении проблемы состоит в том, что именно в диаспоральной политике, как не в одной другой сфере, проявился механизм общественного влияния и сформировались первый очертания институтов гражданского общества, принимающих участие в ее выработке и реализации.

Верный методологический посыл об исторической и страновой обусловленности конкретного содержания гражданского общества позволил определить ракурс поставленной научной проблемы, а именно доминирующей роли государства как в процессе формирования собственно гражданского общества, так и инициировании деятельности его институтов в формировании современной диаспоральной политики.

Настоящее исследование позволит, во-первых, обобщить первый опыт участия общественных институтов в решении важной государственной проблемы, во-вторых, определить эффективные и нерезультативные механизмы их интеграции в диаспоральной политике, в-третьих, наметить пути дальнейшего агрегирования всех направлений деятельности в диаспоральной сфере.

Резкий всплеск общественного внимания к российской диаспоре вылился во множество научных и публицистических статей и книг,

посвященных этой проблематике. Особое место в их ряду занимают работы, нацеленные на выработку категориального аппарата<sup>1</sup>.

Многие авторы посвятили свои исследования функциональной характеристике диаспоры<sup>2</sup>. Предметом специального исследования стало изучение диаспоры как фактора политического влияния, продвижения национальных интересов<sup>3</sup>.

В связи с актуализацией и применением в официальной лексике понятия «Русский мир» появились работы, раскрывающие сущность этого общественного феномена<sup>4</sup>.

Отдельную группу работ по проблеме составляют статьи и книги, посвященные российской диаспоре в ближнем зарубежье. Наиболее полно и глубоко эти сочинения раскрывают содержание и этапы развития российской диаспоральной политики. Вместе с тем, не все из этих работ имеют одинаковую ценность. В значительной их части отсутствует критический анализ пройденного пути в направлении повышения эффективности деятельности государства по поддержке соотечественников в странах СНГ<sup>5</sup>.

В круге исследовательских проблем современной политологии прочно вошла тема политики новых независимых государств в отношении

---

<sup>1</sup> См.: А.Р. Аклаев. Этнополитическая конфликтология: анализ и менеджмент. – М., 2005; В. Дятлов. Диаспора: попытка определиться в понятиях// Диаспоры. 1999. № 1; В.Д. Попков. Феномен этнических диаспор. – М., 2003; Русская идентичность на постсоветском пространстве/ Под ред. С.Ю. Пантелеева. – М.: ИнфоРос, 2007; Ю.И. Семенов. Этнос, нация, диаспора/ Этнографическое обозрение. 2008. № 2; В.А. Тишков. Забыть о нации (постнационалистическое понимание национализма) // Вопросы философии. 1998. № 9. С. 3-26; он же. Реквием по этносу: исследования по социально-культурной антропологии. – М., 2003; В.А. Тураев. Этнополитология. – М., 2004; В.Филиппов. «Нулевой вариант» в этнополитике // Федерализм. 1997. № 2. и др.

<sup>2</sup> См.: С.А. Арутюнов. Диаспора – это процесс // Этнографическое обозрение. 2000. № 2; С.А. Арутюнов, С.Я. Козлов. Диаспоры: скрытая угроза или дополнительный ресурс // <http://eursa.org/node/237>; Х. Пиллингтон, М. Флинн. Чужие на родине? Исследование «диаспоральной идентичности» русских – вынужденных переселенцев// Диаспоры. 2001. № 2-3; В.А. Тишков. Исторический феномен диаспоры// национальные диаспоры в России и за рубежом в XIX-XX вв. Сб. статей. – М., 2001; В. Шнирельман. Мифы диаспоры// Диаспоры. 1999. № 2-3; и др.

<sup>3</sup> См. например: Г.Шеффер. Диаспоры в мировой политике// Диаспоры. 2003. № 1; Т.В. Полоскова. Диаспоры в сфере международных связей. – М., 2000; и др.

<sup>4</sup> Н.А. Нарочницкая. Россия и русские в мировой истории. – М., 2005; О.Н. Батанова. Русский мир и проблемы его формирования. Диссертация на соискания ученой степени кандидата политических наук.

<sup>5</sup> Н.М. Гаджимурадова. Особенности формирования и развития диаспор на постсоветском пространстве (на примере России и Закавказья). Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. – М., 2002; Калинина Н.В. Российская диаспора в странах СНГ (политические аспекты проблемы)/ Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. – М., 2002; Савченко О.А. Русская диаспора в Азербайджане: проблемы этнокультурного развития. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. М., 2002; и др.

русской диаспоры. Особую ценность представляют книги и статьи, не входящие в число выполняющих политических заказ правящей администрации бывших союзных республик<sup>6</sup>.

Имеются попытки осмыслить динамику социально-политического положения наших соотечественников в странах СНГ<sup>7</sup>, черты и качества русской диаспоры, позволяющие говорить о ней как о факторе продвижения национальных интересов России в ближнем зарубежье<sup>8</sup>.

Написано немало трудов относительно процесса формирования гражданского общества в России<sup>9</sup>. Однако в связи с тем, что гражданское общество в России находится в начальной стадии становления, пока не достигнут научный консенсус по основополагающим теоретическим вопросам, тем более отсутствует в современном обществоведении сколько-нибудь обстоятельное исследование механизма влияния нарождающихся общественных институтов на государственную политику.

Исходя из сказанного, в настоящем сочинении ставится цель – определить место и роль институтов гражданского общества в формировании современной государственной политики в отношении русской диаспоры стран СНГ.

---

<sup>6</sup> См. например: Геноцид. Русские в Казахстане: трагическая судьба. – М., 2001; Русские в Киргизии. – Бишкек, 2008; Туркменская трагедия. – М., 2003; и др.

<sup>7</sup> См., например: Н.О. Матвейцева. Эволюция социально-политического положения русской диаспоры в странах СНГ. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. – М., 2007.

<sup>8</sup> См., например: М.А. Лобанов. Российская диаспора в ближнем зарубежье как фактор продвижения национальных интересов России. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. – М., 2008.

<sup>9</sup> А. Ослон. Предварительные заметки// поговорим о гражданском обществе. М. – Институт фонда «Общественное мнение», 2001.; Дилегенский Г.Г. Что мы знаем о демократии и гражданском обществе?// Pro et Contra. Гражданское общество. – М., 1997.; Локосов В.В. Трансформация русского общества (социологические аспекты). М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2002. и др.

## ГЛАВА I

### **Институты гражданского общества в процессе формирования государственной диаспоральной политики: теория вопроса**

#### **1. Институты гражданского общества как субъект диаспорального процесса России**

Современное обществоведение не располагает однозначным представлением о гражданском обществе и его институтах. Отчасти такое положение дел объясняется сложностью содержания самого концепта, отчасти – неопределенностью области его функционирования.

Но, в большей степени, отсутствие ясности в осмыслении этого феномена вытекает из состояния современного гуманитарного знания, во многом опосредованного методологическими посылами, включающими в себя в том числе пережитки, вызванные к жизни политико-идеологическими установками.

Особую сложность усвоения содержания «гражданского общества» представляет для отечественных обществоведов социально-политическая практика России, которая не давала «живого» материала» для осмысления этого феномена, а современное состояние российского общества характеризуется начальным периодом складывания институтов современного общества.

Дискуссионными остаются важнейшие вопросы проблемы: об основных элементах «гражданского общества» – индивидах, общественных отношениях, дихотомии «гражданское общество – государство».

Отличия в исследовательских подходах, кроме всего прочего, проистекают из того, что сам предмет рассматривается исследователями в контексте двух дискурсов: научного и общественно-политического, что

порождает двойственную интерпретацию «гражданского общества как теоретико-аналитической и нормативной категории»<sup>10</sup>.

В западном общественном знании «гражданское общество» рассматривается и в качестве идеальной нормативной системы, и как реальный конкретно-исторический феномен, что обусловлено синхронизацией процессов поиска идеального устройства общества и становления западной цивилизации.

Либеральная традиция, опирающаяся на труды шотландских просветителей, произведения американской политико-правовой мысли, на работы А. Токвиля и Д.С. Милля, а также на предшествующую общественно-политическую практику англосаксонского «мира», трактовала «гражданское общество» как особую внесударственную сферу социума, системообразующим принципом которой выступал «образ» свободной, независимой, индивидуалистичной и активной личности, реализующей свои гражданские (в основном, экономические) права и интересы посредством сети негосударственных ассоциаций<sup>11</sup>. Классическая либеральная теория в представленных дихотомиях делала акцент на понятиях «свободы» и «общества», строго соблюдая принцип «laissez faire» – невмешательства государства в сферу индивидуальной экономической и социальной активности.

Альтернативной англо-американской (либеральной) выступает германская (развившаяся в социально-демократическую) традиция интерпретации концепта «гражданское общество». У ее истоков стоят такие крупные представители континентальной философской мысли, как Г.Ф. Гегель и К. Маркс. Гегель, пытаясь примирить либеральную и этатистскую идеологии, рассматривал феномены «гражданского общества» и «государства» в качестве последовательных ступеней объективации Абсолютного Духа, реализующих общественный интерес в его групповом (гражданское общество) или всеобщем, универсальном (государство) модусе. К. Маркс, в свою очередь, предлагал решать проблему противостояния

---

<sup>10</sup> Голенкова З.Т. Гражданское общество в России // Социологические исследования. 1997. № 3. – С. 25.

<sup>11</sup> Там же.

государства и гражданского общества, обратным способом – путем «обобществления» государства и политики, ведущего к слиянию частной и публичной сфер<sup>12</sup>.

По сути, обе концепции, предложенные немецкими мыслителями, представляют собой теоретические модели этатизации общества. Свое дальнейшее развитие этатистская тенденция получила в социал-демократической традиции, концептуализирующей «гражданское общество» как «сердцевину» политической, публичной сферы социума<sup>13</sup>. В основе признания за государством права на регулирование частной сферы с целью поддержания нормального функционирования гражданских институтов и «обуздания» стихии рыночной экономики лежит ориентированность данной традиции на концепт «равенства».

Актуализация концепта «гражданское общество» приходится на 80–90-е гг. XX века. Катализаторами данного процесса послужили, с одной стороны, кризис политических режимов Восточной Европы и СССР, с другой, – дискредитация концепции «государства всеобщего благосостояния» и связанный с этим упадок либеральных демократий и левых политических движений. Обе тенденции развивались на фоне общемировых процессов прогрессирующего социального расслоения, распространения в обществах состояния «аномии», в котором заметная часть граждан, зная о существовании обязывающих их норм, относится к ним негативно или равнодушно, процессов мировой глобализации<sup>14</sup>.

«Бессистемная и разнородная» дискуссия 1980–1990-х гг. о возрождении гражданского общества, по мнению Дж. Коэна и Э. Арато, была тесно связана с предшествующими ей политологическими системами, обсуждаемыми в рамках противостояния: 1) приверженцев моделей

---

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Гуторов В.А. Современные концепции гражданского общества // Гражданское общество в России; стратегия и тактика его формирования. Материалы научного симпозиума / Под ред. В.Г. Марахова – СПб., 2001. – С.14.

<sup>14</sup> Коэн Дж., Арато А. Гражданское общество и политическая теория. – М., 2003. – С. 24. Эта дискуссия началась в середине 50-х гг. и позже возродилась как реакция на движение «новых левых» (1960–1970-е гг.) и представляла собой спор эмпириков (приверженцы концепций элитарной демократии) и сторонников нормативного подхода (концепций демократии участия). – Коэн Дж., Арато А. Указ. соч. – С.49.

элитарной демократии (Дж. Шумптер, С.М. Липсет, Р. Даль, Г. Алмонд и С. Верба) и демократии участия (П. Бахрах)<sup>15</sup>; 2) сторонников так называемого «ориентированного на права либерализма» (Дж. Роулз, Р. Дворкин) и «коммунитаризма» (Х. Арндт, Ч. Тейлор, М. Уолцер); 3) неоконсервативных апологетов свободного рынка (С. Хантингтон, Ф. фон Хайек) и приверженцев государства всеобщего благосостояния (К. Оффе).

Очевидно, что демаркационная между представленными в данных дискуссиях точками зрения проходит в области приверженности участников либеральным или демократическим взглядам. В одном из вариантов либерального дискурса, нашедшем свое выражение в эмпиристских теориях демократии – элитарной, плюралистической, корпоративистской моделях и модели рационального выбора – феномен «гражданского общества» рассматривается как институциональное воплощение борьбы групп общественных интересов, а государство – как инструмент достижения консенсуса между этими группами (Д. Рисмен, Р. Даль, Э. Гелнер, П. Шмиттер).

Э. Гелнер, к примеру, дает следующее определение: «гражданское общество – это совокупность неправительственных институтов, достаточно сильных, чтобы служить противовесом государству и, не мешая ему, выполнять роль миротворца и арбитра между основными группами интересов, сдерживать его стремление к доминированию и атомизации остального общества»<sup>16</sup>. Сходной представляется позиция П. Шмиттера, для которого гражданское общество – «система самоорганизующихся посреднических групп, которые: 1) относительно независимы как от государственной власти, так и от частных структур производства и воспроизводства, то есть от фирм и семей; 2) способны принимать решения

---

<sup>15</sup> Данная дискуссия остается исключительно в рамках нормативного подхода, обе стороны стремятся выработать некую убедительную нормативную теорию демократической легитимности или справедливости и правосудия. Разногласие состоит в том, следует ли выводить идею свободы, прежде всего, из индивидуальных прав (правовой либерализм) или же из норм, разделяемых всем сообществом (коммунитаризм). – Коэн Дж., Арато А. Указ. соч. – С. 49.

<sup>16</sup> Цит. по: Холодковский К.Г. Введение // Гражданское общество в России: структуры и сознание: Сборник статей / Под ред. К.Г. Холодковского – М., 1998. – С. 8.

относительно коллективного действия в защиту или продвижение своих интересов...; 3) но не пытаются подменить собой государственные агентства или частных производителей...<sup>17</sup> Необходимым условием существования «гражданского общества» авторы считают экономический плюрализм, присущий индустриальному обществу, который, однако, допускает принцип политической централизации, обеспеченный механизмами отчетности и сменяемости<sup>18</sup>.

Поставленная в XIX столетии проблема гармонизации частного и общественного (выражаемого государством) интереса, приобретая новое звучание в условиях постиндустриального общества, в западном либеральном обществоведении решается в контексте коммунитаристских теорий (Ч. Тейлор)<sup>19</sup> и концепций «социального капитала» (Дж. Коулмен, Р. Патнэм). И те, и другие акцентируют внимание на проблеме атомизации индустриального общества и задаче реконструкции межличностных связей индивидов. Согласно Дж. Коулмену, в постиндустриальном социуме реифицированный капитал постепенно утрачивает свое значение, а ему на смену идет капитал «социальный», представляющий собой «потенциал взаимного доверия и взаимопомощи, целерационально формулируемый в межличностном пространстве»<sup>20</sup>. «Социальный капитал, – пишет Р. Патнэм, – содержится в таких элементах общественной организации, как социальные сети, социальные нормы и доверие (networks, norms and trust), создающих условия для координации и кооперации ради взаимной выгоды»<sup>21</sup>.

Актуализации проблематики «гражданское общество – правовое государство» в рамках либерального направления общественно-политических наук предшествовала значительная критическая

---

<sup>17</sup> Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии // Полис – 1996. – №5. – С. 16.

<sup>18</sup> Геллнер Э. Условия свободы – М., 2004. – С. 104, 111.

<sup>19</sup> Сморгунова В.Ю. Гражданское общество и формирование гражданских добродетелей: теоретико-правовые проблемы. – СПб., 2004. – С. 72.

<sup>20</sup> Левин И.Б. Гражданское общество в России // Гражданское общество в России: структуры и сознание: Сборник статей / Под ред. К.Г. Холодковского – М., 1998. – С. 33.

<sup>21</sup> Патнэм Р. Процветающая комьюнити, социальный капитал и общественная жизнь // Мировая экономика и международные отношения – 1995. – № 4. – С. 78.

(демократическая) традиция концептуализации данных феноменов. Во многом, именно на разрешении вопросов, поставленных представителями этого социально-философского направления, опиралось конструирование либерального дискурса «гражданского общества». Наиболее весомый вклад в создание критических теорий «гражданского общества» был внесен социальной философией Франкфуртской школы (Ю. Хабермас) и французским постструктурализмом (М. Фуко).

Эвристической ступенью к постановке и концептуализации проблемы «гражданского общества» для философов Франкфуртской школы стало изучение тоталитарных режимов, и лежащего в их основании феномена «массового общества» (М. Хоркхаймер, Т. Адорно, Г. Маркузе, Э. Фромм, Х. Арндт). Разрабатываемая Х. Арндт концепция «публичной сферы», противопоставленной и области функционирования частного интереса («частной сфере»), и концептуально синонимичной «массовому обществу «социальной» сфере<sup>22</sup>, во многом предопределила дальнейшее развитие критической мысли в отношении данной проблематики.

Коммуникативный принцип интерпретации феномена гражданского общества как области «непринудительного дискурса» был заимствован у исследовательницы последующими поколениями Франкфуртской школы, в частности, признанным теоретиком «гражданского общества» Ю. Хабермасом. Социальная жизнь, согласно воззрениям этого философа, основана на принципе «рациональной коммуникации», целью которой является достижение компромисса и ориентации на его основе коллективного социального действия<sup>23</sup>.

Человеческая потребность в реализации данного принципа конституирует, по мнению Ю. Хабермаса, публичную сферу жизни социума («общественность»), отграниченную от частной сферы (экономики) и сферы государственной власти, и опосредующую их взаимодействие<sup>24</sup>. Разделение

---

<sup>22</sup> Коэн Дж., Арато А. Указ. соч. – С. 255–256.

<sup>23</sup> Фливерг Б. Хабермас и Фуко – теоретики гражданского общества // Социс – 2000. – № 2. – С. 128.

<sup>24</sup> Коэн Дж., Арато А. Указ. соч. – С. 297–298.

этих трех сфер происходит на основании абстрактной категории «права», во-первых, легитимирующей государственную власть, во-вторых, обеспечивающей единство граждан «плюралистического общества» в рамках публичной сферы, и, наконец, обеспечивающей защиту частной сферы от публичной и публично-государственной<sup>25</sup>.

Сформулированной О. Хабермасом нормативной (универсалистской) концепции, проповедующей достижение социального консенсуса по «базовым ценностям» в процессе «рациональной коммуникации» в рамках публичной сферы, противостоит генетическое (релятивистское) понимание социальной коммуникации как процесса определения и переопределения иерархий властных отношений, предложенное в работах французского философа М. Фуко<sup>26</sup>.

Разрабатываемая М. Фуко в русле постструктуралистских теорий концепция «гражданского общества» рассматривает данный феномен в качестве элемента системы технологий власти, возникших в Новое время и выразившихся в дискурсах о человеке и новых дисциплинарных технологиях, которые обеспечивали средство для конструирования нового индивида, сбора информации и контроля над ним. Дисперсный характер власти, присущий модернизирующейся западной цивилизации, по утверждению мыслителя, превращает «гражданское» общество в субъект репрессии по отношению к индивиду, одновременно подчиняя это общество анонимной центральной власти, воплощаемой государством<sup>27</sup>. «Публичная сфера» в трудах М. Фуко выступает ареной борьбы различных властных (групповых) интересов за монополизацию отдельных фрагментов системы социального контроля над индивидом.

Идеи М. Фуко и Ю. Хабермаса легли в основу наиболее распространенных в современном социо-гуманитарном знании вариантов теории «гражданского общества», среди которых особого внимания

---

<sup>25</sup> Флиивберг Б. Указ. соч. – С. 129; Коэн Дж., Арато А. Указ. соч. – С. 334.

<sup>26</sup> Флиивберг Б. Указ. соч. С. 129, 133.

<sup>27</sup> Коэн Дж., Арато А. Указ. соч. С. 381.

заслуживают концепции, сформулированные в работах представителей франкфуртской (Дж. Коэн, А. Арато ) и французской (А. Турен) школ.

Являясь продолжателями философской традиции, аккумулированной в трудах Ю. Хабермаса, Дж. Коэн и А. Арато, прежде всего, постулируют дифференциацию гражданского общества от государства и экономики; рассматривают сферу общественной коммуникации и добровольных ассоциаций в качестве ядра институтов гражданского общества, признавая за частной сферой статус пространства автономных индивидуальных суждений; наконец, концептуализируют институционализацию гражданского общества как процесс, предполагающий стабилизацию общественных институтов на основе прав («абстрактное право»), а также содержащий в себе имманентную тенденцию к деморализации, реализуемую посредством «культуры участия» и «публичности»<sup>28</sup>.

Наиболее удачным вариантом развития идей М. Фуко стала теория социального действия А. Турена, выдвинувшего в качестве базового социологического принципа способность общества к самоконструированию через конфликты и общественные движения. Так, по мнению французского ученого, социальная структура характеризуется не наличием властных институтов и связанных с ними ценностей, а в качестве области споров и конфликтов, цель которых оптимизация взаимодействия с внешним миром и общественное потребление символических благ, производимых постиндустриальной экономикой<sup>29</sup>. Следовательно, все многообразие общественного бытия может быть сведено к таким базовым элементам, как субъект социального действия, феномен «историчности», понятый как совокупность культурных моделей (ретроспективный аспект) и «ставки» центрального общественного конфликта (проспективный аспект), общественные движения, борющиеся за придание социальной формы определенной культурной ориентации<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Там же. С. 520, 528.

<sup>29</sup> Турен А. Возвращение человека действующего – М., 1998. – С. 49–50.

<sup>30</sup> Там же. С. 60.

Обзор основных тенденций эволюции концепта «гражданского общества» в западном обществознании позволяет выявить ряд характерных для современной ситуации особенностей. Несмотря на сохранение определенных элементов западно-центристских и транзитологических концепций, в основном, в научном сообществе, утвердилось представление о плюралистичности как фундаментальном онтологическом постулате: западная конкретно-историческая модификация «гражданского общества» больше не рассматривается как эталонная и единственно возможная, признается наличие множества вариантов данного феномена, несущих специфические цивилизационные и культурные особенности в зависимости от региона формирования. На смену универалистской концепции личности, выстроенной по законам классической рациональности, пришла неклассическая релятивистская концепция субъективности. Социальный фактор рассматривается уже не как «атомизированная», «герметичная», самодовлеющая сущность, а в качестве продукта социокультурных детерминаций, реализующихся через процессы социализации. Основополагающая для XIX в. дихотомия «государство – гражданское общество» либо смягчена тезисом о взаимной диффузии составляющих ее элементов (Дж. Коэн и А. Арато), либо претерпела сущностные изменения путем реинтерпретации базовых понятий (А. Турен).

Общественно-политические изменения рубежа 1980–90-х гг. и последующие социокультурные сдвиги в российском обществе, стали фактором резкого повышения интереса к понятию «гражданское общество» в отечественном обществоведении.

Первыми к освоению данного концепта в нашей стране приступили философы и социологи, однако междисциплинарный характер изучаемого объекта предопределил дальнейшее вовлечение в орбиту исследований представителей других научных дисциплин: политологов, экономистов, правоведов, культурологов, наконец, историков. Междисциплинарность

стала исходной предпосылкой диалога представителей общественных и гуманитарных наук в рамках проблематики «гражданского общества».

На сегодняшний день среди исследователей, чей профессиональный интерес, так или иначе, связан с феноменом гражданского общества, достигнут определенный консенсус относительно его «рабочего» определения. Среди конкретных формулировок наиболее распространенными являются: «совокупность социальных связей или отношений», «сфера жизни общества», «социальное» или «социокультурное» пространство, – все они подразумевают под собой концептуализацию «гражданского общества» в качестве определенного типа социальных отношений, практик, реализующихся в институтах, и ценностях.

Однако значительная степень абстрактности принятых формулировок оставляет широкое поле для дискуссий, причем позиции исследователей во многом определяются их общественно-политическими воззрениями. Условно можно выделить несколько проблем, вызывающих наиболее пристальное внимание.

Одним из первых в ряду дискуссионных стоит вопрос универсальности феномена «гражданского общества» и адекватности применения данного концепта к явлениям, существующим в отличных от западно-европейского социокультурных контекстах. Крайней критической заостренностью в этом отношении отличается точка зрения В.С. Степина, утверждающего, что категориальный аппарат – «гражданское общество», «правовое государство», «права личности» – принадлежит культуре определенного типа, и не применим к традиционному обществу<sup>31</sup>. Близкой к высказанному мнению является позиция И.И. Кальной, определившего «гражданское общество» как «уникальное творчество новоевропейской цивилизации эпохи модерна»<sup>32</sup>.

На противоположном «полюсе» находится точка зрения, обозначенная в работах В. Хороса и В.В. Витюка, согласно которой «гражданское общество»

---

<sup>31</sup> Степин В.С. // Государство и право. – 2002. № 1. – С. 27.

<sup>32</sup> Кальной И.И. Онтологические основания гражданского общества // Гражданское общество: истоки и современность / Ред. И.И. Кальной – СПб., 2000. – Изд. 2. – С. 19.

представляет собой общемировой феномен, так как основные его институты – семья, община, конфессиональные объединения, – присущи любому социуму и функционируют» в качестве «извечно существующих предпосылочных элементов»<sup>33</sup>. Данной позиции во многом созвучно предложенное Л.М. Мамутом определение «гражданского общества» как «ипостаси» любого цивилизованного, то есть социально стратифицированного общества<sup>34</sup>. Универсальность феномена подчеркивается и в монографии В.И. Бакштановского и Ю.В. Согомонова, выделяющих различные социокультурные типы общей модели «гражданского общества»: англо-саксонский, германо-романский, восточно-европейский, дальневосточный или конфуцианский<sup>35</sup>.

Противостояние этих точек зрения обусловлено методологическими расхождениями в интерпретации всемирно-исторического процесса. Спектр мнений, расположившийся между ними, очевидно, смещен в сторону универалистской интерпретации феномена. Однако, универсализм отечественных обществоведов менее привержен апологетическим трактовкам, чем его западный аналог. Исследователями признается существование некоего инварианта феномена «гражданского общества», реализуемого посредством конкретно-исторических модификаций в процессе перехода от традиционного общества к обществу современного типа.

Дискуссионной в отечественном обществознании остается проблема соотношения понятий «общество», «гражданское общество», «государство» и «экономика». На сегодняшний день российские исследователи предложили множество вариантов соотнесения данных концептов. Их систематизация

---

<sup>33</sup> Хорос В. Гражданское общество: общие подходы // Мировая экономика и международные отношения – 1995. № 11. – С. 55; Витюк В.В. Состав, структуры и функции гражданского общества как специфической сферы социума // Проблемы становления гражданского общества в России: Тезисы докладов и материалы научно-практической конференции. Красноярск. 25 – 26 апр. 1996 г. / Отв. ред. В. В. Сартаков. – Красноярск, 1996. – С.65.

<sup>34</sup> Мамут Л.С. Гражданское общество и государство: проблемы соотношения // Общественные науки и современность – 2002 № 5. – С. 98.

<sup>35</sup> Бакштановский В.И., В.И. Согомонов Ю.В. Гражданское общество: новая этика. – Тюмень, 2003. – С. 111.

может быть произведена на основе экспликации исходной категориальной схемы, служащей отправной точкой рассуждений конкретного автора.

Отталкиваясь от предложенного критерия, весь комплекс интерпретаций, сложившийся к настоящему моменту, можно систематизировать в рамках трех научных подходов: социологического, политологического и культурологического. Маркером социологического подхода выступает категориальная схема «гражданское общество – государство — экономика», преимущественное внимание в данном случае уделяется проблеме адекватного разграничения перечисленных феноменов на основе анализа институциональных структур и социальных практик.

Для политологического подхода системообразующей категорией анализа гражданского общества является понятие «вовлеченности» в систему распределения социального властного ресурса, категориальная схема в этом случае выглядит как противопоставление «публичной сферы», характеризующейся непринудительным типом дискурса по поводу общественного интереса, и «частной сферы» реализации интересов отдельного индивида. В свою очередь, культурологический вариант, преимущественно оперируя в рамках категориальной схемы «индивид – культура – общество», концентрирует основное внимание на специфических аксиологических системах, а также определенном типе идентичности, присущих социальной организации, определяемой в терминах «гражданского общества».

Общим для выделяемых подходов является представление о «личности», «индивиде», «человеческой субъективности» как основополагающем, «базисном» элементе функционирования феномена гражданского общества. В зависимости от методологического ракурса анализа исследователями выдвигаются на первый план такие социокультурные «измерения» личности, как социальная активность, социальная ответственность (социологический подход), активистский тип политико-правовой культуры и ориентация на публичную сферу жизни социуму (политологический подход),

универсалистская система ценностей и тип индивидуальной идентичности (культурологический подход).

Для ряда исследователей понятия «государство» и «гражданского общества» в их субстанциональном аспекте выступают как синонимичные. Одними из первых, кто выдвинул данный тезис, были М.В.Ильин и Б.И.Коваль, облекшие его в форму яркого афоризма о «двух сторонах одной медали»<sup>36</sup>. Сходные с ними позиции занимают В.Б. Гулиев<sup>37</sup> и Л.С. Мамут. Последний утверждает, что «государство» и «гражданское общество» – «различные типы агрегирования одной и той же человеческой коллективности»<sup>38</sup>, ставя, таким образом, знак равенства не только между этими концептами, но и приравнивая их к метакатегории «общество». В соответствии с выдвинутым тезисом, исследователь определяет и номенклатуру элементов, входящих в структуру феномена. В качестве «секторов гражданского общества» им выделяются коммерческий, политико-нормативный, религиозно-церковный, некоммерческий сектор, включающий социокультурные институты, и, с определенными оговорками, сектор местного самоуправления<sup>39</sup>.

Мысль, высказанную Л.С. Мамутом, развивают в одной из своих работ В.И. Бакштановский и Ю.В. Согомонов. Исследователи ставят знак равенства между понятиями «гражданское общество» и «общество» в целом, замечая при этом, что одним из атрибутов рассматриваемого феномена выступает «правовое государство»<sup>40</sup>. По их мнению, различие между гражданским обществом и государством заключается лишь в способе интеграции одной и той же социальной общности<sup>41</sup>.

Однако большинство авторов, занимающихся данной проблематикой, (З.Т. Голенкова, В.В. Витюк, И.И. Кравченко, В. Хорос, А.А. Галкин, К.Г.

---

<sup>36</sup> Ильин М.В., Коваль Б.И. Две стороны одной медали: гражданское общество и государство //Полис – 1992, № 1–2 – С. 194.

<sup>37</sup> Гулиев В.Е. // Государство и право – 2002, № 1. – С. 14.

<sup>38</sup> Мамут Л.С. // Государство и право – 2002. № 1. – С. 32.

<sup>39</sup> Мамут Л.С. Гражданское общество и государство... – С. 97.

<sup>40</sup> Бакштановский В.И., Согомонов Ю.В. Указ. соч. – С. 105.

<sup>41</sup> Там же – С. 112.

Холодковский, К.С. Гаджиев, В.А. Четвернин) придерживается иной трактовки соотношения элементов в концептуальной схеме «гражданское общество – государство». Обобщенное определение «гражданского общества» с точки зрения этих исследователей звучит как сфера социальных отношений, не опосредованных государством. Несмотря на общность базового определения среди ученых существуют значительные разногласия по поводу типологии отношений, включаемых в сферу гражданского общества.

Ряд исследователей основной акцент в изучении рассматриваемого феномена ставит на экономической сфере жизни социума. Данная тенденция, концептуальным фундаментом которой в большинстве случаев выступает та или иная модификация марксистской теории, представлена в работах В.В. Колесникова, А.Х. Бурганова, В.А. Четвернина. Последний связывает возникновение «гражданского общества» с разделением в индустриальном обществе сфер политической власти и частной собственности<sup>42</sup>. Схожим образом моделирует процесс генезиса гражданского общества В.В. Колесников. Институт частной собственности, по мнению исследователя, «создает» и «воспроизводит» экономически независимых лиц, взаимодействие которых в качестве равных социальных субъектов порождает систему отношений, характеризуемых как «гражданское общество» и институционализируемых в качестве «правового государства»<sup>43</sup>.

Противоположной точки зрения придерживаются К.Г. Холодковский и К.С. Гаджиев, исключая экономику из числа сфер функционирования исследуемого феномена. Например, К.Г. Холодовский, выделяя основные признаки институтов «гражданского общества», на первое место ставит «социальность», интерпретируемую как «ориентацию на социальные интересы и устремления, выражающие отношения между людьми, а не между людьми и вещами»<sup>44</sup>. Очевидна спорность подобного утверждения

---

<sup>42</sup> Четвернин В.А. // Государство и право – 2002. № 1 – С. 18.

<sup>43</sup> Колесников В.В. Экономические основания гражданского общества и правового государства // Гражданское общество: истоки и современность / Ред. И.И. Кальной. – СПб., 2000. – Изд. 2. – С. 60–61.

<sup>44</sup> Холодковский К.Г. Введение. – С. 8.

ввиду того, что отношения частной собственности также концептуализируются в качестве отношений между людьми, но по поводу вещей. В теоретических построениях К.С. Гаджиева концепт «гражданское общество» содержательно совпадает с социетальной и духовной подсистемами модели «социума», дистанцируясь от экономики и политики, но взаимодействуя с ними как часть единого «общественного организма»<sup>45</sup>.

Сторонниками включения в структуру концепта «гражданское общество» широкого спектра экономических, религиозных, социокультурных ассоциаций выступают З.Т. Голенкова и В.В. Витюк<sup>46</sup>.

С исследовательской интерпретацией соотношения элементов в концептуальной схеме «гражданское общество – государство – экономика», очевидно, связана выделяемая авторами номенклатура структурных элементов феномена гражданского общества. Дискуссии по этому поводу подробно освещены Г.К. Холодковским в коллективной монографии «Гражданское общество: структуры и сознание» (М., 1998)<sup>47</sup>. Наиболее дебатированным в этой связи остается вопрос о включении в содержание концепта политических структур. Значительная часть авторов признает наличие у феномена гражданского общества политического измерения (И.И. Кравченко, В. Лорос, А.А. Галкин, К.С. Гаджиев, В.А. Четвернин, В.В. Витюк) и считает входящими в его состав политические ассоциации, не обладающие властными функциями<sup>48</sup>. Сдержанной в этом отношении выглядит позиция З.Т. Голенковой, выделяющей политический плюрализм лишь как необходимое условие существования гражданского общества<sup>49</sup>.

В общем, основными положениями, характерными для подавляющего большинства исследовательских концепций, бытующих в рамках социологического подхода, являются: 1) признание структурными единицами феномена автономных, добровольных, неиерархичных,

---

<sup>45</sup> Гаджиев К.С. Введение в политологию. – М., 1993. Интернет.

<sup>46</sup> Голенкова Т.З. Гражданское общество... – С. 34; Витюк В.В. Указ. соч. – С. 65.

<sup>47</sup> Холодковский К.Г. Введение – С. 9–10.

<sup>48</sup> Витюк В.В. Указ. соч. – с. 65.

<sup>49</sup> Голенкова Т.З. Гражданское общество... – с. 34.

горизонтальных ассоциаций, распространенных в той или иной сфере жизни социума (Т.З. Голенкова, Л.С. Мамут, К.Г. Холодковский, В.В. Витюк<sup>50</sup>; 2) неперенное наличие правовых рамок функционирования данных институтов, устанавливаемых государством (З.Т. Голенкова, Л.С. Мамут, В.А. Четвернин, В.В. Витюк)<sup>51</sup>; 3) «гражданская культура» как фундаментальная характеристика сознания социальных авторов (З.Т. Голенкова, К.Г. Холодковский)<sup>52</sup>.

Различия в интерпретации характера взаимодействия элементов концептуальной схемы «гражданское общество – государство – экономика», в свою очередь, проистекают, с одной стороны, из разнообразия исходного эмпирического материала (исторических реалий Европы начала Нового времени, XIX и XX столетия, ситуации развития неевропейских обществ), с другой – из ситуации плюрализма общественно-политических позиций исследователей, определяющих не только проективное измерение предлагаемых концепций, но и их структуру. Проективность (явно или неявно подразумевающая нормативность) представляет собой неотъемлемую черту теорий гражданского общества, тесно связанную с противопоставлением эгалитаристского идеала «общего интереса», присущего демократической традиции, и методологического индивидуализма (приоритет «интереса» отдельной личности) либерального направления.

В этой связи ряд отечественных авторов, следуя классической гегелевской концепции, утверждает необходимость преодоления феномена «гражданского общества», чьей системной характеристикой выступает индивидуализм, через его «снятие» феноменом «государства», выступающим в качестве «новой формы коллективной идентичности»<sup>53</sup>. Наиболее ярко

---

<sup>50</sup> Мамут Л.С. Гражданское общество и государство... – С. 97; он же // Государство и право. – с. 31; Холодковский К.Г. Введение. – с. 8; Витюк В.В. Указ. соч.– С. 67.

<sup>51</sup> Голенкова Т.З. Гражданское общество... – С. 33; Мамут Л.С. // Общественные науки и современность – 2002. № 5. – с. 98; он же // Государство и право. – С. 32; Четвернин В.А. // Государство и право. – С. 18; Витюк В.В. Указ. соч. – с. 67.

<sup>52</sup> Голенкова Т.З. Гражданское общество... – С. 34–35; Холодковский К.Г. Концепция гражданского общества... – С. 17.

<sup>53</sup> Гусейнов А.А. // Государство и право. – 2002, № 1. – С. 36.

данная тенденция научной и общественно-политической мысли выражена в сформулированной В.С. Нерсесянцем теории «цивизма» как «нового социально-экономического и государственно-правового строя»<sup>54</sup>.

Исследователи, придерживающиеся либеральной традиции, наоборот считают приоритет частного интереса базовой характеристикой функционирования не только «гражданского», но и «общества» в целом. Показательна в этом отношении точка зрения О.В. Гаман-Голутвиной, концептуализирующей «гражданское общество» как осознание, артикулирование, агрегирование и самоорганизацию отличных от государственных интересов<sup>55</sup>.

Промежуточной в очерченном спектре является позиция Ю.А. Красина и А.А. Галкина<sup>56</sup>. «Гражданское общество» в теоретической модели исследователей представляет собой элемент, опосредующий взаимодействия индивида и государства, снижающий репрессивность нисходящих административных импульсов и аккумулирующий, интенсифицирующий импульсы, восходящие от индивидов<sup>57</sup>. Таким образом, феноменально гражданское общество выражает интересы, не попавшие в сферу публичной политики, и, сигнализируя государству об их существовании, образует вместе с ним коммуникативную сферу взаимодействия частного и общего интересов<sup>58</sup>. Согласно позиции А.А.Галкина и Ю.А.Красина гражданское общество является носителем частного (группового) интереса и не может выражать интерес публичный, то есть общий, идентифицируемый исследователями с концептом «государство».

Испытав определенное влияние франкфуртской концепции коммуникативной сферы, политологическая интерпретация конституируется на базе представления о гражданском обществе как сфере публичной жизни,

---

<sup>54</sup> Нерсесянц В.С. // Государство и право. – 2002, № 1. – С. 37.

<sup>55</sup> Гаман-Голутвина О.В. Криминализация смыслов, целей и ценностей // Проблемы гражданского общества. Материалы научного семинара. Вып. 1. – М., 2003 – С. 74.

<sup>56</sup> Галкин А.А., Красин Ю.А. Россия: Quo Vadis? – М., 2003.

<sup>57</sup> Галкин А.А. Государство и гражданское общество в новых условиях // Политологическая наука в современной России: время поиска и контуры эволюции; Ежегодник. 2004. – М., 2004. – С.1 86.

<sup>58</sup> Красин Ю.А. Интересы и гражданственность // Проблемы гражданского общества. Материалы научного семинара. Вып. 1. – М., 2003 – С. 83.

свободной в той мере, в какой ода перестает быть монополией властных элит (В.М. Межуев<sup>59</sup>, С.П. Перегудов<sup>60</sup>, А.И.Соловьев). В данном случае критерием принадлежности индивида, группы, института к сфере гражданского общества выступает понятие «вовлеченности» или «заинтересованности» в распределении социальной (прежде всего, политической) власти.

Так по определению В.М. Межуева «гражданин» – это «добровольный политик», а «гражданское общество» – пространство взаимодействия людей по поводу их общих задач и целей, область коллективного действия в публичной сфере. В качестве условий осуществления публичности, исследователь, выделяет наличие у индивида свободного времени, обусловленное высоким социально-экономическим уровнем жизни, право на публичную жизнь и персональную заинтересованность в вопросах власти. Очевидно, что подобная интерпретация подразумевает в качестве субстанциональной основы гражданского общества ряд элитарных общественных групп.

Созвучно данной точке зрения мнение А.И. Соловьева. Концептуализируя «гражданское общество» как механизм влияния и реализации индивидами и группами своих интересов, исследователь редуцирует содержание феномена до совокупности противостоящих друг другу групп интересов<sup>61</sup>. Нацеленность «гражданского общества» на реализацию частного интереса в изменяющихся социокультурных условиях предполагает различные типы его взаимоотношений с «государством» в зависимости от решаемых контрагентами конкретных задач. А.И. Соловьев выделяет три типа таких взаимоотношений: 1) отношения по принципу властвования и подвластности, в которых «государство» и «гражданское общество» выступают выразителями различных групп частных интересов; 2) отношения по принципу управляющих и управляемых, когда «государство»

---

<sup>59</sup> Межуев В.М. // Государство и право – 2002, № 1. – С. 16.

<sup>60</sup> Перегудов С.П. Гражданское общество как субъект публичной политики // Полис. – 2005, № 2.

<sup>61</sup> Соловьев А.И. Три облика государства – три стратегии гражданского общества // Полис. – 1996. № 6. – С. 30.

выступает регулятором общественных отношений на макро-уровне, взаимодействуя таким образом с социумом; 3). отношения по клиентурному принципу, согласно которому «гражданское общество» выступает в качестве потребителя, а «государство» – производителя услуг<sup>62</sup>.

Сформулированные А.И.Соловьевым три стратегии взаимодействия «гражданского общества» и «государства» предполагают ту или иную степень диалогичности в системе, образуемой данными феноменами.

Принцип диалога реализуем лишь при наличии общих и взаимных интересов как между индивидами, составляющими субстанциональную основу «гражданского общества», так и в системе «гражданское общество – государство». Диалог – онтологическая предпосылка существования публичной сферы как формы реализации феномена «гражданское общество».

Культура диалога в рамках политологического подхода выступает синонимом политической культуры<sup>63</sup>, которая определяет стиль коммуникации граждан с правящим классом и властными институтами<sup>64</sup>. Понятие «политическая культура» в сферу научного и общественно-политического дискурса было введено на рубеже 1950–1960-х гг. американскими политологами Г. Альмондом и С. Вербой, характеризовавшими его: во-первых, как совокупность политических ориентации, присущих населению в целом или его группам; во-вторых, как комбинацию познавательных, эмоциональных и оценочных компонентов (знаний и верований относительно политической реальности, чувств в отношении политики, приобщенности к политическим ценностям); в-третьих, в качестве результата различных типов социализации индивида (в процессе воспитания, образования, участия в социально-экономической, политической и культурной деятельности); и, наконец, при помощи

---

<sup>62</sup> Там же. С. 31, 34, 36.

<sup>63</sup> Межуев В.М. Гражданское общество формируется на базе общественного диалога // Проблемы гражданского общества. Материалы научного семинара. Вып. 1. – М., 2003. – С. 68, 71.

<sup>64</sup> Соловьев А.И. Роль политической культуры в становлении и развитии гражданского общества // Проблемы гражданского общества. Материалы научного семинара. Вып. 1. – С. 58.

утверждения о функциональной взаимозависимости между политической культурой и политическими структурами социума<sup>65</sup>.

На основе эмпирических исследований авторами были выделены три идеальных типа: «политическая культура участия» (активистская, партиципативная), «подданническая политическая культура» и «провинциалистская политическая культура» («приходская», патриархальная). Первый тип предполагает, что граждане выступают активными субъектами политической жизни, поскольку они в состоянии реально влиять на политическую систему через участие в выборах, организацию групп давления и/или политических партий для выражения своих интересов. Для подданнической политической культуры характерно пассивное или подчиненное положение граждан по отношению к существующей политической системе, убеждение в невозможности повлиять на текущую политическую ситуацию. Провинциалистская политическая культура отражает «локальность» и партикуляризм индивидуального сознания, отсутствие идентификации с политическими интересами макросообществ<sup>66</sup>.

Проблематика политической культуры, как уже отмечалось, затрагивается не только в политологическом, но и в социологическом, и культурологическом варианте концепции гражданского общества. Для исследований, создаваемых в политологическом ключе, характерна прагматистская (включенная в западную либеральную традицию) интерпретация гражданской политической культуры как осознания общности групповых интересов, идентичности с индивидами, обладающими аналогичными социальными признаками, готовности поддерживать определенную общность, участвовать в ее деятельности, отстаивать групповые интересы, рассматривая их как выражение собственных<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Алмонд Г. А., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии // Политические исследования. – 1992. – № 4 // Internet: <http://lib.socio.msu.ru/>

<sup>66</sup> Там же.

<sup>67</sup> Галкин А.А. Государство и гражданское общество... – С. 186.

Социологическая и культурологическая перспектива в большей степени несет на себе отпечаток нормативного универалистского подхода, разработанного в русле франкфуртской демократической традиции. Авторы, придерживающиеся данной точки зрения, склонны интерпретировать соответствующий тип политической культуры как установку на достижение общественного (межгруппового) консенсуса в отношении основных социальных ценностей<sup>68</sup>. Достижение межгруппового социального консенсуса, в свою очередь, возможно лишь в условиях конституирования отдельного индивида в качестве «субъекта родовой [универсальной, общечеловеческой] деятельности»<sup>69</sup>. То есть в данном случае подразумевается «идентификация не только с социально «близкими», но и со всем человечеством (родовая, вселенская ориентация в качестве основы для морального сознания как такового), с множеством групп и ассоциаций (плюралистическая ориентация гражданского общества), в которые Лицо вступало по соглашению и добровольно»<sup>70</sup>.

Рассматриваемый аспект интересующей нас проблематики вплотную сближает социологический и политический подходы с активно развивающимися в последнее время культурологическими концепциями «гражданского общества», концентрирующими основное внимание на рассмотрении феноменов гражданской культуры и гражданской идентичности.

Примечательно, что для западных исследований характерно «наложение» концептов «политическая» и «гражданская» идентичность ввиду исторической синхронии процессов формирования политической нации – государства и становления самоуправления народа<sup>71</sup>. В отечественном же социально-политическом дискурсе, напротив, преобладает тенденция

---

<sup>68</sup> Голенкова Т.З. Гражданское общество... – С. 35.

<sup>69</sup> Резник Ю.М. Социокультурные основания гражданского общества // Гражданское общество: истоки и современность / Под ред. И.И. Кального. – СПб., 2002. – Изд. 2. – С. 139.

<sup>70</sup> Бакштановский В.И., Согомонов Ю.В. Указ. соч. – С. 174–175.

<sup>71</sup> Дробижев Л.М. Государственная и этническая идентичность: выбор и подвижность // Гражданские, этнические и религиозные идентичности в современной России: Сборник статей / Под ред. В.С. Магун, Л.М. Дробижевой, И.М. Кузнецова. – М., 2006. – С. 12–13.

противопоставления принципов «гражданства» и «подданничества» (самоидентификации типа «властвующий – подвластный»), маркирующая разрыв государственного и гражданского самосознания в отечественной интеллектуальной традиции<sup>72</sup>.

Наиболее полно проблематика гражданской идентичности в отечественном общественном сознании раскрыта М.Б. Хомяковым в его статье «Идентичность, толерантность и идея гражданства». Гражданская и политическая самоидентификации, согласно автору, представляют собой групповой тип идентичности<sup>73</sup>, выражающий характер ориентации индивида на публичную (политическую) сферу деятельности. Различие между ними заключается в конкретных объектах индивидуальной самоидентификации: в случае с государственной идентичностью в качестве такого объекта выступает один из полюсов институционализированной иерархической системы властных отношений («правитель – подданный», «управляющий – управляемый»). В случае генезиса гражданской идентичности, напротив, возникает ситуация самоидентификации индивида с эгалитарным «политическим сообществом», предоставляющим каждому из своих членов право и возможность определять собственную судьбу<sup>74</sup>.

Очевидно, что такой подход максимально сближает понятия «гражданской политической культуры» и «гражданской идентичности», сохраняя за последним «добавочное» нормативное значение, предполагающее необходимым для определения «гражданственности» не только ориентацию на политическое действие как таковое, но и систему ценностных установок, выступающих ориентиром для данного действия.

По мнению В.И. Бакштановского и Ю.В. Согомонова, «этика гражданственности», являясь структурным элементом «рациональной морали», сложившейся в Европе на протяжении XVII–XX столетий<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> Там же.

<sup>73</sup> Хомяков М.Б. Идентичность толерантность и идея гражданства // Гражданские, этнические и религиозные идентичности в современной России: Сборник статей / Под ред. В.С. Магун, Л.М. Дробижевой, И.М. Кузнецова. – М., 2006. – С. 40.

<sup>74</sup> Там же. С. 50, 53.

<sup>75</sup> Бакштановский В.И., Согомонов Ю.В. Указ. соч. – С.152.

содержит следующие фундаментальные ценности: свобода и связанная с ней социальная ответственность; индивидуалистическая ориентация деятельности, уравновешенная солидаристской установкой личности; рационализм мировосприятия, мироощущения и поведения; профессионализм, понимаемый не только как операциональная, но и как мировоззренческая (представления о профессиональном «призвании» и «служении») характеристика индивида; успех, подразумевающий психологический тип «достижительного человека», активного социального фактора; корпоративность<sup>76</sup>.

Реализация данных ценностей, как считают исследователи, идет посредством «совершения поступков и понимания поступков Других, использования блага свободы не в ущерб свободы Других, опоры на личную иерархию ценностей, на основе которой производится моральный выбор, личные решения, личная ответственность»<sup>77</sup>. Принцип методологического индивидуализма, лежащий в основании рассуждений авторов, позволяет классифицировать позицию В.И. Бакштановского и Ю.В. Согомонова как принадлежащую к либеральной традиции интерпретации гражданского общества.

В свою очередь, наиболее последовательным вариантом рецепции идей демократической традиции в ее франкфуртской интерпретации являются работы Ю.М.Резника. Исследователь, однозначно придерживаясь культурологического подхода, определяет гражданское общество как идеально-реальное образование, структурными элементами которого выступают совокупность представлений, норм, ценностей и структура действий и отношений<sup>78</sup>. Вслед за Ю. Хабермасом автор выделяет «системный» мир социума, куда включены экономическая и политическая

---

<sup>76</sup> Бакштановский В.И., Согомонов Ю.В. Гражданское общество: этика публичных арен. – Тюмень. 2004. – С. 9, 29, 39, 50, 68, 79, 101.

<sup>77</sup> Бакштановский В.И., Согомонов Ю.В. Гражданское общество: новая этика. – С. 174–175.

<sup>78</sup> Резник Ю.М. Указ. соч. – С. 126.

сферы, и «жизненный» мир, состоящий из социетальной общности и институтов социализации.

Потенциальная и актуальная конфликтность «системного» и «жизненного» мира, по мнению Ю.М.Резника, провоцирует возникновение феномена гражданского общества как обособленной части социокультурного пространства, в рамках которой возможна гармонизация и взаимодействие двух «миров» с целью реализации «родового предназначения человека», его становления как «Родового Существа»<sup>79</sup>. Феномен гражданского общества, согласно антропологической парадигме, функционирует на трех социальных уровнях: субъективном – уровне индивидуального сознания и поведения, – объективном, представленном образцами и ценностями культуры, и интересубъективном, реализующемся через институциональную структуру социума<sup>80</sup>.

Завершая анализ отечественной литературы, посвященной проблематике «гражданского общества», необходимо отдельно остановиться на позиции тех исследователей, кто отказывает данному феномену в онтологическом статусе, интерпретируя его как «элемент социального самоописания» (А.А. Глисков<sup>81</sup>), «идеологему» (В.Е. Чирков<sup>82</sup>), «идеальный тип» (П.И. Ванштейн) или эвристический «инструмент» (А.Н. Медушевский). Так, А.Н. Медушевский, отстаивая ценностно-нейтральный подход в понимании «гражданского общества», концептуализирует его в качестве «методологического инструмента исследования конкретных социальных институтов и механизмов»<sup>83</sup>. Наиболее радикальной в этом отношении представляется точка зрения П.И. Ванштейна, утверждающего, что как выражение реальных процессов концепт «гражданское общество» не

---

<sup>79</sup> Там же. С. 131–132.

<sup>80</sup> Там же. С. 126.

<sup>81</sup> Глисков А.А. Гражданское общество как категория общественного сознания // Проблемы становления гражданского общества в России: Тезисы докладов и материалы научно-практической конференции, Красноярск, 25–26 апр. 1996 г. / Отв. ред. В. В. Сартаков. – Красноярск, 1996. – С. 99.

<sup>82</sup> Чирков В.Е. // Государство и право. – 2002, № 1. – С. 50.

<sup>83</sup> Медушевский А.Н. Насколько универсальна модель гражданского общества // Проблемы гражданского общества. Материалы научного семинара. Вып. 1.– С. 24.

определим и аморфен, а в качестве идеального типа излишен ввиду наличия более точного понятия «демократическое общество»<sup>84</sup>.

Подводя итог анализу обществоведческого осмысления понятия «гражданское общество», определим собственную позицию по данному вопросу. Во-первых, заметим, что каждый конкретный феномен «гражданского общества» имеет свои видовые, региональные и временные особенности. Во-вторых, его освоение всегда имеет идеологический и политический контекст.

Обусловленная политическими предпочтениями семантика понятия так же не имеет статичного значения.

Гражданское общество – это динамичная форма обеспечения адекватного взаимодействия политических институтов и сложноструктурированного общества, представляющего целокупность частных и общественных интересов, или взаимосвязанная совокупность общественно-политических институтов.

Государство и общество в своем историческом развитии могут использовать широкий спектр различных схем, моделей взаимоотношений. Политико-правовая специфика взаимосвязи государства и общества имеет два принципиально важных критерия, по которым можно проводить ее идентификацию: первый критерий связан с анализом уровня совпадения их стратегических, программных целей и интересов, второй критерий лежит в плоскости определения уровня их реального структурного взаимодействия. В этом ключе выделяются различные модели взаимоотношений государства и институтов гражданского общества: 1) их слияния, замещения одного другим; 2) отдельного и обособленного существования; 3) гармоничного взаимодействия; 4) их противоречия.

В основе конституирования гражданского общества лежит специфическая система ценностей. Норм, убеждений, позволяющих гражданам ответственно использовать свои права (правокультурный аспект)

---

<sup>84</sup> Ванштейн П.И. Гражданское и демократическое общество – знак равенства?! // Проблемы гражданского общества. Материалы научного семинара. Вып. 1. – С. 73–74.

и проявляющихся в способности людей к самоидентификации, самоорганизации и самоуправлению в политическом и правовом пространстве развитого современного государства (деятельно-правовой аспект). Специфика правовой культуры и правового поведения служит своеобразной матрицей, накладывающей структурный отпечаток на формы институционализации гражданского общества сразу в трех сферах: аксиологической, коммуникативной, мотивационно-поведенческой.

Некоторые политологи склонны относить тип взаимоотношений между государством и обществом во всех странах СНГ, в том числе России, к четвертой из упомянутых моделей – «противостояние». Так, казахстанский политолог В. Курганская пишет: «В современном Казахстане и других странах СНГ гражданское общество и политическая власть развиваются во взаимно отчужденных сегментах социума. По одну сторону находится элита, а по другую – остаются “форсировано гомогенизированные, вопреки внутреннему разнообразию массы”, возможности которых воздействовать на процессы самоорганизации властных структур и механизмы политического управления практически сведены к нулю. На одиозной основе монополизации политических функций возникает тот дух умеренности и компромиссов во взаимоотношениях членов политических элит (на деле – обычный nepoтизм), который Лейпхарт рассматривает как главную черту общественной демократии»<sup>85</sup>.

Не останавливаясь на подробном анализе, высказанном В. Курганской, положения в контексте казахстанской реальности, заметим только, что ее попытка универсализировать политическую модель всех стран СНГ, на наш взгляд, не соответствует реальности. Отождествление новой государственности постсоветских независимых стран вызывает сомнение хотя бы уже потому, что многие из них вообще впервые обрели таковую и не располагают тем многовековым опытом взаимодействия власти и общества, каким располагает Россия.

---

<sup>85</sup> Казахстанская модель интеграции. – А.–А., 2009. – С. 38.

Особенностью российского социума является традиционное проникновение государства во все сферы общественной жизни. Если в западной цивилизации симбиоз государства и гражданского общества во многом вызван синхронизацией процесса их генезиса, то в России государственная доминанта объясняется особенностями исторического процесса, обусловившими гипертрофированную централизацию политической власти и подчинение ее интересам всей общественной жизни.

В обозримом будущем не просматривается тенденция к сколько-нибудь сбалансированному соотношению государства и общества в отечественном социально-политическом процессе. Хотя сказать, что современная российская политическая сфера полностью узурпирована государством, было бы также неверно. Именно сейчас происходит выработка механизма взаимодействия политической системы и общества, собственно составляющая содержания процесса формирования «гражданского общества». Причем, не нарушая традиции, и этот процесс во многом инициируется государством.

В выступлении перед Федеральным Собранием бывший Президент Российской Федерации В.В. Путин сказал: «Россия должна быть и будет страной с развитым гражданским обществом и устойчивой демократией»<sup>86</sup>

Таким образом, говоря об институтах гражданского общества как факторах государственной диаспоральной политики, мы должны иметь в виду политические структуры, функционирующие с участием общественности (Советы, Комиссии), неправительственные организации, средства массовой информации, религиозные учреждения, партии, общественные объединения, фонды и др.

С целью определения масштабов присутствия институтов гражданского общества в диаспоральном процессе, нами предпринят контент-анализ 530 центральных региональных периодических изданий общественно-политической направленности за 2007–2009 гг. При этом в выборе

---

<sup>86</sup> Путин В.В. Россия должна занять достойное место в мире // Парламентская газета. 2003. 17 мая.

региональной периодики предпочтение было отдано изданиям приграничных территорий: Омской, Кемеровской, Оренбургской, Брянской, Смоленской, Белгородской, Ленинградской, Курганской и т.д. областей. Из содержания анализируемых газет и журналов были извлечены все случаи участия некоммерческих организаций в диаспоральном процессе (публикации, исследования, общественно-политические акции, научные мероприятия, контакты с представителями диаспоры и проч.). Результаты анализа показаны в следующей таблице.

*Таблица*

**Уровень интенсивности диаспоральной деятельности  
институтов гражданского общества России**

Организационная форма	2007 год		2009 год	
	абс.	в %	абс.	в %
Некоммерческие партнерства	172	100	267	93,0
Фонды	141	100	186	209,7
Автономные некоммерческие организации	93	100	281	87,0
Общественные движения	717	100	591	163,2
Общественные и религиозные организации	247	100	312	144,2
Прочие некоммерческие организации	163	100	142	66,6
<b>Всего</b>	<b>1533</b>	<b>100</b>	<b>1679</b>	<b>127,3</b>

В ходе контент-анализа периодических изданий за 2009 год из 83 274 вошедших в исследование некоммерческих организаций, которые составляли 1,2% их общего числа<sup>87</sup>, было выявлено 1 679 случаев участия институтов гражданского общества в диаспоральном процессе, т.е. 20,1% обследованных таким образом организаций, экстраанализируя результаты исследования общественной практики в целом, с большой долей достоверности можно утверждать, что проблемами диаспоры в России, в большей или меньшей степени, занимается пятая часть всех НКО (некоммерческие объединения), составляющие основу гражданского общества.

<sup>87</sup> Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. – М.: Общественная Палата РФ. – 2009. – С. 8.

Вопросы, связанные с российской диаспорой, остаются в ряду наиболее значимых общественных проблем, о чем говорит возрастающая активность институтов гражданского общества в диаспоральном процессе. Случаи участия НКО в мероприятиях и акциях, связанных с российскими соотечественниками, увеличились за два года на 27,3%.

Таким образом, роль институтов гражданского общества России в решении диаспоральных проблем продолжает расти. Увеличивающаяся активность институтов гражданского общества в вопросах, связанных с российскими соотечественниками за рубежом, оказывает всевозрастающее влияние на формирование диаспоральной политики государства по нескольким направлениям.

Во-первых, решая проблемы российской диаспоры, институты гражданского общества во многом опережают меры, предпринимаемые в этом направлении государством, заставляя последнее при выработке диаспоральной политики осваивать опыт НКО.

Во-вторых, формируя общественное мнение, институты гражданского общества влияют на парламентариев и представителей исполнительной власти, таким образом определяя направления совершенствования диаспоральной политики.

В-третьих, принимая участие в обсуждении законопроектов, общественно значимых проблемы, связанных с диаспоральной политикой, участвуя в деятельности совместных с государством организациях: Советах, Комитетах и т.д., институты гражданского общества непосредственно участвуют в процессе формирования диаспоральной политики.

## **2. Российская диаспора как объект государственной политики**

Необходимым уровнем наполнения содержания государственной диаспоральной политики является определение ее предмета.

В современной политологической науке пока отсутствует однозначное определение дефиниции «российская диаспора». Попытки вложить в ее смысл этническое содержание наталкиваются на непреодолимые препятствия, вытекающие из этнической гетерогенности самой материнской идентичности – российского народа<sup>88</sup>. Кроме того, сложности определения содержания понятия обусловлены политической опосредованностью самой проблемы.

Например, вполне предсказуемо выглядит позиция евроцентристов и «ультралибералов», которые вслед за своими западными учителями утверждают, что «если нет демократии и гражданского общества, а есть подданные в путинской России, то нет и российской нации»<sup>89</sup>.

Общая логика политического развития страны в начале 90-х годов прошлого столетия в сторону «местечковых суверенитетов» дала благодатную почву для представления о российском народе как конгломерате наций, входящих в состав государства, исключаяющее главное содержание «российскости», или, другими словами, то, что позволяет идентифицировать эту историческую общность<sup>90</sup>.

Созвучна с идеями этнонационализма и точка зрения сторонников «доминирования» титульной русской нации<sup>91</sup>. Новый интеграционный дискурс, по их мнению, должен состояться через «восстановление Русского мира, способного впитать, включить в себя много разных этносов и групп, но не с самоограничительным формованием». Кстати заметить, с высказанными идеями солидаризирует во всех публичных выступлениях лидер ЛДПР В.В. Жириновский.

На необходимость учета постсоветской реальности с новым «мононациональным» статусом России и «этнизацией сознания русских» указывает профессор МГУ А.С. Барсенков. Из логики его рассуждений

---

<sup>88</sup> Барсенков А.С. К вопросу о факторах формирования современной русской идентичности в России // Русская идентичность на постсоветском пространстве. – М., 2008. С. 63.

<sup>89</sup>

<sup>90</sup>

<sup>91</sup> См., например: Ю. Громыко. Соотечественники в ближнем зарубежье – после борьбы за восстановление русского народа // Стыки-2. 1998. – С. 3.

прямо следует вывод о том, что в этих условиях рассчитывать, что «русские удовлетворятся лишь “российской идентичностью”, не придется. Игнорирование этого обстоятельства ведет к тому, что объективно возникающие в межнациональной сфере противоречия неизбежно разрешаются в межнациональной сфере через конфликты, неконтролируемые и порой весьма острые»<sup>92</sup>.

Как раз в возрождении русского национализма и проявлении великодержавности видит главную угрозу «российской нации» бывший партийный функционер, а ныне дипломат и философ Р.Г. Абдулатипов. По мнению Р.Г. Абдулатипова, только строгое следование принципам интернационализма могло спасти СССР от развала и должно стабилизировать современное положение Российской Федерации<sup>93</sup>.

Забывать о нации и расчистить пространство для признания «российской гражданской нации» призывает бывший министр по национальной политике, а ныне глава профильного академического института В.А. Тишков<sup>94</sup>.

Еще в середине 1990-х гг. он сформулировал положение о национальном устройстве России. «Россия – это национальное государство россиян, – писал он, – в состав которых входят представители всех этнических групп: русские, якуты, татары, чукчи, корейцы, украинцы и многие другие, кто проживает на ее территории и обладает гражданством»<sup>95</sup>.

Таким образом, понимая российский народ как «историческое целое» и как «гражданскую нацию»<sup>96</sup>, исследователь выделяет следующие признаки российской диаспоры: отсутствие этнической актуальности; «единство на основе главной культурной отличительной черты – русского языка»; социокультурная идентичность, необходимым условием генерации которой

---

<sup>92</sup> А.С. Барсенков. К вопросу о факторах формирования современной русской идентичности в России // Русская идентичность на постсоветском пространстве. – М., 2008. С. 63.

<sup>93</sup> Р.Г. Абдулатипов. Российская нация: этнонациональная и гражданская идентичность россиян в современных условиях. – М., 2005. С. 272.

<sup>94</sup> В.А. Тишков. Забыть о нации (постнационалистическое понимание национализма) // Вопросы философии. 1998. № 9. – С. 3–26.; он же. Реквием по этносу: исследования по социально-культурной антропологии. – М., 2003.

<sup>95</sup> Он же. Россия как национальное государство // Независимая газета. 1994. № 15. – С. 1, 3.

<sup>96</sup> Он же. О российском народе и национальной идентичности в России // Бюллетень сети этнологического мониторинга. 2007. № 72. – С. 1.

является наличие «интеллектуалов как производителей субъектных представлений» и гуманитарно-политическая связь с Россией<sup>97</sup>.

Мысль о постепенном стирании этнического содержания социальных общностей высказывал А.С. Ахиезер. «Человечество постепенно, – писал он, – преодолевает ограниченность этносов и формирует нации. Последние есть процесс, продукт и результат новой культуры, которая преодолевает представления о естественности, биологичности объединения людей в общности и стимулирует представления об определяющем значении личности, права, правового государства, гражданство общества, которые только и могут обеспечить права личности»<sup>98</sup>.

Исходные моменты научной концепции В.А. Тишкова дали основание считать тождественным термины «Русский мир» и «российская диаспора», объединяемых единым культурным фундаментом с русской культурной доминантой, и, наоборот, отличать понятия «российские соотечественники».

И, действительно, по закону 1999 г. «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» к соотечественникам по формальному признаку отнесены даже те, кто давно утратил или никогда не имел сопричастность с исторической Родиной.

Логику принятия этого закона и широкой, выходящей за рамки, допускающие определение какой-либо общности, диктовались общим политическим контекстом 1990-х гг., когда в угоду сиюминутному отказу от «железного занавеса» обосновывалось «новое, свободное» виденье места России в современном мировом порядке. Надо ли говорить о том, что многие из виртуальных проектов тех лет оказались не совсем согласующимися с реальностью.

Обретение в последнее время российской внешней политикой большей определенности потребовало, в том числе, внесения существенных коррективов в Закон о соотечественниках, о чем пойдет речь ниже.

---

<sup>97</sup> Он же. Новый и старый «Русский мир» // Стратегия России. 2007. 28 мая.

<sup>98</sup> Ахиезер А.С. Архаичные ценности в современном этническом конфликте. – М., 1994. – С. 114.

В своем выступлении на Всемирной конференции соотечественников 31 октября 2008 г. директор Института стран СНГ К.Ф. Затулин предложил внести изменения в содержание трактуемого Федеральным законом 1999 г. этого понятия. По мнению К.Ф. Затулина, российскими соотечественниками должны быть признаны люди, «которые живут за пределами Российской Федерации, сделали свободный и добровольный выбор в пользу признания своей культурной и духовной связи с нею и принадлежат по своему происхождению, как правило, к национальностям, исторически проживающим на территории России»<sup>99</sup>.

Функциональное поле дефиниции «соотечественник» достаточно рельефно следует из данного определения и становится еще более очевидным, исходя из предложенного К.Ф. Затулиным варианта, ее практического применения: зафиксировать в этом качестве всех, кто подает Декларацию, подтверждающую наличие родственных связей с Россией, или рекомендацию Координационных советов соотечественников. Одним словом, академический и практический смысл дефиниция «соотечественник» имеется только в контексте учета состояния и потенциала развития российской диаспоральной базы.

Дело в том, что расширительная трактовка понятия «Отечество», «соотечественник» во многом проистекала из восприятия постсоветского пространства как единого духовного, исторического и культурного целого.

По мнению Ю.М. Лужкова, «для большинства из нас все постсоветское пространство по-прежнему своего рода “большое” Отечество, связанное с Россией множеством исторических, экономических, культурных нитей. В обществе в целом нет ясного представления о содержании понятия “Отечество” и “соотечественники”. По моему мнению, в слагаемом из многих составляющих понятия “Отечество” главной является не очерченная государственными границами территория проживания того или иного народа. Самое важное – исторически сложившаяся духовная, материальная и

---

<sup>99</sup> Оперативный мониторинг положения российских соотечественников по текущим событиям общественно-политической жизни стран пребывания (ноябрь, 2008). – М., 2008. С. 75.

языковая среда обитания народа, способствующая его сохранению и развитию. Поэтому своими соотечественниками (внутри и за пределами нынешних российских границ) мы должны считать всех тех, для кого такая социальная, культурная и языковая среда есть жизненно необходимая форма существования»<sup>100</sup>.

Таким образом, позиция В.А. Тишкова, отказывающегося от академической концептуализации понятия «соотечественники» не вызывает сомнений. Другое дело, отождествление понятий «Русский мир» и «российская диаспора», которое, на наш взгляд, имеет основание только в контексте логики, предложенной автором. Действительно, если принять в качестве признака диаспоральной идентификации исключительно общность культурных ценностей и исторических традиций, то такое тождество вполне оправдано. Но в таком случае следует считать в одинаковой мере представителями российской диаспоры и этнически русского, проживающего в ближнем зарубежье, и, например, китайца – приверженца русской культуры. Несостоятельность такой расширительной точки зрения очевидна.

Как показала практика, к кругу, очерченному Русским миром, относят себя далеко не только представители российской диаспоры или соотечественников, но все приверженцы и почитатели русской истории, культуры и традиций, например, ректор Университета иностранных языков из индийского Хайдарабада Абхай Морье, казахский поэт Олжас Сулейменов, президент Информационной корпорации из США Пол Ричардсон, итальянский публицист и писатель Г. Стюарт, и т.д.

Наверное, было бы опрометчивым отказывать им в этой самоидентификации.

Таким образом, введение в научный и политический оборот термина «Русский мир», прежде всего, целесообразно для продвижения положительного имиджа и международного авторитета России и

---

<sup>100</sup> Лужков Ю.М. Куликово поле современной России. Содружество независимых государств. Выступление. 27.10.1999.

привлечения к ее цивилизаторской миссии максимально широкого круга сторонников.

В научном плане вполне продуктивной выглядит концепция «Русский мир» как «культурно-цивилизационное образование, к которому относится почти треть миллиарда человек, проживающих на разных континентах», активно продвигаемая исполнительным директором фонда «Русский мир» В.А. Никоновым<sup>101</sup>.

И, тем не менее, российская идентичность, производной которой является диаспора, далеко не плод академических изысканий. На объективные основания общности «советский народ», ставшей ее фундаментом, указывает один из крупных исследователей отечественной национальной политики А.И. Вдовин<sup>102</sup>.

Развивая это основополагающее положение, А.И. Вдовин и В.А. Корецкий предлагают, на наш взгляд, продуктивную концепцию российского национального устройства и вытекающую из нее позицию относительно определения содержания понятия «российская диаспора».

«Российская идея не противоречит и не предполагает угрозы русской идее, – пишут авторы, – а российская нация – русскому и другим народам России. Русская идея сегодня – это не только осознание русскими людьми своей идентичности и общего пути, но также обязанность строить гуманное и справедливое общество. Аналогичная идея есть (должна быть) у каждого из российских народов»<sup>103</sup>.

Объединяющим, интегрирующим началом и источником российской идентичности исследователи считают универсальную систему ценностей, генерируемую русским народом.

«Это то, что полагается существенным и важным не только для своего народа, но и для всех. Интеграционной русская идея может стать, если будет

---

<sup>101</sup> Материалы конференции «Соотечественники – потомки великих россиян» (Итоговый стенографический сборник). – М., 2008. С. 26–27.

<sup>102</sup> А.И. Вдовин. Русский вопрос и русское государство на современном этапе // Русская идентичность на постсоветском пространстве. – М., 2008. С. 84.

<sup>103</sup> А.И. Вдовин, В.А. Корецкий. Распад СССР и проблемы национально-освободительного развития России // Российское государство и общество, XX век. – М., 1999. С. 360.

приемлемой для всех российских народов. Ее смысл – в осознании необходимости отыскания народами России новой формулы Российской государственности, способов совместного преодоления кризисов, выживания, взаимообогащения, достойного сосуществования в единой государственной общности. Иначе говоря, российская идея есть осознание российской идентичности во имя благополучия и процветания российской нации как согражданства»<sup>104</sup>.

С.В. Кортунов добавляет наличие в диаспоральной среде «русскоязычной элиты» – пассионариев, способных направить массы на реализацию корпоративных интересов<sup>105</sup>, а А. Назаров – «организационных форм функционирования» и «способности к самоорганизации»<sup>106</sup>.

Институциональность, т.е. наличие институтов и организаций, «деятельность которых направлена на сохранение и развитие идентичности и эффективную социализацию», считают «основным признаком диаспоральных сетей» М.А. Аствацатурова и В.М. Скринник<sup>107</sup>.

Функциональность, как необходимую составляющую диаспоральной идентичности, наиболее отчетливо концептуализирована заведующей сектором мировых диаспор Дипломатической академии МИД РФ Т.В. Полосковой.

Вот что по этому поводу говорила она на «круглом столе» «Проблемы русской диаспоры в новом зарубежье: « Диаспора – это совокупность этнических групп, проживающих за пределами титульного государства, для которых характерен ряд признаков:

– множественная этническая самоидентификация, предполагающая наличие этнокультурной связи и со страной проживания, и с этнической родиной;

---

<sup>104</sup> Там же. С. 360–361.

<sup>105</sup> Кортунов С.В. Грядет ли Пятая Империя // Безопасность Евразии. № 4. 2006. – С. 17.

<sup>106</sup> А. Назаров, Е. Назарова. Проблемы российской диаспоры в странах СНГ // Обозреватель. 1998. № 5(100). – С. 14.

<sup>107</sup> Аствацатурова М.А. Диаспоры в Российской Федерации: формирование и управление, – Ростов-на-Дону, Пятигорск, 2002; Скринник В.М. К теории вопроса о феномене современных национальных диаспор // Ученые записки Дипломатической академии МВД РФ. № 4. 2008. – С. 144.

– существование институтов, призванных обеспечить сохранение и развитие диаспоры, в том числе международного характера;

– наличие стратегии взаимоотношений с государственными институтами как страны проживания, так и титульного государства».

Важную характеристику диаспоры, прежде всего ближнего зарубежья, отметил молодой исследователь О.В. Чибисов. Совершенно справедливо он подчеркнул динамизм феномена российской диаспоры, ее подвижное состояние, «обусловленное тем, что само материнское государство и его институты находятся в стадии становления так же, как и оплодотворяющая этот процесс “русская идея”, имеющая глубокие корни, вынужденная возрождаться после многих лет забвения»<sup>108</sup>.

Направления диаспоральной эволюции, по мнению О.В. Чибисова, обусловлены как факторами социально-политической среды страны «исхода», так и страны «пребывания». При этом формирование российской диаспоры в странах СНГ осложняется двумя факторами.

Во-первых, ее генерация происходит на фоне рождения «новых молодых» наций, сопровождаемого проявлениями крайнего этнонационализма. Во-вторых, переходный период социально-экономического строя бывших союзных республик обуславливает большую дистанцию в адаптационном потенциале различных групп «диаспорального материала»<sup>109</sup>.

Специфика положения российской диаспоры в странах СНГ далеко не ограничивается переходным характером обществ новых независимых государств. Важнейшей чертой, во многом определяющей социально-политическое поведение ее представителей, является укорененность. Большинство россиян воспринимают место их пребывания как малую Родину.

---

<sup>108</sup> Чибисов О.В. Интеграция российской диаспоры в политический процесс стран СНГ. Дисс. На соиск. Уч. Ст. канд. Полит. Наук. – М., 2009. – С. 20.

<sup>109</sup> Там же. С. 21.

Из всех групп российской диаспоры наиболее глубокой укорененностью отличаются жители Северного и Восточного Казахстана, а также Восточной и Южной Украины. Наименее укоренены русские в Средней Азии, где они всегда были городскими жителями.

Переход в новое качество – представителя диаспоры, как правило, сопровождался утратой прежнего социального, политического и даже материально-бытового статуса. В меньшей степени, это характерно для Белоруссии и Украины, в других бывших союзных республиках такое явление прослеживается достаточно отчетливо. Сказанное свидетельствует о том, что «миграция в Россию представляет собой лишь один из возможных типов поведения российской диаспоры как реакции на национализм в новых независимых государствах. Вероятны и другие модели: ассимиляция или хотя бы усвоение культурных норм основного населения (аккультурация), либо же коллективная мобилизация с различными требованиями гражданского равноправия, особых языково-культурных прав территориальной автономии и т.п.»<sup>110</sup>

Указанные обстоятельства, помимо всего прочего, определяют значительную вариативность сценариев социально-политического поведения русскоязычного населения, а, следовательно, и позиции в диаспоральной интеграции. Поведенческий спектр российских соотечественников в странах СНГ соответственно выглядит следующим образом: ригористическое противостояние титульному национализму; желание мигрировать на историческую Родину; спокойное отношение к ассимиляции и превращению в материал построения постсоветской нации с доминантой коренного населения; позиция за активное проявление российской субъектности в стране проживания.

Понятно, что при таком разбросе в жизненных ориентирах наших соотечественников, говорить о возможности увидеть в ближайшее время сплоченную и организованную российскую диаспору в странах СНГ не

---

<sup>110</sup> А.А. Пронин. Российская диаспора и права человека. – М., 2008. С. 14–15.

приходится, что дополняет оснований говорить о ней, как о формирующемся феномене, находящемся в подвижном состоянии. Такое подвижное состояние российской диаспоры постсоветских государств служит аргументом в пользу своей позиции тем, кто отказывает российским соотечественникам в странах СНГ в диаспоральной институционализации. «Положение российских соотечественников в республиках бывшего СССР не может быть описано с помощью концепции диаспоры, – пишет А.А. Князев. – Нельзя определять как диаспору любую группу лиц определенной этнической (и/или конфессиональной) принадлежности, если у них нет функционально выраженного внутреннего стимула, потребности к самосохранению, что, в свою очередь, предполагает соответствующие организационные формы реализации этой потребности. Нельзя назвать диаспорой или принадлежащей к диаспоре некую дисперсную группу эмигрантов, проживающих в зарубежной стране. Диаспора качественно отличается от дисперсной эмиграции наличием организационных форм своего функционирования и развития, от занятых бытовыми проблемами землячеств, от общественных, национально-культурных и политических движений и политических партий. Привлекательность диаспоры для эмигранта во многом определяется тем. Что диаспора берет на себя функцию социальной поддержки и при необходимости защиты конкретных эмигрантов, помогая им интегрироваться в новую социальную среду. В понимании автора, диаспора, помимо соответствия названным выше критериям, – это еще и община, проживающая на территории, исторически не принадлежащей народу, частью которого она является. К территории бывшего Советского Союза это не относится»<sup>111</sup>.

Солидарной с А.А. Князевым позиции придерживается С.Ю. Пантелеев. По этому поводу он пишет: «Русские в постсоветских республиках не готовы

---

<sup>111</sup> А.А. Князев. Этническая идентичность и организационные проблемы русских и русскоязычных общин в Киргизии и Центральной Азии // Русские в Киргизии. – Бишкек, 2008. С. 12–13.

были стать диаспорой. Да и сам диаспоральный подход к данной проблеме представляется, по крайней мере, дискуссионным»<sup>112</sup>.

Вместе с тем, эти политологи не считают, что становление российской диаспоры в ближнем зарубежье, «неосуществимый проект». При наличии необходимых «сил», в ряду которых важнейшее место отводится элите и интеллигенции, процесс формирования диаспоры может быть успешным и результативным<sup>113</sup>.

Иную тональность имеют обсуждения некоторых западных обществоведов. Введение в научный оборот самого понятия «российская диаспора» они связывают исключительно с желанием России «отодвинуть» свои административные границы, «политически утвердиться в постсоветском миропорядке». Вот что пишут по этому поводу представители западной науки Х. Пилкингтон и М. Флинн: «Запущенная “сверху” “диаспоризация” привела к тому, что термином “диаспора” стали активно оперировать в политическом и публичном дискурсе, причем без предварительной четкой его спецификации, в чрезвычайно широком значении, охватывающем все и вся»<sup>114</sup>.

Одним словом, эта точка зрения сводится к выводу о том, что проблема российской диаспоры в странах СНГ инспирирована политическими амбициями России и не имеет под собой ни практического, ни академического основания.

В отличие от явно политизированных посылов приведенных западных экспертов, многие обществоведы считают более правильным выстраивать формат социально-политического положения россиян в странах СНГ в апробированных мировым опытом рамках «национального меньшинства», позволяющих, «основываясь на международной правовой базе, позиционировать свои политические амбиции и права, имея в качестве

---

<sup>112</sup> С.Ю. Пантелеев. Русские в России и за рубежом: один народ, разные судьбы Русская идентичность на постсоветском пространстве. – М., 2008. С. 14.

<sup>113</sup> А.А. Князев. Организационные проблемы русских общин в Центральной Азии // Русская идентичность на постсоветском пространстве. – М., 2008. С. 80.

<sup>114</sup> Х. Пилкингтон, М. Флинн. Чужие на родине (Исследование «диаспоральной идентичности» русских – вынужденных переселенцев // Диаспоры. 2001. № 2–3. – С. 11.

аргумента не просто этнонациональные претензии, но авторитет международного права»<sup>115</sup>.

Однако неординарность и незавершенность формирования российской диаспоры стран СНГ не могут являться основанием для отказа в актуализации этого общественного феномена. Все необходимые атрибуты, присущие мировым диаспорам: компактное проживание, осознанные корпоративные интересы, пассионарные лидеры, интеллектуальная элита, общественно-политическая связь с «большой родиной» и т.д. присутствуют в постсоветской диаспоре ближнего зарубежья. Конечно, процессы ее оформления находятся на стадии становления. В этой связи выверенная государственная диаспоральная политика имеет важнейшее значение.

Проблема российской диаспоры и диаспоральной политики корреспондируется с недавно активизировавшейся дискуссией по поводу «имперского будущего» России. Полемика обострилась после публикации книги Е. Гайдара «Гибель Империи. Уроки для современной России»<sup>116</sup> и редакторской передовицы А. Проханова в газете «Завтра». «Хрупкий драгоценный кристаллик новой русской государственности – пишет А. Проханов, – бриллиантик “Пятой Империи”, возвращается среди кромешной схватки эпох. Ему не хватает света – отсутствует “фокус”, сквозь который проходят лучи минувших времен. Не хватает волшебной дудки, в которую дуют таинственные творящие силы, веют мистические ветры, собирая рассыпанные корпускулы власти, разрозненные частицы исторического времени»<sup>117</sup>.

В противоположность сторонникам имперских амбиций значительная часть политиков, обществоведов считали и считают, что процесс распада империй (как и развал СССР) – процесс закономерный<sup>118</sup>.

---

<sup>115</sup> Чибисов О.В. Интеграция российской диаспоры в политический процесс стран СНГ. Дисс. на соиск. уч. ст. канд. полит. наук. – М., 2009. С. 66.

<sup>116</sup> Гайдар Е. Гибель Империи. Уроки для современной России. – М., 2006.

<sup>117</sup> Проханов А. Симфония Пятой Империи // Завтра. Декабрь. 2006.

<sup>118</sup> Арбатов А. Россия: особый имперский путь? // Интеллигент. РУ.

В ракурсе рассматриваемой темы приведенные противоположные точки зрения важны не сами по себе, а их проекция на вопросы, связанные с российскими соотечественниками, приобретшими этот статус не по своей воле, а в силу исторических обстоятельств и государственной стратегией в отношении последних. Причем указанный контекст в понимании существа формирующейся социальной идентичности – российской диаспоры – имеет не только академическое, но и практическое звучание.

Если встать на сторону защитников имперского будущего России, то очевидно надо видеть в россиянах, оставшихся за пределами исторической Родины, в ближнем зарубежье – воинов, скрупулезно возводящих укрепление и выжидающих очередную атаку для воссоздания «могучей державы». Однако, отвлекаясь от умозрительных абстракций, следует заметить, что вектор общественно-политических процессов на постсоветском пространстве направлен на дальнейшее укрепление национального суверенитета новых независимых государств, препятствие которому означает неизбежную конфронтацию. Место и роль российской диаспоры в этом процессе проявляется в обретении ее представителями и организациями социально-политической субъектности<sup>119</sup>, а не в поиске путей противостояния обществу и власти.

Не случайно политики, непосредственно

Связанные с проблемами российских соотечественников, являются сторонниками построения в современной России «нормального» национального государства<sup>120</sup>.

Однако и абсолютизация чисто национального государства в России имеет свои глубокие изъяны, также имеющие последствия в видении будущего наших соотечественников в странах СНГ. Во-первых, при этнической гетерогенности самого «материнского организма» России<sup>121</sup>.

---

<sup>119</sup> Матвейцева Н.О. Эволюция социально-политического положения российской диаспоры в странах СНГ. Дисс. на соиск. учен. степ. канд. полит. наук. – М., 2007.

<sup>120</sup> Никонов В. Россия в 2015 году Интеллигент. РУ.

<sup>121</sup> Кортунов С.В. Грядет ли Пятая Империя // Безопасность Евразии. № 4. 2006. Октябрь – декабрь. – С. 9.

«В отличие от развитых стран – пишет С.В. Картунов, – где сложились этнически нейтральные нации как совокупность всех граждан данного государства, в России дело обстоит сложнее. Такого целостного социально-политического организма здесь пока не существует. Национально-этнический фактор сохраняет самостоятельное значение и отчетливо проявляется в деятельности государства в позициях региональных элит, особенно в местах компактного проживания национальных меньшинств. Поэтому национальные интересы России в полной мере пока не являются национально и этнически нейтральными... Нет ничего более нелепого, чем попытка выделить в российском этнокультурном сообществе некую “русскость” и, отгалкиваясь от нее, сформировать особый “русский” национальный интерес в противовес другим этническим составляющим этого сообщества»<sup>122</sup>.

Россия исторически складывалась как союз, объединяющий экономические, политические и культурные потребности территорий, этносов, религий и т.д. Причем обширность территории, природно-климатические условия способствовали формированию детерминирующего организационного начала государства.

Во-вторых, вряд ли может вызвать сомнение положение о том, что интеграция в новом формате постсоветского пространства под эгидой России имеет реальную альтернативу, кроме превращения бывших союзных республик в площадку для реализации политических амбиций центров мировой силы в ущерб национальным интересам.

Подводя итог периоду «размывания» национально-государственных интересов России на постсоветском пространстве в 90-е годы прошлого столетия, Е.М. Примаков сформулировал стратегические и тактические задачи внешней политики России следующим образом: «Защита в широком плане, широким фронтом государственно-национальных интересов России с помощью диверсификации и активизации внешней политики и при

---

<sup>122</sup> Там же.

одновременном стремлении не скатиться к конфронтации». При этом «противодействие негативному влиянию извне на СНГ» провозглашалось в качестве одного из российских приоритетов<sup>123</sup>.

В-третьих, ограничивая статус «новой» российской государственности, сторонники «национального государства» имеют особое представление о роли российской диаспоры в ближнем зарубежье. Несмотря на то, что ее положение принципиально отличается от положения российских соотечественников за пределами постсоветского пространства, по крайней мере уже тем, что не по своей воле оказались вне родины, последние склонны к унификации государственной политики в отношении обеих категорий российских соотечественников, сводимой к поддержанию гуманитарного пространства «русского мира». Подобная позиция вступает в очевидное противоречие с интересами нашей страны. «Россия объективно заинтересована в наличии по периметру собственных границ сильной, консолидированной, политически, экономически и социально активной, сохраняющей и воспроизводящей российскую этнокультурную самобытность, поддерживающей всесторонние связи с исторической родиной диаспоры. Только такая диаспора являлась бы не просто реципиентом материальной помощи и источником дополнительных раздражителей в двусторонних отношениях с ближайшими соседями, но и – в полном соответствии с общепринятой мировой практикой – серьезным подспорьем, катализатором развития трансграничного торгово-экономического, гуманитарного, а, может быть, и политического сотрудничества»<sup>124</sup>.

Таким образом, отказавшись от планов регенерации постсоветского пространства в формате прежнего Советского Союза, Россия, безусловно, должна оставаться основным центром его интеграции, и в связи с этим российская диаспора в странах СНГ призвана не просто выполнять роль

---

<sup>123</sup> Примаков Е.М. Выступление на VI Ассамблее Совета по внешней и оборонной политике. 14 марта 1998 г. // Российская газета. 15 марта. 1998.

<sup>124</sup> Кортунов С.В. Указ. соч. С. 15.

национального меньшинства, отстаивающего свои права на сохранение культурной самобытности, но стать полноценным субъектом политического процесса, активно влияющим на все стороны общественной жизни.

Подведем итог сказанному.

Существо академической полемики и анализ общественной практики постсоветских независимых государств убеждают в том, что полное определение дефиниции российской диаспоры далеко от завершения. Такое положение дел во многом объясняется подвижностью и развитием самого объекта изучения. Вместе с тем, избегая попыток концептуализации указанного феномена, сформулируем собственное видение его основополагающих черт для определения объекта диаспоральной политики.

**Российская диаспора стран СНГ представляет собой формирующуюся социокультурную общность, обретающую в процессе развития необходимые функциональные и организационные институты, органически связанную с российской идентичностью, основанной на исторических и культурных традициях русского народа.**

## **ГЛАВА II.**

### **Рост общественной активности в отношении российских соотечественников за рубежом и участие институтов гражданского общества в диаспоральном процессе**

#### **1. Эволюция общественного сознания относительно проблемы русской диаспоры ближнего зарубежья**

Озабоченность судьбой российских соотечественников за рубежом начала активно проявляться в России во второй половине 80-х годов XX столетия (годы перестройки). Причем общественность, журналисты стали проявлять интерес к проблеме русской диаспоры за рубежом ранее, чем официальные государственные структуры. Гражданское общество в России с самого зарождения было открыто для соотечественников, проживающих за рубежом.

В обществе жило стремление к установлению связей с представителями различных волн русской иммиграции. Научная, литературная общественность во многом способствовала подготовке первого Съезда русских соотечественников, проживающих за рубежом, который должен был обозначить начало процесса примирения России и ее изгнанников. Съезд не выполнил своей задачи по трагическому стечению обстоятельств. Начало работы съезда пришлось на 19 августа 1991 года, когда по улицам Москвы шли танки, поэтому Съезд, практически не начавшись, свернул свою работу.

Но если русское рассеяние вызывало в России интерес и сочувствие, то проблемы тех, кто оказались за ее пределами в результате разрушения Советского Союза и помимо своей воли превратились в соотечественников за рубежом, не воспринимались или не понимались.

В конце 80-х – начале 90-х годов «демократическая общественность» в России преимущественно с осуждением комментировала деятельность «народных фронтов» и других структур, созданных русскими и русскоговорящими жителями республик Прибалтики, на Украине (в Крыму), в Молдавии, протестовавшими против выхода из СССР республик, где они проживали, и установления в них антироссийских и антирусских этнократических режимов. «Красно-коричневые» – это был наиболее распространенный эпитет, которым награждали русских за рубежом. Преднамеренная фальсификация намерений и целей деятельности русскоязычного населения в союзных республиках служила одному – созданию негативного образа всех сил, движений, персон, которые выступали с предупреждением, осуждением процессов развала Советского Союза. На эту мельницу лил воду и лидер Либерально-демократической партии В.В. Жириновский, который, выступая с призывами противостоять разрушению страны, обращался к соотечественникам за рубежом с провокационными предложениями о «захвате власти», «вооруженном восстании», что по сути лишь добавляло красок в негативный образ русских в республиках. Пожалуй, единственным демократическим политиком, который выражал солидарность с деятельностью русской общественности за рубежом, обращал внимание на демократический характер требований русской общественности, защищающей свои права, был председатель Демократической партии России Н.Н. Травкин<sup>125</sup>.

Не всегда с пониманием к проблемам соотечественников, оставшихся за пределами Родины, относились жители приграничных территорий России, чиновники, которым переселение из стран СНГ доставляло дополнительные проблемы. Факты негативного отношения чиновников к переезду российских соотечественников из Казахстана в регионы нашей страны привел в своей диссертации И.П. Коцюбинский<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> А. Докучаева. Граждане титульные и нетитульные. – Газета «Бірлесу». № 36. 1 ноября 1991. Алма-Ата.

<sup>126</sup> Коцюбинский И.П. Российско-казахстанское приграничное сотрудничество (конец XX – начало XXI вв.) – Кандидатская диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. – М., 2009.

Российская диаспора, возникшая в результате распада СССР, представляет собой сложное динамичное образование, испытывающее на себе трагические последствия разрушения единого государства. Более 50 миллионов советских людей в результате упразднения Советского Союза оказались за пределами своих «этнических родин». Около 30 миллионов русских проживали в то время вне РСФСР, что составляло четвертую часть от 120 миллионов русских россиян. Таким образом, в одночасье русские стали крупнейшим разделенным народом в мире. За пределами Российской Федерации проживает пятая часть русских людей.

Мощные миграционные потоки охватили все постсоветское пространство. За 90-е годы XX столетия Россия приняла более 8 миллионов переселенцев, из которых 83% составляли русские. Под напором этих фактов начало меняться отношение к соотечественникам, оставшимся в бывших союзных республиках. Появилось понимание серьезности возникших проблем.

В мире, где государственные границы и условия жизни подвержены постоянному изменению, наличие большой, даже огромной диаспоры не является аномалией. В глобализирующемся человеческом сообществе, по мнению некоторых исследователей, правилом становится жизнь человека в диаспоре, а не в «своем» национальном государстве. Мир теперь – в первую очередь, совокупность диаспор, а не национальных государств. Если эта точка зрения вызывает споры, то само понятие «диаспора» (в буквальном переводе – «рассеяние») всеми принято использовать для обозначения этнических общностей, расселившихся и проживающих вне страны своего происхождения<sup>127</sup>.

Российские соотечественники в странах СНГ и Прибалтики в значительной, большей части не попадают под такое определение. Сами они не приемлют свое отнесение к «диаспоре». Особенно подчеркивается, что основная масса русских, оказавшаяся за границами Российской Федерации,

---

<sup>127</sup> Затулин К.Ф. «Царство, разделившееся в себе (о России и русских в новом зарубежье)». – Литературная газета, № 37, 14–20 сентября 2001 года.

никуда не уезжала – прежнее государство уехало от них без их согласия. В восточных и северных районах Казахстана, восточных областях Украины, в Крыму русское население расселялось ранее народов, ставших ныне титульными в новых государствах.

Как известно, термин «титульные» закрепился на постсоветском пространстве за нациями, по имени которых были названы союзные республики бывшего СССР. Вычленение «титульных наций» и разделение с ними руководства на местах было важной составной частью так называемого «ленинского решения национального вопроса» в Советском Союзе. На новом этапе, после распада СССР, элита титульных наций, вовлеченная в создание своей отдельной от Российской Федерации независимости, стала все более активно вытеснять живущих бок о бок русских из наиболее ответственных сфер государственной и общественной жизни. В рамках этого общего подхода, демонстрируемого с большей или меньшей активностью на различных этапах строительства новых национальных государств, русским предлагалась в лучшем случае роль национального меньшинства – статиста в процессе чужого национального самоопределения.

Однако русские в Казахстане, Латвии, Эстонии, Украине не идентифицируют себя с национальным меньшинством, что имеет свои основания. Национальное меньшинство, как правило, ощущает свое недоминирующее положение. Однако, русские Украины, например, всегда были и остаются наряду с украинцами крупнейшим народом на ее территории. Фактически они, как и украинцы, претендуют на статус государствообразующей нации. Подобная ситуация в Казахстане. В Латвии и Эстонии, где русские составляют около трети населения, их также трудно отнести к меньшинствам. Тем не менее поиск правовых механизмов защиты своих прав заставляет наших соотечественников примириться с таким определением, поскольку в международном праве<sup>128</sup> и национальном

---

<sup>128</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.; Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств. ETS N 148, 1992 г.; Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам; Резолюция 47/135 Генеральной Ассамблеи ООН. 18.12.1992 г.; Конвенция стран СНГ об обеспечении прав лиц,

законодательстве многих государств достаточно хорошо разработаны механизмы обеспечения прав национальных меньшинств.

На современном этапе в постсоветских странах, которые строятся за исключением России и Белоруссии как моноэтнические государства, не найдено удовлетворительного решения русского вопроса и проблемы русскоязычности. По сути, русских и русскоязычных, русскокультурных людей ставят перед дилеммой: или иммигрировать в Россию, или добровольно согласиться на ассимиляцию -вначале политическую, затем культурную, языковую и проч.

Поддержку и понимание нашла в широкой российской общественности статья директора Казахстанского общества «Светоч» Алексея Лобанова, в которой автор заявил о том, что главная проблема, с которой в скором будущем столкнется Казахстан, не экономическая проблема, а фактическая подмена процесса построения в стране гражданского общества с участием представителей всех этносов, построением государства казахов<sup>129</sup>.

Курс на построение национального государства сопровождался и сопровождается многими негативными последствиями, которые отражались как на социально-политическом положении российской диаспоры, так и на национальных интересах России.

Важнейшей проблемой в ряду следствий, вызванных этим процессом, является проблема форсированного сужения функционального пространства русского языка. Не смотря на то, что объективно потребность в сохранении русского языка не уменьшилась, а в связи с обретением им статуса языка межнационального общения даже увеличилась, руководство новых независимых государств практически повсеместно (исключая Белоруссию) стало проводить политику искусственной деруссификации. Практически все русскоязычное сообщество негативно отреагировало на необоснованное вытеснение русского языка.

---

принадлежащих к национальным меньшинствам, 1994 г.; Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств. Совет Европы, 1995 г.

<sup>129</sup> Взгляд. Август. 2008.

В 2006 г. Институт стран СНГ провел исследование в шести постсоветских странах: Армении, Белоруссии, Казахстане, Киргизии, Молдавии и на Украине. И на вопрос, «Какие законодательные акты способствовали бы Вашему комфортному проживанию?» в этих странах, достаточно большая часть соотечественников (не только русских, но и русскоязычных) ответила, что это «законодательно закрепленный государственный статус русского языка». На Украине так считает 61% опрошенных, в Молдавии – 79,6%, в Киргизии – 45%, в Казахстане – 55%. В Белоруссии проблема не актуальна, тем не менее и там – около 19%. И даже в Армении, где русских совсем немного, 36,4% высказались за то, чтобы в законе был закреплен государственный статус русского языка<sup>130</sup>.

Даже в славянском государстве, где русские составляли треть, а русскоязычное население – более половины всех проживающих – Украине –, политика дерусификации приобрела неслыханные масштабы<sup>131</sup>.

Целенаправленная политика и практика государства, направленные на вытеснение русского языка и замены его государственным украинским, обернулись дискриминацией для его пользователей. Сократились возможности для воспитания и обучения детей на родном языке. Темпы дерусификации таковы, что только за 1 год (в 2006–2007 учебном году) исчезло 106 школ с русским языком обучения.

Учителей физики, математики и других предметов для школ с русским языком обучения не готовят ни в одном педагогическом университете страны. Русская литература перестала существовать как самостоятельная учебная дисциплина, войдя скромной частью в состав курса мировой литературы (18% от общего числа часов). При этом русскоязычные дети читают произведения всемирно известных русских классиков в переводе на украинский язык.

---

<sup>130</sup> Русский мир: смысл и стратегия России. – М., 2007. С. 54.

<sup>131</sup> Материал по состоянию русского языка взят из: Функциональное пространство русского языка на Украине. – М.: Институт стран СНГ; Фонд Русский мир. 2009. – С. 86–108.

По официальным данным, в 1900 году на Украине было 4633 школы с русским языком обучения. К концу 2008 года их осталось 1305, то есть сокращение составило около 72%. Динамика дерусификации школьного образования, например, в Киеве выглядит следующим образом: в 1991 году школ с украинским языком обучения было 135, с русским – 129, в 1992 году – соответственно 154 и 72, в 1993 году – 289 и 39, в 1994 году – 306 и 35, в 1997 году – 360 и 18, в 1998 году – 387 и 17, в 1999 году – 417 и 11, в 2007 году – 527 и 6. В школах с украинским языком обучения русский язык не является базовым компонентом, а, следовательно, его изучение зависит от воли чиновников образовательной сферы.

По понятным причинам, проблема дерусификации стран СНГ вызвала широкий резонанс в среде российской общественности. Например, выражая негативное настроение россиян, Государственная Дума РФ 19 июня 2000 года приняла специальное заявление «В связи с проводимой на Украине дискриминацией русского языка». В нем говорилось:

«Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации разделяет тревогу и обеспокоенность российской общественности по поводу проводимой на Украине дискриминации русского языка.

Российская Федерация, выражая согласие на обязательность для нее Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной, исходила из понимания, что положения Договора откроют новый этап российско-украинских отношений, станут импульсом к развитию всестороннего и взаимовыгодного сотрудничества на основе использования накопленного народами наших государств экономического, оборонного, научно-технического и культурного потенциала.

Государственная Дума вынуждена констатировать, что ожидаемого перелома во взаимоотношениях между нашими государствами в гуманитарной сфере не произошло. Украинская Сторона демонстративно провоцирует напряженность в межнациональных отношениях, являющихся наиболее чувствительными и затрагивающими интересы миллионов людей.

Недобросовестно выполняются положения Договора, а также ряд международных обязательств в области защиты прав человека и основных свобод.

Учитывая многовековой опыт сложившегося русско-украинского двуязычия, было бы оправдано наряду с украинским государственным языком признать официальный статус русского языка. Более половины населения Украины считают русский язык родным, и значительная часть населения, для которого родным является украинский язык, активно использует русский язык.

Государственная Дума встревожена планомерным сокращением количества школ и классов с преподаванием на русском языке. Дискриминация русского языка, проводимая на Украине, лишает молодое поколение возможности получения фундаментального образования, ограничивает участие молодого поколения в процессах научно-технической и культурной интеграции.

Одновременно продолжается интенсивное вытеснение русского языка из информационного пространства Украины, где передачи на государственном радио и телевидении ведутся только на украинском языке.

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации вышеизложенные факты следует рассматривать не иначе как рецидив политики расовой дискриминации в государстве – члене Организации Объединенных Наций.

Некоторые органы государственной власти и крайне националистические силы Украины взяли на себя серьезную ответственность перед историей, будущими поколениями, пытаясь возвести непреодолимую стену не только территориального, но и духовного отчуждения братских народов.

Государственная Дума заявляет, что всю ответственность за соблюдение индивидуальных и коллективных прав как российских, так и украинских соотечественников, за обеспечение достойных условий существования должны нести государства их проживания.

Государственная Дума категорически отвергает спекулятивные заявления некоторых политиков о якобы имеющемся игнорировании культурно-языковых потребностей украинцев, проживающих в России.

Возможность получения образования на родном языке для украинцев, проживающих в России, отвечает самым высоким требованиям в области прав человека.

Государственная Дума обращает внимание на явную асимметрию возможностей в реализации этнокультурных потребностей русских, проживающих на Украине, и украинцев, проживающих в России. Несмотря на то, что абсолютное большинство украинцев, живущих и работающих в России, не отделяют себя от русских и не видят смысла в обучении своих детей в школах с преподаванием только на украинском языке, в случае обращения населения в органы местного самоуправления школы и классы с преподаванием на украинском языке открываются без промедления.

В регионах Российской Федерации при организационной и финансовой поддержке органов местного самоуправления издаются газеты и журналы на украинском языке, в районах компактного проживания ведутся радио- и телепередачи на украинском языке, в ряде школ и университетов преподаются украинский язык и литература. В Москве открыт Украинский культурный центр, работают Украинская библиотека и другие учреждения культуры. Создана Федеральная национально-культурная автономия «Украинцы России», зарегистрированы десятки региональных национально-культурных автономий и украинских общественно-культурных объединений.

Государственная Дума, поднимая свой голос в защиту прав миллионов соотечественников, проживающих на родных для них землях Украины, обращается к Президенту Российской Федерации В.В. Путину с просьбой поручить Министерству иностранных дел Российской Федерации на основании статьи 33 Федерального закона Российской Федерации «О международных договорах Российской Федерации» подготовить предложения о принятии необходимых мер в соответствии с нормами международного

права и условиями самого Договора в связи с недобросовестностью выполнения Украиной Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной в гуманитарной сфере»<sup>132</sup>.

Противодействие дерусификации постсоветского пространства, необходимость сохранения и развития российского социокультурного пространства инициировало принятие Федеральной целевой программы «Русский язык (2006–2010 гг.)»<sup>133</sup> и учреждение Фонда «Русский мир». В Указе Президента РФ «О создании фонда “Русский мир”» говорилось, что Фонд создается «в целях популяризации русского языка, являющегося национальным достоянием России и важным элементом российской и мировой культуры»<sup>134</sup>.

Политика руководства новых независимых государств, направленная на построение национального государства, проявлялась в кампаниях по пересмотру общей истории, имеющих цель придать совместному многовековому существованию негативное содержание «колониального прошлого». Одним из аспектов этой «мифологической» деятельности стало переименование улиц, областей, городов. особенно, в этом отношении преуспели власти Казахстана, Областные города получили здесь казахские названия: Гурьев – Атырау, Шевченко – Актау, Усть-Каменогорск – Оскемен, Семипалатинск – Семей, Уральск – Орал. Были переименованы сотни сел, деревень, тысячи улиц.

В 2008 г. во время встречи с представителями казахскоязычных СМИ президент страны Нурсултан Назарбаев призвал общественность и местные органы власти Павлодара рассмотреть возможность переименования этого исторически русского города. С этого момента была развернута массированная кампания за переименование двух городов, компактного проживания наших соотечественников, – Петропавловская – в Клыз-Жар и Павлодара – в Кереку.

---

<sup>132</sup> Российская газета. 19 июня. 2000.

<sup>133</sup> В помощь российским соотечественникам за рубежом. Справочное издание. – М., 2008. – С. 106.

<sup>134</sup> Фонд Русский мир. отчет об основных направлениях деятельности за 2008 год. – М., 2009. С. 1.

Лидер Республиканского славянского движения «Лад» в Казахстане Иван Климошенко выступил в 2008 г. от имени этой организации со специальным заявлением. В нем, в частности, говорилось:

«Города (Петропавловск и Павлодар) были основаны русскими людьми около трех веков тому назад – задолго до того, как на географических атласах появилось суверенное государство Казахстан. И создавались эти крепости-поселения, в первую очередь, для защиты местных киргиз-кайсацких племен от опустошительных набегов джунгар.

Между тем, инициаторы кампании переименований не утруждают себя поиском сколько-нибудь убедительных аргументов в пользу замены русских названий этих городов на казахские. Дерусификаторов мало интересует, сколько сил, материальных и людских ресурсов было положено русскими на строительство Петропавловска и Павлодара. И морально-нравственный аспект их также не занимает – позиция сторонников переименований примитивно проста: было «вашим», русским, станет нашим, казахским, – кто вас, потомков «колонизаторов», будет спрашивать?

Понятно, что еще меньше национал-патриотов интересует мнение своих русских сограждан, сегодняшних коренных жителей Петропавловска и Павлодара, предки которых – строители этих городов – ныне покоятся на окрестных погостах. А ведь именно по их костям, по целым поколениям русских людей сегодня прокатывается каток массовых переименований в республике, стирая семейно-родовую и историческую память о созидательном присутствии русских на этих землях. Тем самым коренное русское население отрывают от вещественных результатов его труда, формируя в общественном сознании образ «колониальных» пришельцев и социальных иждивенцев.

Таким образом, казахские власти в очередной раз демонстрируют своим русским согражданам, а заодно и России – правопреемнице «колониальных» империй, как мало для них значит русское материальное и культурно-историческое наследие. Более того, для ономастических комиссий,

действующих во всех областях республики, основной идеологической задачей является ликвидация русской топонимики – вербального свидетельства масштабной цивилизационной деятельности русского населения на современной территории Казахстана»<sup>135</sup>.

Явный перегиб в «работе» на переименование исторических названий в Казахстане был вынужден признать даже президент страны Н. Назарбаев. Вот что по этому поводу он писал: «Непродуманная «кавалерийская» работа ономастической комиссии также внесла свою деструктивную лепту. Массовые переименования улиц, населенных пунктов и даже крупных городов носили однобокий характер, не учитывая общественного мнения, этнического состава населения, а иногда и вековых традиций, и главное – психологии массового сознания»<sup>136</sup>.

Еще более ощутимый урон социально-политическому самочувствию российской диаспоры в странах СНГ и сохранению геополитического положения России на постсоветском пространстве наносит планомерная политическая линия руководства бывших союзных республик на пересмотр совместного исторического прошлого. Анализ этого явления на примере национальных учебников истории привел в своей статье профессор МГУ А.И. Вдовин<sup>137</sup>.

Положение с фальсификацией истории в бывших союзных республиках приобрело в России общенациональное звучание. Было образовано большое количество общественных объединений, деятельность которых была направлена на противодействие попыткам искажения общей истории, наносившим урон международному авторитету России, подрывающим основу морально-психологического состояния российской диаспоры в странах СНГ.

---

<sup>135</sup> Правда Казахстана. № 16(313). 12.06.08.

<sup>136</sup> Назарбаев Н.А. К обновленному Казахстану – через углубление реформ, общенациональное согласие. – А.-А., 1994. С. 13–14.

<sup>137</sup> Вдовин А.И. Россия и русский народ в школьных учебниках истории бывших республик СССР // Мир и политика. № 5(44). 2010. – С. 76–83.

В 2009 г. Национальная лаборатория внешней политики организовала изучение преподавания истории в школах постсоветских государств и восприятие истории XX века их населением. Это было не первое обращение российских историков к этой теме<sup>138</sup>. Но на этот раз изучение (возглавлялось зам. директора лаборатории А.В. Филипповым) было более масштабным. Были собраны, частично переведены с национальных языков и проанализированы 187 школьных учебников истории и учебных пособий 12 стран бывшего СССР (Азербайджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Латвия, Литва, Молдова, Узбекистан, Украина, Эстония). На основе материалов, выявленных в ходе этой работы, был подготовлен обстоятельный доклад. В ноябре 2009 г. его текст был размещен в Интернете

<sup>139</sup>

Анализ школьных учебников истории постсоветских стран показывает, что, за исключением Белоруссии и (в меньшей степени) Армении, все остальные страны пошли по пути преподавания подрастающему поколению националистической трактовки истории, основанной на мифах о древности своего народа, о высокой культурной миссии предков и о «заклятом враге», который представлен в образах России, СССР и русского народа.

Обоснование древности национальной истории доходит до анекдотических размеров. Предки азербайджанцев объявляются современниками шумеров, якобы оставивших о них первые письменные свидетельства, а «современная Армения возникла на территории древнего Западного Азербайджана».

---

<sup>138</sup> См.: Историки читают учебники истории. Традиционные и новые концепции учебной литературы / Под ред. К. Аймермахера и Г. Бордюгова. – М., 2002; Шнирельман В.А. Войны памяти. Мифы, идентичность и политика в Закавказье. М., 2003; Старые и новые образы в современных учебниках истории. / Под ред. Ф. Бомсдорфа и Г. Бордюгова. М., 2004; Школьный учебник истории и государственная политика / Багдасарян В.Э., Абдулаев Э.Н., Клычников В.М. и др. / Под общей редакцией В.И. Якунина. М., 2009; и др.

<sup>139</sup> Освещение общей истории России и народов постсоветских стран в школьных учебниках истории новых независимых государств / Ред. Данилов А.А., Филиппов А.В. Авторы: Бондаренко Д.Я., Вдовин А.И., Жуков А.Д., А.И. Колпакиди, А.А. Краевский, И.В. Никифоров, В.В. Симиндей, А.Ю. Шадрин, Ю.В. Шевцов, В.И. Шептуха. – М., 2009. – 389 с. Опубликовано на сайтах Фонда «Государственный клуб» ([www.gosclub.ru](http://www.gosclub.ru)), международной неправительственной программы «Добрососедство».

В грузинском учебнике утверждают, что люди на территории Грузии появились с незапамятных времен, например, «в Дманиси люди жили приблизительно 1 800 000 лет назад. В Европе не обнаружены останки людей столь далекого времени. Поэтому археологи называют дманисских людей «первыми европейцами».

В украинских учебниках излагается схема М.С. Грушевского, отрицающая существование древнерусской народности. Киевская Русь представляется не колыбелью трех братских восточнославянских народов, а «государством украинско-русской народности». Вместо единой русской истории предлагается изучать две истории двух разных народностей: «История Украины – Руси» и «История Московии или Великороссии».

Общей чертой школьных учебников новых национальных государств (за исключением Белоруссии и Армении) является стремление представить контакты с русскими и Россией как источник постоянных бедствий. Присоединение тех или иных территорий к России, как правило, оценивается негативно. Выгоды, получаемые народами в рамках большого государства, замалчиваются, акцент делается на утрате самостоятельности.

Основным содержанием национальной истории в период нахождения в составе Российской империи и СССР оказывается борьба с колониализмом и национально-освободительная борьба. В казахстанском учебнике, к примеру, утверждается, что «борьба казахского народа против российского колониализма длилась долго, охватив вторую половину XVIII в. до 90-х годов XX в.». После установления советской власти Казахстан был превращен в сырьевую базу, «он был и остался колонией». Построенные в советское время предприятия и Турксиб «только увеличили объем вывозимых из республики сырьевых ресурсов». Борьба с советским колониализмом сопоставляется с «борьбой индийского народа против английских колонизаторов, борьбой алжирского народа против французского колониального господства, войной вьетнамского народа против американского колониализма». В азербайджанском учебнике Октябрьская

революция и установление Советской власти в национальных регионах объясняется тем, что «большевики хотели в новой форме восстановить российскую колониальную систему».

Основное содержание политики царского и советского правительств по отношению к нерусским народам определяется как русификация, денационализация, обречение на полную потерю национальной культуры, а с ней – своей собственной сущности. Грузинский учебник утверждает: определяющим всего периода пребывания Грузии в составе Российской империи «является национальное движение грузинского народа против российского господства и восстановление государственной независимости Грузии», в которое в начале XIX века «включилось все общество: царский дом Багратионов, князья, азнауры (дворяне), духовенство, крестьянство».

Царская Россия в украинском учебнике представляется «неевропейской «отсталой» страной и «тюрьмой народов», политика Временного правительства осуждается за унаследованный от монархии лозунг «единой и неделимой России», а в азербайджанском учебнике – за проведение своей колониальной политики в «более изощренной и скрытой форме». В учебнике истории Узбекистана негативно оценивается образование СССР и национально-государственное размежевание: «Создание в интересах Центра новой формы колонизации – союзных государств в составе СССР – также не могло не оказать отрицательного влияния на жизнь населения Туркестана» (3??). Обращаясь к большевистским выступлениям в Закавказье, составители грузинского учебника подчеркивают, что в 1920–1921 гг. «агрессию против Грузии, Армении и Азербайджана в Москве было решено завуалировать установлением советской власти». События в Грузии называются «инсценировкой восстания», боевые действия – «агрессией», «интервенцией», «завоеванием», Советская власть – «российским оккупационным режимом», осуществившим «вероломный план – разделение Грузии на автономные единицы».

В редких случаях составители пытаются дать сбалансированный перечень позитивных и негативных моментов в оценках периода пребывания нерусских народов в составе России. Например, в казахстанском учебнике для 5-го класса говорится: «Россия находилась на более высоком уровне развития. Это давало возможность лучше развиваться экономике Казахстана. Стали строиться школы, заводы, фабрики, железные дороги. Быстро развивались земледелие и торговля, возникали новые города. Была ликвидирована безграмотность. Происходил обмен опытом в сельском хозяйстве, что вело к повышению производительности труда. Возникает взаимообогащение культур народов. С другой стороны, Казахстан потерял свою самостоятельность как государство и стал лишь частью Российской империи. В Казахстан устремилось огромное количество переселенцев из России, которые получили лучшие земли. Таким образом сокращались пастбища и наносился урон хозяйству. Чтобы укрепить свое положение, царские власти строили военные крепости, вытесняя казахов с обжитых земель. Царские чиновники поработали и грабили казахское население, вводили дополнительные налоги. Многие скотоводы разорялись». На страницах учебника широко представлен миф о советской власти, ведущей политику колонизации Кыргызстана. Сообщается, что в 1924 г. «большевик Сталин» сделал все возможное, чтобы вопросы решались только «на основе указаний Москвы», прибывавших в республику посланцев России учебник характеризует «колонизаторами с партбилетом в кармане».

Узбекский учебник резко отрицательно оценивает советскую национальную политику, которая «по существу ничем не отличалась от шовинистической политики царизма, проводившейся в этой стране. Изменилась только ее внешняя форма»

За исключением Армении и Белоруссии, учебники истории новых национальных государств выдвигают против Российской империи и Советского Союза обвинения в геноциде своих народов. В описании

сталинских репрессий акцент делается на многомиллионной численности жертв и преследованиях по национальному признаку.

Происхождение Второй мировой войны учебники чаще всего связывается с «пактом Молотова – Риббентропа».

В школьных учебниках Грузии, Латвии, Литвы, Молдовы, Украины и Эстонии пакт рассматривается как соглашение агрессоров о начале Второй мировой войны. В учебниках других стран он предстает как вынужденный со стороны Советского Союза шаг по обеспечению своей безопасности. Изображение СССР агрессором наряду с Германией помогает националистам из бывших советских союзных республик реабилитировать местных коллаборационистов и представить их борцами за свободу. Термин «Великая Отечественная война» в учебниках Азербайджана и Украины не употребляется, заменяется «войной с фашизмом», «Второй мировой войной».

Вместе с тем, участие Армении, Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана в Великой Отечественной войне пронизано патриотическим пафосом. Однако деятельность армянских эмигрантов, сотрудничавших с нацистами, описывается без осуждения.

При описании событий 1941–1945 гг. грузинские учебники утверждают, что не для всех грузин война была отечественной, грузинские коллаборационисты представлены участниками «национального движения», которые боролись против «российского оккупационного режима». История коллаборационизма подробно представлена в белорусских учебниках, но трактуется крайне негативно.

По мысли составителей учебников, история народов бывших союзных республик СССР дает отрицательный ответ на вопрос о том, было ли что-нибудь хорошего и полезного, что получили эти народы от проживания бок о бок с русским народом.

Попытки фальсификации истории сказываются на положении русского и русскоязычного населения в ближнем зарубежье. Его пытаются

идеологически и мировоззренчески раздробить и ослабить, чтобы, в конечном счете, оторвать от российской цивилизационной матрицы.

Острое общественное звучание проблемы потребовало адекватной реакции Кремля. По Указу Президента РФ 15 мая 2009 г. была образована Комиссия по противодействию попыткам фальсификации истории, куда вошли в том числе представители общественности и НПО.

В связи с негативными явлениями, проявляющимися в процессе создания национальных государств постсоветского пространства, актуализировалась и приобрела общественный резонанс в России проблема молодежи российской диаспоры, представляющей ее наиболее дееспособную часть. На конференции российских соотечественников Центральной Азии член Всемирного координационного Совета соотечественников Станислав Епифанцев сказал: «Сегодняшние подростки, юноши и девушки завтра станут учителями, врачами, учеными и политиками, и именно от них будет зависеть, каким будет то или иное государство завтра, каким курсом оно будет идти, каков будет менталитет, пассионарность и будущее того или иного народа, сумеет ли она принять на себя ответственность за укрепление духовных основ за сохранение родного языка, культуры и традиций. Перед молодежью стоят тяжелейшие проблемы. Это и состояние экономики, и политическая нестабильность, и невозможность самореализации. Это проблема получения образования, в том числе и в России, его доступности и качества, проблема недоступности жилья, проблема получения работы и качества жизни вообще. Если быть откровенными, то проблемы эти остро стоят перед всеми нами, но все же именно молодежь сталкивается с этими вопросами в самой циничной форме». Все это, по его мнению, заставляет молодых людей покидать обжитые места своих предков<sup>140</sup>.

Ближайшим следствием неблагополучного самочувствия русских и русскоязычных является устойчивая и масштабная депрессия, охватившая русское население бывшего Советского Союза.

---

<sup>140</sup> Институт стран СНГ. Материалы «круглого стола» «Соотечественник стран СНГ». 26.05.2009.

Колоссальные социальные проблемы не миновали ни одно из постсоветских государств. Резко возросла смертность, уменьшилась рождаемость. Например, на Украине смертность рожениц выросла в два раза. Эти проблемы коснулись всех без исключения народов. Численность населения на постсоветском пространстве за первые постсоветские 10 лет сократилась на 5,5 млн. чел., уменьшилось население в России, Украине, Казахстане, Грузии, Прибалтийских странах, Молдавии. Но именно русские понесли самый большой урон – более 10,5 млн. чел. (при этом миграция русских в Европу, США и другие страны за этот период из всех постсоветских стран составляет не более 500 тысяч человек). Эти колоссальные потери и есть результат депрессии, которую испытывают русские люди. Так, например, в Восточно-Казахстанской области в 1996 году на 1000 человек русских родилось в 2,3 раза меньше, чем казахов, а умерло в 1,6 раза больше. Притом что демографические показатели казахского населения также значительно ухудшились по сравнению с советским периодом, на каждую тысячу казахского населения прибавилось 8,5 человека (раньше прирост составлял 13 человек на тысячу). У русских из каждой тысячи убыло 7,4 человека только из-за «естественных» причин (превышения смертности над рождаемостью), без учета миграции.

Некомфортные социальные и политические условия российской диаспоры продолжают стимулировать ее миграционные настроения. По данным Агентства Республики Казахстан, по статистике (одного из наиболее благоприятных государств, с точки зрения положения наших соотечественников), «на 1 января 2006 года из 15 219 тыс. жителей Казахстана 130 национальностей 8913 тыс. составляли казахи (или 58,6% от всего населения Республики), 3979 тыс. – русские (26,1%), 449 тыс. – украинцы (2,95%), 429 тыс. – узбеки (2,8%), 230 тыс. – уйгуры (1,5%), 230 тыс. – татары (1,5%), 223 тыс. – немцы (1,5%), 102 тыс. – корейцы (0,7%).»

С 1 января по 1 июля 2006 г. численность русского населения уменьшилась на 17,2 тыс. человек. Украинцев стало меньше на 4,1 тыс., татар – на 0,5 тыс. и немцев – на 0,2 тыс. чел.

За весь 2007 г. и по ноябрь 2008 г., согласно таблице, размещенной на сайте Агентства РК по статистике, в Россию эмигрировало 78 тыс. чел. Понятно, что в основной массе это этнические русские и русскоязычные граждане<sup>141</sup>.

Попытка приспособиться к «новому» положению привела к тому, что многие этнические россияне стали формально изменять свою национальную принадлежность, о чем говорят, например, данные переписи на Украине.

По итогам переписи на Украине 1989 и 2001 гг., количество русских уменьшилось на 3022 тыс. человек, а количество украинцев за это время возросло на 132 тыс. Соответственно доля украинцев увеличилась с 72,7% до 77,8%, а русских – уменьшилась с 22,1% до 17,3%.

По мнению отдельных экспертов, такие демографические сдвиги объясняются изменением национальной самоидентификации. Русских стало меньше, поскольку они записались украинцами.

Другие эксперты считают, что итоги переписи украинскими властями скорректированы и являются результатом политики дерусификации. В частности, Владимир Сергеев в статье «Украина без русских – фантазия или реальность» приводит такой пример: «Перед приездом на Украину папы Павла Иоанна II по польскому телевидению состоялись дебаты, в которых участвовал посол Украины в Польше Д. Павлычко. Польские участники дебатов, называли число русских, проживающих на Украине, 12,2 миллионов человек. Д. Павлычко на это заметил, что на Украине планируется перепись населения, согласно которой русских будет не 12,2 миллионов, а 5 или 6 миллионов»<sup>142</sup>.

---

<sup>141</sup> Агентство Республики Казахстан по статистике. Официальный сайт. 2009 г.

<sup>142</sup> Курбатов И. Сколько останется этнических русских в Казахстане? // 13.01.2009. <http://www.russians.KZ/>

Российское информационное агентство «RIA Novosti» 11 ноября 2008 года опубликовало – «Migrations: plus de 400.000 nouveaux citoyens russes chaque année» – материал о миграции в Россию. В ней, со ссылкой на эксперта, отмечается следующее: «Миграционный приток прибывает особенно из стран СНГ: Казахстан (30%), Украина, Узбекистан, Молдова и Кыргызстан (между 10 и 14%)». Отсюда вытекает следующий вывод: наиболее существенная часть из 400 тысяч новых граждан России, которые у нее появляются каждый год, – это, по-прежнему, выходцы из Казахстана при том, что руководство этой страны публично декларирует лояльное отношение к российским соотечественникам.

Состояние неблагополучия новой российской диаспоры, связанной живыми человеческими судьбами с российским обществом, породило сочувственный отклик, интерес к жизни российских соотечественников за рубежом и стремление искать пути решения проблем.

Можно смело утверждать, что по мере нарастания деструктивных последствий распада СССР для россиян, проживающих на постсоветском пространстве, активизировалось общественное мнение в их поддержку. И если в 1990-е годы проблема соотечественников ближнего зарубежья волновала в основном, публичных политиков и часть политической элиты страны, то с начала 2000-х годов она вошла в круг общественно значимых вопросов, занимающих значительную часть активного населения России.

Динамику настроения граждан страны относительно проблемы соотечественников ближнего зарубежья хорошо демонстрируют результаты социологического опроса, проведенного группой социологов под руководством специалистов Института стран СНГ в 1999–2007 гг. в 17 регионах России, в том числе г. Москве.

Исследование проводилось методом случайной выборки в областных центрах: Москве, Самаре, Казани, Санкт-Петербурге, Краснодаре, Смоленске, Оренбурге, Омске, Екатеринбурге, Кургане, Томске, Барнауле, Новосибирске, Орле, Белгороде, Пензе, Уфе. В опросе участвовали только

респонденты в возрасте от 20 до 50 лет. Всего в каждом городе опрашивалось от 1000 до 1500 чел.

Опрашиваемым был задан только один вопрос: «Считаете ли Вы проблему российских соотечественников в бывших союзных республиках значимой для себя лично?». Динамика утвердительных ответов на этот вопрос оказана в нижеприведенной таблице.

*Таблица*

**Динамика положительных ответов  
(в %, от общего числа опрошенных) в период с 1999 по 2007 гг.<sup>143</sup>**

<b>Годы</b>	<b>1999</b>	<b>2002</b>	<b>2007</b>
Количество положительных ответов, в %	14	41	58

Причем, показатели положительных ответов в столичных городах (Москва, Санкт-Петербург, Казань) в среднем на 10–15%, а в приграничных городах (Омск, Курган, Оренбург и т.д.) были выше общенациональных на 5–7%.

Происшедшие в российском общественном сознании сдвиги в сторону понимания остроты и злободневности проблемы защиты интересов соотечественников ближнего зарубежья, породили всплеск активности институтов гражданского общества в этом вопросе.

Таким образом, по мере роста проблем, связанных с распадом СССР и реализацией руководства бывших союзных республик курса на построение национальных государств и ухудшением в связи с этим социально-политического положения российской диаспоры в российском общественном сознании зрело понимание необходимости поддержки соотечественников ближнего зарубежья.

В наибольшей степени в российском общественном сознании актуализировались жизненно важные аспекты существования россиян в

<sup>143</sup> Текущий архив Института стран СНГ.

странах СНГ: снижения социально-политического статуса, сокращения российского социокультурного пространства, фальсификации исторического прошлого, затрагивающей международный авторитет России и наносящей моральный ущерб представителям диаспоры, проблема будущего российской молодежи в бывших союзных республиках.

Явный перелом в осознании российским обществом важности диаспоральной политики и поддержки соотечественников произошел с начала нынешнего столетия, момента, когда, собственно, диаспоральная политика государства приобрела более или менее внятные очертания. Волна общественного мнения, в свою очередь, во-первых, породила рост институтов формирующегося гражданского общества, деятельность которых была прямо или косвенно направлена на поддержку соотечественников в странах СНГ. Во-вторых, накал общественной дискуссии в диаспоральной проблематике стал во многом катализатором активизации усилий государства в направлении дальнейшего совершенствования диаспоральной политики.

## **2. Государственная диаспоральная политика Российской Федерации: содержание и особенности**

Прежде чем рассматривать существующие ныне формы и методы взаимодействия с зарубежными соотечественниками, а тем более определять приоритеты на будущее, необходимо рассмотреть хоть и недавнюю, но все же уже историю, подвести некоторые итоги, накопленные за прошлые года десятки лет опыта.

После распада Советского Союза за пределами Российской Федерации оказалось порядка 25 млн. этнических россиян: свыше 23,5 русских, более 1 млн. татар, десятки тысяч представителей других народов нашей страны.

Причины активного переселения русских, начавшегося еще в 19 и продолжавшегося в течение всего 20 века, различны. Это и политика

царского, а потом и советского правительств, и трагические события и в самой России: коллективизация, массовые репрессии сталинской эпохи, и, конечно, период второй войны, когда эвакуировались целые заводы с обслуживающим их персоналом<sup>144</sup>.

Вместе с тем, неверно сбрасывать со счетов и позицию руководства самих республик, стимулирующих приток высококвалифицированных рабочих и инженерно-технических кадров, представителей научной и творческой интеллигенции. Им предлагали более престижную и высокооплачиваемую работу, предоставляли жилье и иные социальные льготы.

Позже всего российская община образовалась в Центральной Азии. Пример Казахстана, самого крупного по территории, после России, государства СНГ, во многих отношениях типичен. В конце 19-начале 20 века на его территорию из России, Украины и Белоруссии прибыло 1 млн. 150 тыс. человек, преимущественно славян. А за весь 20 век более 2 млн. 300 тыс. переселенцев<sup>145</sup>.

В целом этнические русские достаточно органично вписались, адаптировались к новым реалиям национальных республик Союза ССР. Объективным фактом стало формирование к концу 80-х годов подлинного многоязычия, при котором носителями русского языка были не только представители титульной нации, но и многих других национальных меньшинств.

Полилингвистичность дополнялась большим количеством межэтнических браков.

Конечно, межэтнические отношения в советский и досоветский периоды нельзя назвать безоблачными. Проблем на национальной почве было немало, в том числе и по вине отдельных представителей русскоязычного населения,

---

<sup>144</sup> Каримов И. Коллективу Ташкентского авиационного производственного объединения имени В. Чкалова. 2003. 24 мая.

<sup>145</sup> Аликулов К. Межнациональные отношения в Республике Казахстан: сущность и уроки // Диалог цивилизаций: Информационный бюллетень научного направления «Великий шелковый путь и взаимодействие культур, народов и государств». Бишкек, 2003. Вып. II. – С. 214.

считавшего – в силу интеллектуального превосходства и более высокого уровня образования — выше своего достоинства освоить, хотя бы на разговорном уровне, язык принимающей нации, изучить ее историю, обычаи и традиции. Однако здесь не все объяснялось нежеланием. С конца 50-х годов преподавание национальных языков в русскоязычных школах было значительно сокращено или отменено вовсе.

Контакты с диаспорой начали устанавливаться фактически с момента распада Советского Союза. Еще в первой половине 90-х годов прошлого столетия предпринимались многочисленные попытки создать соответствующие официальные или общественно-государственные структуры, проводились межведомственные рабочие группы, созывались совещания, где рассматривался весь комплекс проблем взаимодействия с зарубежной диаспорой. В феврале 1994 г. под руководством С. Лаврова в МИД России прошла встреча руководящих работников более двадцати министерств и ведомств, где обсуждался подготовленный российскими дипломатами проект первого нормативного акта по взаимодействию с российской диаспорой. К 17 мая документ был согласован, и полностью соответствовал «стратегической линии политики России по отношению к соотечественникам за рубежом – содействие их интеграции в политическую, экономическую и социальную жизнь новых независимых государств, адаптации к местной культуре». Так же готовилось совещание руководителей министерств и ведомств республик бывшего СССР, занимавшихся вопросами печати, с целью подготовки многостороннего межведомственного соглашения по обеспечению русскоязычной печатной продукцией.

В ходе работы над Основными направлениями государственной политики РФ в отношении соотечественников, проживавших за рубежом, была выявлена «необходимость создания нового органа, который бы содействовал комплексному решению проблем российских соотечественников, координировал деятельность ведомств в этом направлении». Оптимальным вариантом признавалось создание

Правительственной комиссии в составе представителей заинтересованных министерств и ведомств, а так же соответствующих комитетов Федерального Собрания. Общественные организации, занимавшиеся данной проблемой, могли быть представлены в экспертном совете при Комиссии<sup>146</sup>.

Комиссия была образована президентским указом 11 августа 1994 г., а 31 августа того же года постановлением Правительства утверждены Основные направления государственной политика Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом<sup>147</sup>.

Основные направления не просто констатировали причины возникновения за пределами Российской Федерации в ближнем и дальнем зарубежье многомиллионной диаспоры, но и позиционировали принципиальные подходы взаимоотношения с ней. Для достижения поставленных целей в Основных направлениях прописывался целый комплекс политико-правовых, информационных, дипломатических, экономических и социально-культурных мероприятий и назначался круг ответственных за их реализацию министерств и ведомств (МИД, Минсотрудничество, Миннац, Минэкономики МВЭС, Минкультуры, Минсоцзащиты и др.).

Более того тем же постановлением Правительства РФ был утвержден Перечень первоочередных мероприятий по поддержке соотечественников в государствах – участниках СНГ, Латвийской, Литовской и Эстонской Республиках на 1994–1995 годы. Некоторые положения перечня стали впоследствии основой практической работы с диаспорой и в большинстве своем реализуются до сегодняшнего дня:

- Разработка механизма оказания гуманитарной помощи особо нуждающемуся русскоязычному населению;
- Оказание материальной и финансовой помощи русскоязычным периодическим изданиям;

---

<sup>146</sup> Калинина Н.В. Российская диаспоральная политика в странах СНГ: состояние и перспективы / Под научн. ред. Л.И. Михайленко. — М., 2005. С. 35.

<sup>147</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 16. Ст. 1888; № 21. Ст. 2383.

- Поставка учебников и учебно-методической литературы для образовательных учреждений с русским языком обучения;
- Проведение переговоров о создании российских культурно-информационных центров;
- Зачисление в число студентов государственные образовательные учреждения РФ соотечественников;
- Проведение фестивалей, выставок, конкурсов, олимпиад, экскурсий с участием школьников и студентов.

Многие прописанные в Основных направлениях задачи диаспоральной политики России и предусмотренные в целях практического их достижения конкретные практические меры так и остались нереализованными. Отчасти это произошло в силу явного несоответствия добровольного взятых на себя Россией обязательств по удовлетворению социально-экономических, культурно-образовательных, информационных и иных потребностей соотечественников в странах СНГ и ее финансовых возможностей.

Важно отметить, что перечисленных в документах термин «диаспора» по отношению к этническим россиянам за рубежом не фигурировал. Первым таким нормативным актом стала Декларация о поддержке российской диаспоры и о покровительстве российским соотечественникам, принятая Государственной Думой 8 декабря 1995 г. В качестве российской диаспоры она рассматривала «всех выходцев из Союза ССР и России и их прямых потомков независимо от национальной и этнической принадлежности, языка, вероисповедания, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств, не являющихся гражданами Российской Федерации или любым из субъектов Российской Федерации».

Хотя Декларации носили рекомендательный характер, ее рассмотрение заслуживает внимание с точки зрения учета вклада каждого института рождающегося гражданского общества в формирование диаспоральной политики. С этой точки зрения особый интерес представляют впервые появляющиеся в нормативных актах положения по оказанию «помощи

русской диаспоре в области сохранения и развития русской и родной культуры, русского и родного языка».

В их числе содействие сохранению и развитию русских национальных школ народов Российской Федерации за рубежом, разработка соответствующих программ и учебников, учитывающих специфику проживающих российских соотечественников за рубежом; обеспечение российским соотечественникам возможности получения высшего и среднего образования в российских учебных заведениях; помощь образовательным учреждениям соотечественников; поддержка профессиональных и любительских русских художественных коллективов народов России; содействие средствам массовой информации, вещающей или издающей на русском языке и языках народов РФ, и др.

Следующей значимой вехой стало принятое постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 1996 года № 590 Программа мер по поддержке соотечественников за рубежом. Опираясь на предшествующие основные направления, разработчики Программы значительно расширили общие теоретические положения и конкретизировали практические меры их реализации. В числе основных направлений государственной поддержки соотечественников за рубежом указывались формирование условий для реального соблюдения их прав и свобод; финансовая и экономическая поддержка; содействие сохранению сферы распространения и функционирования русского языка. Среднего и высшего образования на русском языке; поддержка в решении культурных и социальных проблем. Именно тогда впервые было отмечено необходимость принятия федерального закона о содействии российским соотечественникам в СНГ и Балтии, а также выработке юридического определения понятия «соотечественник».

Программа содержала ряд ценных новаций в культурно-гуманитарной плоскости: учреждение ближнего зарубежья российско-национальных университетов и других образовательных учреждений с российским

компонентом или преподаванием на русском языке, обеспечение их учебниками и методическими пособиями, проведение курсов повышения квалификации и переподготовки кадров, издание специализированного научно-методического журнала «Русский язык за рубежом»; организация гастролей российских творческих коллективов и отдельных исполнителей, поддержка учреждений русской культуры, содействие восстановлению, реставрации и сохранению российских исторических и культурных памятников. В числе последних оказалась, к сожалению, открытие российских центров науки и культуры, которые могли взять на себя реализацию многих проектов и программ диаспорального характера, равно как и осуществление мероприятий по популяризации русского языка, стимулированию интереса к истории, культуре и сегодняшнему дню нашей страны среди титульного населения новых независимых государств.

В целом следует констатировать, что уже к середине 90-х годов сформировалась достаточно широкая нормативная база в сфере взаимодействия СС диаспорой ближнего зарубежья. Она включала как характеристику сути проблемы и причину ее возникновения, юридические определения важнейших терминов («Соотечественник», «Диаспора», «Государственная политика»), общетеоретические подходы к определению целей задач диаспоральной политики, так и конкретный инструментарий их достижения – практические меры политико-дипломатического, социально-экономического, культурного, образовательного, информационного и иного порядка<sup>148</sup>.

Постановлением Правительства Российской Федерации № 1369 было утверждено Положение о Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом» (ПКДСР). В первый состав Правительственной комиссии во главе с С.Шахраем вошли представители Администрации Президента, министерств и ведомств, обеих палат Правительства РФ, общественных организаций (всего 175 человек). В

---

<sup>148</sup> Калинина Н. Российская диаспоральная политика в странах СНГ: состояние и перспективы / Под научн. ред. А.Н. Михайленко. – М.: Научная книга, 2005.

соответствии с постановлением Правительства основные задачи ПКДСР определялись как:

1. Координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов федерации по реализации государственной политики России в отношении соотечественников за рубежом;
2. Контроль над деятельностью федеральных органов, занимающихся данной проблемой, в том числе за использование выделяемых на эти цели государственных средств;
3. Обеспечение реализации Перечня первоочередных мероприятий по поддержке соотечественников в странах СНГ и государствах Балтии.

Но самым главным – с практической точки зрения – явилось возложение на ПКДСР функции распределения и контроля бюджетных средств, выделяемых на поддержку соотечественников. На заседании самой Комиссии и ее Президиума рассматривались заявки по финансированию социальных, культурных, образовательных и информационных мероприятий, а так же оказание материально-технической помощи общественным организациям российской диаспоры; анализировался ход выполнения постановления Правительства «О мерах по поддержке соотечественников за рубежом», работа росзагранучреждений в ближнем зарубежье, включая создание при посольствах стран СНГ и Балтии фондов экстренной гуманитарной помощи особо нуждающимся россиянам, а так же определялась целесообразность реализации тех или иных проектов и программ.

Деятельность ПКДСР была важнейшей, но далеко не единственной составляющей диаспоральной политики России. Еще одним эффективным инструментом взаимодействия с зарубежными соотечественниками стал Совет соотечественников при Госдуме России, в который вошли руководители наиболее крупных общественных объединений этнических россиян ближнего зарубежья<sup>149</sup>. Члены Совета соотечественников регулярно

---

<sup>149</sup> Тимошенко В. Активисты «первого часа». Послесловие к заседанию Совета соотечественников // Независимая газета. 1996. 3 мая.

собирались на свои заседания на протяжении созывов Государственной Думы.

Одновременно становилась все более очевидной целесообразность ее широкого вовлечения в диаспоральную работу институтов гражданского общества, аккумуляции средств спонсорских источников, привлечение широкого общественного внимания к проблемам русскоязычного населения. В этих целях Б. Ельцин в начале 1996 г. подписывает Указ «О создании фонда по поддержке соотечественников за рубежом "Россияне"». И хотя деятельность Фонда была не всегда эффективной, важно само по себе то, что это был первый опыт участия общественности в делах соотечественников<sup>150</sup>.

Одновременно с учреждением Фонда была принята очередная правительственная Программа по поддержке соотечественников (Постановление Правительства № 590 от 17.05.1996). Спланированные не в последнюю очередь под избирательную кампанию, эти решения были очередной попыткой подвести экономический фундамент под диаспоральную политику государства. После окончания президентской кампании интерес власти к этой теме угас, а ряд чиновников высказали даже предложение отменить Указ о создании Фонда, а деньги вернуть в бюджет. Возможно, это было бы не самым плохим вариантом, т.к. средства из президентского фонда растворились со скандалом в одном из коммерческих банков.

Между тем, в программе 1996 г., в отличие от аналогичной 1994 г., были даны уже значительные более жесткие оценки ситуации: «В 90-х гг. численность российской диаспоры за рубежом резко возросла. В результате распада СССР и образования новых независимых государств миллионы соотечественников оказались отделенными от Российской Федерации государственными границами... Значительная часть трудностей, выпавших на долю наших соотечественников, помимо глубокого экономического кризиса, охватившего практически все бывшие республики СССР,

---

<sup>150</sup> Попова Н. Фонд «Россияне» поддержит наших соотечественников // Слово Кыргызстана (Киргизия). 1996. 22 февраля.

политической и социальной нестабильности во многих из них, вызвана и тем обстоятельством, что новые независимые страны формируются как национальные государства самоопределившихся титульных наций. Иногда это декларируется открыто, но чаще проявляется в политике, направленной на достижение доминирования титульного населения в сферах государственной и общественной жизни, результатом которой становится рост социально-политической и межэтнической напряженности в этих странах»<sup>151</sup>.

Так менялся стиль российских документов и политики, от осторожного «козыревского» к жесткому «примаковскому». Россия подчеркивала, что эти страны несут главную ответственность за обеспечение всего комплекса прав соотечественников. Россия же, «несущая как правопреемница СССР моральную ответственность перед соотечественниками, готова помочь правительствам новых независимых государств в решении этих задач, а в случае ущемления прав соотечественников намерена использовать все международно признанные меры для их защиты».

Программа 1996 года во многом развивала механизм поддержки соотечественников, разработанный в 1994 году. Предусматривалось, в частности, заключение межгосударственных соглашений по проблемам соотечественникам за рубежом, национальным меньшинствам; разработка соответствующей российской правовой базы, привлечение международных организаций к защите прав соотечественников; финансовая поддержка различных программ. Было усилено внимание к сохранению сферы функционирования русского языка, среднего и высшего образования на русском языке; к решению культурных и социальных проблем соотечественников за рубежом; к идее учреждения специальных СМИ для соотечественников.

К тому времени накопились и негативные тенденции в поддержке соотечественников. Коррупция при распределении денег Правительственной

---

<sup>151</sup> Сборник документов по консульским вопросам (1988–1997 гг.). Дипломатическая академия МИД РФ. – М., 1997. С. 112.

комиссии и других структур (дело доходило до того, что в Секретариате премьера вымогали деньги у одной из русских общин за пробивание уже согласованного премьером экономического проекта).

Тормозом для решения многих проблем, связанных с нуждами россиян в странах СНГ, оставалось отсутствие четкого механизма и комплексного подхода к осуществлению уже намеченных в данной области мероприятия. Явственно обозначились разрыв между провозглашенной государственной политикой и ее практической реализацией; неполнота договорно-правовой базы для оказания действенной защиты российской диаспоре в ближнем зарубежье; неадекватность ряда положений внутреннего законодательства: недостаточность финансирования проектов и программ поддержки соотечественников. Указанные неблагоприятные тенденции не могли не вызвать негативного отношения русскоязычного населения стран СНГ, давая веские основания усомниться в реальности внешнеполитических приоритетов нашей страны.

Тем не менее, уже через год после принятия Основных направлений госполитики РФ в отношении соотечественников отмечался всплеск активности диаспоральной элиты, сопровождавшийся возникновением в ближнем зарубежье множества национальных и русских общин, землячеств, объединяющих нашу диаспору. В самой России была создана еще одна неправительственная структура – Конгресс русских общин (КРО) под руководством Д. Рогозина, а так же образованная в 1995 г. Ассамблея российских соотечественников, возглавляемая тремя сопредседателями: В. Лукиным, В. Подопрigorой и В. Михайловым.

Всего же, по данным «Независимой газеты», к середине 90-х гг. существовало свыше 150 организаций помощи соотечественникам, при этом часть из них специализировалась на поддержке беженцев и переселенцев, другая – социальной адаптации тех, кто оставался в республиках бывшего СССР. Как сообщалось, только за 1994–1995 гг. ими было проведено «более

70 мероприятий учредительного, научно-практического и пропагандистского толка»<sup>152</sup>.

Одновременно после принятия в 1996 г. правительственной Программы по поддержке соотечественников за рубежом происходили достаточно драматические события, характеризующиеся расколом между исполнительной и законодательной властью по концептуальным вопросам государственной политики в отношении соотечественников. Комитет ГД по делам СНГ и связям с соотечественниками во главе с Г. Тихоновым продавливал Закон о государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом, во многом декларативный по своей сути. Правительственная комиссия по делам соотечественников за рубежом разрабатывала Концепцию государственной политики РФ в отношении зарубежных соотечественников. Руководил коллективом директор Института этнологии и антропологии РАН В. Тишков. Координации между разработчиками этих двух важнейших документов практически не было.

Концепция развивала положения предыдущих правительственных программ, основывалась на нормах международного права. Концепция развивала тезис о притеснениях «этнических русских или связанных с русской и другими культурами российских народов», «дискриминации части населения по этническому признаку». Подчеркивалось, что «политический курс России в отношении зарубежных соотечественников претерпел за последние годы в целом позитивную эволюцию: от недооценки ситуации до ее осознания как одной из важнейших государственных проблем и принятия специальных правовых актов». Констатировалось снижение гражданского и социального статуса соотечественников в странах пребывания, несмотря на декларативные гарантии равенства прав, независимо от национальности, сужение политического представительства, экономического положения, сокращение сферы применения русского языка, рост бытового национализма. Вместе с тем констатировалось, что процесс адаптации соотечественников к

---

<sup>152</sup> Константинова Н. Проблема решается совместными усилиями. Более 150 организаций в России пытаются помочь бывшим согражданам // Независимая газета. 1995. 31 октября.

новым социально-политическим условиям не прекращается. «В последние годы снизилась ориентация на эмиграцию этой категории населения, повысилась ее общественно-политическая самоорганизация». Указывалось, что России предстоит определиться в миграционной политике по отношению к тем, «кто не относится к категории соотечественников, особенно из стран Центральной Азии и Закавказья».

Пожалуй, впервые проект Концепции определил, что «в двусторонних отношениях с государствами нового зарубежья Российская Федерация учитывает правовое и социально-экономическое положение соотечественников. Россия исходит из того, что плодотворное двустороннее сотрудничество возможно лишь при соблюдении со стороны этих государств всего комплекса прав и свобод проживающих там российских соотечественников... Россия отрицает подход, согласно которому обеспечение прав человека является исключительно внутренним делом государства... Особое внимание будет уделяться правам граждан Российской Федерации и лицам без гражданства, проживающих за пределами России. Российская Федерация рассматривает оказание финансовой и экономической поддержки как один из приоритетов государственной политики в отношении соотечественников в этих странах... Целесообразно принятие законодательства, регламентирующего инвестиции российских соотечественников в российскую экономику, предоставление преференций хозяйствующим субъектам соотечественников, осуществляющим свою деятельность на территории Российской Федерации, а также льгот и привилегий отечественным субъектам хозяйствования, работающим с коллективами соотечественников»<sup>153</sup>.

Проект Концепции так и остался на бумаге. Принятый Закон о соотечественниках похоронил Концепцию, но и сам оказался ввиду своей скороспелости и политизированности во многом неработающим.

---

<sup>153</sup> Политика Российской Федерации в отношении российских граждан и других соотечественников за рубежом. Дипломатическая академия МИД России. – М., 2000. – С. 60–61.

Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» был принят Государственной Думой 5 марта 1999 г., одобрен Советом Федерации 17 марта с.г. и после преодоления вето Президента российской Федерации был подписан Президентом 24 мая 1999 г.<sup>154</sup>

Закон исходит из того, что Российская Федерация является правопреемником и правопродолжателем Российского государства, Российской республики, РСФСР и СССР; институт российского гражданства соотнесен с принципом непрерывности (континуитета) российской государственности. В Законе говорится, что деятельность Российской Федерации в области отношений с соотечественниками за рубежом должна проводиться в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации с учетом законодательства государств проживания соотечественников.

Закон впервые в российской и мировой практике определяет правовое понятие «соотечественник». Согласно ст. 1 Закона, соотечественниками являются лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, религии, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии.

Под понятием «соотечественники за рубежом» в Законе подразумеваются:

- граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами Российской Федерации;
- лица, стоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства;

---

<sup>154</sup> В помощь российскому соотечественнику за рубежом. – М., 2008. С. 86.

– выходы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства либо имеющие вид на жительство или ставшие лицами без гражданства;

– потомки лиц, принадлежащих к вышеуказанным группам, за исключением потомков лиц титульных наций иностранных государств.

Граждане Российской Федерации являются соотечественниками в силу гражданской принадлежности. Вместе с тем закон установил, что признание своей принадлежности к соотечественникам лицами, состоявшими в гражданстве СССР, выходцами (эмигрантами) и потомками соотечественников должно быть актов свободного выбора. Принадлежность к соотечественникам подтверждается специальным документом (свидетельством) установленного Правительством Российской Федерации образца.

В Законе провозглашается поддержка соотечественников в области основных прав и свобод (статья 15), в экономической и социальной областях (статья 16), в области культуры, языка и образования (статья 17), в области информации (статья 18).

Главной целью Закона являлась статья 11, регулирующая вопросы гражданства. Ее положения определяют, что лица, проживающие за рубежом, лишенные гражданства РСФСР, Российской Федерации или утратившие его без их свободного добровольного волеизъявления, считаются восстановленными в гражданстве Российской Федерации, если они не заявят о своем нежелании признать это решение (пункт 2 статьи). Гражданами Российской Федерации признаются лица, состоявшие в гражданстве СССР, и их потомки по прямой нисходящей линии, не заявившие путем свободного добровольного волеизъявления о своем желании состоять в гражданстве других государств.

В **Справке к проекту Закона** о соотечественниках разработчики подчеркнули:

«Проект федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» не имеет прецедентов в мировой законотворческой практике (письмо-вето Президента – этот закон – вмешательство во внутренние дела других государств – Авт.), что связано с одной стороны, с уникальностью сложившейся для России ситуации, когда десятки миллионов граждан единого союзного государства вдруг оказались на территории иностранных национальных государств, а с другой стороны, с тем, что в международной юридической и договорной практике до настоящего времени отсутствует строгое правовое определение понятия «соотечественник»<sup>155</sup>.

В **Пояснительной записке к проекту Закона** указывается: «Ключевым моментом в законопроекте является определение понятия «соотечественники за рубежом». Определение охватывает все реально существующие, различные по своему происхождению, составу и правовому статусу группы соотечественников за пределами России.

Из определения вытекают юридические основания для дифференцированного подхода к соотечественникам в зависимости от их принадлежности к различным группам, который должен быть закреплен в содержании соответствующих правовых норм. Такой подход – адекватное отражение фактически существующего положения вещей и нереально строить отношения с соотечественниками без учета специфики отдельных их групп.

Важная особенность законопроекта заключается в том, что Закон призван будет регулировать правоотношения с лицами, проживающими за пределами России и в подавляющем своем большинстве состоящими в иностранном гражданстве. Эти обстоятельства могут вызывать озабоченность по поводу того, что закон может быть воспринят как вмешательство во внутренние дела

---

<sup>155</sup> Материалы ГГПУ Президента РФ. Текущий архив Президента РФ. 1999 год.

других государств. Однако, во-первых, содействие соотечественникам со стороны России в обеспечении прав человека и основных свобод является неотъемлемой частью международной защиты прав человека и тем самым одной из областей международного сотрудничества. Во-вторых, в своих отношениях с соотечественниками в других областях Россия применяет традиционные, давно сложившиеся формы и методы международных связей, предполагающие неременное соблюдение национального законодательства, отвечающего международным стандартам.

В законопроекте, носящем рамочный характер и рассчитанном на действие в течение длительного времени, невозможно избежать элементов декларативности, если понимать под декларативностью официальное, программное заявление о намерениях, которые будут конкретизироваться в последующих правовых актах. Именно в таком программном смысле употребляются слова «поддерживает», «способствует», «содействует», «поощряет»<sup>156</sup>.

**В Обосновании необходимости принятия Закона** о соотечественниках инициаторы описывали механизм подготовки законопроекта:

«Государственная дума 8 декабря 1995 г. приняла Декларацию о поддержке российской диаспоры и о покровительстве российским соотечественникам, где была впервые сделана попытка сформулировать понятие «соотечественник» и провозглашена идея ответственности России за уровень обеспечения основных прав и свобод человека в отношении российских соотечественников за рубежом.

Постановлением Государственной Думы от 25 октября 1996 г. при ней создан Совет соотечественников как постоянно действующий экспертно-консультативный орган, предоставляющий в Государственной Думе российских соотечественников, проживающих за рубежом»<sup>157</sup>.

**Президент Российской Федерации** в своем письме от 31 марта 1999 г. привел следующие аргументы для отклонения данного закона:

---

<sup>156</sup> Там же.

<sup>157</sup> Там же.

В связи с тем, что Федеральный закон не имеет собственного предмета правового регулирования, значительная часть его статей носит декларативный характер или регулирует отношения, являющиеся предметом правового регулирования таких законодательных актов, как законы Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» (статья 11 Федерального закона) и «О беженцах», Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», а также законодательства Российской Федерации о правовом положении иностранных граждан.

По мнению Президента, определение понятия «соотечественники» не имело юридической основы. Федеральный закон под «соотечественниками» подразумевает граждан Российской Федерации, лиц без гражданства и иностранных граждан. Однако с точки зрения международного права нельзя принимать односторонний акт, устанавливающий правовой статус населения иностранного государства. Государственная политика Российской Федерации, по мнению Президента России, могли осуществляться только в отношении лиц, имеющих гражданство Российской Федерации, либо лиц, не являющихся таковыми, но находящихся на законных основаниях на территории Российской Федерации. Установление двойного стандарта в отношении граждан иностранных государств не соответствует статьям 17–19 Конституции Российской Федерации и международным правовым актам о равенстве прав граждан.

Таким образом, считал Президент, Федеральный закон нарушал принцип международного права о невмешательстве в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию государства, зафиксированный в пункте 7 статьи 2 Устава ООН, в Декларации о принципах международного права 1970 г. и Декларации ООН о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета от 21 декабря 1965 г.

Кроме того, статья 11 Федерального закона, указал Президент РФ, входила в противоречие с Законом Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации», устанавливая иной порядок приобретения гражданства Российской Федерации отдельными категориями лиц.

Наконец, статья 26 Федерального закона предполагает создание представительных общественно-консультативных органов – советов (комиссий) соотечественников при органах государственной власти Российской Федерации и органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако общественные объединения в соответствии со статьей 30 Конституции Российской Федерации и Федеральным законом «Об общественных объединениях» создаются на добровольной основе по инициативе граждан, а не по указанию органов государственной власти.

Президент России посчитал, что принятие Федерального закона не только не улучшит положение лиц, связанных с Российской Федерацией, но, возможно, будет иметь для них самые негативные последствия, поскольку положения Федерального закона могут быть расценены другими государствами как вмешательство в их внутренние дела, что не исключает принятия этими государствами ответных мер.

Далее Президент подчеркивал, что права «соотечественников за рубежом» защищены Всеобщей декларацией прав человека, Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г., Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Венской декларацией и программой действий 1993 г., Декларацией глав государств – участников СНГ о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод 1993 г. и другими международными договорами. На защиту прав соотечественников направлены также двусторонние и многосторонние договоры, заключенные Российской Федерацией.

По мнению Президента России, необходимость совершенствования механизма защиты интересов, прав и свобод граждан Российской Федерации, находящихся за ее пределами, который должен обеспечивать реализацию конституционного положения о гарантировании государством защиты и покровительства своих граждан (статья 61 Конституции Российской Федерации), очевидна. Однако совершенствование этого механизма возможно только путем ускорения ратификации международных документов, отвечающих интересам Российской Федерации, путем принятия федеральных законов о гражданах Российской Федерации за рубежом и о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства, а также путем совершенствования деятельности федеральных органов государственной власти<sup>158</sup>.

Правительство России также считало нецелесообразным принимать этот закон в силу принципиальных замечаний. По мнению Правительства, спорным оставалось основополагающее для законопроекта понятие «соотечественники за рубежом». Оно не имело под собой юридической основы и носило, скорее, морально-психологический, культурологический характер. Ни в международном праве, ни в национальных законодательствах стран мира такой дефиниции не существовало.

Даже такие страны, как Китай, Франция, Германия, Венгрия, Израиль, имеющие богатый опыт работы с диаспорой, не предпринимали попыток дать определение понятия «соотечественники за рубежом» или определить их правовой статус своим внутренним законодательством.

Правительство вслед за Президентом считало, что нельзя исключить в качестве негативных последствий принятия этого закона обвинение России во вмешательстве во внутренние дела других государств и в первую очередь стран СНГ и Балтии, и принятие ими ответных мер. Тогда стремление российского законодателя защитить соотечественников за рубежом может обернуться для них негативными последствиями.

---

<sup>158</sup> Там же.

Правовое управление Государственной Думы (письмо от 19.9.97) усмотрело необоснованным в Законопроекте о соотечественниках распространение понятия «соотечественники» на всех граждан бывшего Союза СССР, подданных бывшей Российской империи и их потомков, а также лиц (независимо от их гражданства и подданства), проживавших в прошлом на территории Российской империи, РСФСР и Союза ССР, исходя из принципа ответственности Российской Федерации перед бывшими гражданами Союза СССР, на основе правопреемства Российской Федерации в отношении бывшего Союза ССР.

Исходя из значения термина «соотечественник», каждый из граждан бывшего Союза ССР мог именоваться соотечественником по отношению ко всем лицам, имевшим гражданство Союза ССР или родившимся в границах бывшего союзного государства.

Однако определение правового статуса соотечественника применительно к новому государству – Российской Федерации, одному из многих, возникших на территории бывшего Союза ССР, имело свои особенности.

Не по всем обязательствам бывшего Союза ССР, вытекавшим из факта принадлежности людей к его гражданству, правопродолжателем являлась Российская Федерация. Образовавшиеся на месте Союза ССР государства самостоятельно регулировали вопросы гражданства, и каждое из них несло свою долю ответственности (т.е. являлось правопреемником) бывшего Союза ССР в отношении лиц, пожелавших стать их гражданами, а также граждан других государств и лиц без гражданства, находившихся на их территории (исходя из положений внутреннего законодательства и международно-правовых обязательств этих государств).

Поэтому Правовое управление Думы посчитало, что при определении юридического содержания понятия «соотечественник» применительно к новому государству – Российской Федерации, необходимо исходить из положений Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации», который и устанавливал правовой статус лиц, изъявивших

желание поддерживать устойчивую правовую связь с Российским государством, становясь его гражданином.

По мнению юристов Думы, для лиц, ставших гражданами других государств, вопрос сохранения правовой связи с Российской Федерацией мог быть решен путем приобретения двойного гражданства, что допускалось Конституцией Российской Федерации (статья 62). Порядок приобретения двойного гражданства на основе указанного положения Конституции, по мнению правового управления, должен быть конкретизирован Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации», проект которого был внесен Президентом Российской Федерации на рассмотрение Государственной Думы (письмо Президента РФ от 4 мая 1997 г.).

Комментируя заключение Правового управления Думы по Проекту Закона о соотечественниках, Комитет по делам СНГ и связям с соотечественникам Г.И. Тихонова возразил:

«Если согласиться с точкой зрения авторов заключения, то из числа соотечественников нужно будет исключить миллионы бывших граждан СССР, оказавшихся вне России, в государствах на территории бывшего СССР, получивших гражданство иностранного государства или не определившихся в вопросе о гражданстве. В эту категорию попадут также не состоящие в гражданстве Российской Федерации выходцы (эмигранты) из Российской империи, РСФСР, СССР и Российской Федерации и их потомки, которые хотят сохранить связи со своей этнической родиной. Встать на позиции авторов заключения – значит, по существу отказаться от намерения создать правовую базу для участия России в решении жизненно важных проблем подавляющего большинства наших соотечественников за рубежом».

Комитет по делам соотечественников Думы отменил и обвинения в адрес закона о его декларативности:

«В законопроекте, носящем рамочный характер и рассчитанном на действие в течение длительного времени, невозможно избежать (да и вообще не нужно этого делать) элементов декларативности, если понимать последнюю как официальное, программное заявление об основных положениях, касающихся деятельности Российской Федерации в области отношений с соотечественниками. В этих целях приходилось употреблять такие слова, как «способствует», «содействует», «поощряет» и т.д., что никак нельзя расценивать, как «декларативность» и «неопределенность», ибо именно на основе этих «деклараций» в дальнейшем, по мере необходимости и возникновения условий для их реализации, могут быть приняты законодательные и нормативные акты, которые в своей совокупности должны составить, на базе предлагаемого законопроекта, правовой механизм осуществления государственной политики Российской Федерации».

Вместе с тем **разработчики законопроекта** о соотечественниках признавали:

«Простое и понятное в обиходе слово «соотечественник» оказалось довольно сложно определить при строгом юридическом подходе. Такое определение отсутствует пока в мировой практике, так как в мире еще не было прецедента такого масштаба. При проработке понятия «соотечественники» необходимо учитывать весьма разнообразный состав лиц, подпадающих под это понятие, и отсюда различия в их правах и обязанностях государства в отношении к ним. В частности, к соотечественникам относятся и граждане России, постоянно или временно находящиеся за рубежом, и лица с двойным гражданством, и граждане бывшего СССР, получившие зарубежное гражданство или не определившиеся в вопросе гражданства, и выходцы (эмигранты) с территории Российской империи, СССР, РСФСР и Российской Федерации, и их потомки, получившие иностранное гражданство, а также лица, оставшиеся без гражданства (апатриды)»<sup>159</sup>.

---

<sup>159</sup> Материалы Комитета Государственной Думы РФ по делам СНГ и связям с соотечественниками. Текущий архив ГД РФ. 1999.

Таким образом, практическая реализация Закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» была затруднена целым рядом моментов, заложенных в его содержании. Во-первых, непригодная для академического определения, дефиниция «соотечественник», еще меньше подходила для разработки законодательства, регламентирующего диаспоральную политику государства. Политический порыв законодателей, продиктованный желанием воспрепятствовать бюрократическому «затаскиванию» острой социальной проблемы, благими намерениями предотвратить дезинтеграцию постсоветского пространства привел к тому, что введенное в правовую практику расплывчатое понятие «соотечественник» обнимало практически каждого проживавшего на территории СССР, добровольно не отказавшегося от этого «блага».

Мало того, на основании ст. 11 каждый бывший советский гражданин мог обрести российское гражданство. Значит, де факто входил в круг лиц, интересы которых согласно Концепции национальной безопасности российское государство обязывалось защищать, «в том числе с применением в этих целях мер политического, экономического и иного характера»<sup>160</sup>. Такая тональность Закона, конечно, вступала в противоречие с нормами международного права. Это самое явное противоречие принятого законодательного акта пришлось сглаживать редакцией от 31.12.2005 № 199-ФЗ ст. 6, где специально оговаривалось, что «законодательство в области отношений с соотечественниками основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права»<sup>161</sup>.

Во-вторых, отсутствие четкого определения механизма выдачи Документа соотечественника, предусмотренное ст. 3, и правовых последствий этого акта для представителей российской диаспоры вызвало необходимость специальной редакцией от 18.07.2006. № 121-ФЗ наметить, по крайней мере, в первом приближении те органы государственной власти,

---

<sup>160</sup> Указ Президента РФ. 10.00.2000. Концепция национальной безопасности РФ.

<sup>161</sup> В помощь российскому соотечественнику за рубежом. Справочное издание. – М., 2008. С. 90.

которые должны были заняться реализацией этой законом предусмотренной процедуры. Однако сложность и не однозначность подходов к воплощению в жизнь этой нормы Закона привели к ее фактическому игнорированию.

В-третьих, явная накладка в правоприменении норм Закона на правовое поле других законов привела к тому, что, например, ст. 11 утратила силу в связи с принятием Федерального закона «О гражданстве» от 31.05.2002. № 62-ФЗ.

В-четвертых, декларативный характер статей Закона, предусматривавших помощь соотечественникам, не обязывал государство к конкретным действиям.

Все сказанное, казалось бы, склоняет чашу весов к оценке первого законодательного акта в сфере диаспоральной политики в сторону отрицания. Однако, на наш взгляд, абсолютно негативная оценка этого Закона грешила бы односторонностью.

Во-первых, принятие Государственной Думой Закона стало ярким пропагандистским имиджевым актом. Наша страна заявила о своем намерении поддерживать всех, кто чувствовал сопричастность своей судьбы с судьбой России ее народа.

Во-вторых, и это главное, что необходимо подчеркнуть в контексте нашей проблемы, принятие Закона, механизм его прохождения показали, что диаспоральная политика государства входит в круг тех проблем, решение которых без участия широкой общественности, всех институтов формирующегося гражданского общества невозможно.

В целях конкретизации положений Закона в ноябре того же года постановлением Правительства Российской Федерации принимается федеральная целевая программа «гуманитарное сотрудничество РФ с государствами – участниками СНГ и государствами Балтии на 1999–2000 годы»<sup>162</sup>.

---

<sup>162</sup> Роджерс Б. «Диаспоры катаклизма» в Центральной Восточной Европе и их отношения с родинami (на примере Веймарской Германии и постсоветской России) // Диаспоры (независимый научный журнал). 2003 №3.

Программа содержала анализ диаспоральной политики, включая имеющиеся наработки и нерешенные проблемы, определяла ее цели и задачи, механизмы реализации, а также давала оценку эффективности последствия ее осуществления. К инновациям программы можно отнести предположение провести I Съезд соотечественников, пополнение фондов финансовых средств для экстренной гуманитарной помощи соотечественникам в роспосольствах и выделения в качестве самостоятельного участка работы поддержку участников войны.

В следующий период работа с диаспорой практически сошла на нет. Административная реформа, повлекшая реорганизацию исполнительной власти России, почти на два года (1999–2000) затормозила деятельность ПКДСР, в результате чего было свернуто финансирование мероприятий по поддержке соотечественников. Единственным состоявшимся в 1999 г. проектом стало проведение 28–30 мая в Псковской области форума соотечественников «А.С. Пушкин и русская культура за рубежом»<sup>163</sup>.

В этих условиях многие политики и эксперты справедливо указывали, что длительное время многие гражданско-политические, социально-экономические и гуманитарные проблемы нашей диаспоры в ближнем зарубежье не сопровождались принятием адекватных мер со стороны России.

Прямо и откровенно о бездействии российского руководства говорил известный патриот и гуманист А. Солженицын: «...на аморфных заседаниях СНГ руководство России не находит в себе мужества отчетливо говорить хотя бы о гарантиях проживания русского населения в тех новых государствах, где оно, на своем исконном жительство, в одночасье оказалось «иностранцами». Между тем руководство большинства отколовшихся республик сразу усвоило резко националистическую идеологию (отчего русские сброшены в граждан второго сорта, а где, как в Узбекистане, и грубо унижаются). Напротив, Руководство России всеми усилиями старается не запачкаться в какой-либо уклон к интересам русским, даже обходит

---

<sup>163</sup> Плетнев С. Соотечественникам повезло. В этом году было проведено два крупных форума и принята Концепция взаимоотношения русских за рубежом // Независимая газета. 1999. 7 июля.

старательно само слово «русские» – а всегда «россияне». Русский этнос демонстративно не взят в опору России»<sup>164</sup>.

На протяжении многих лет данная тематика не получила должного отражения в контактах с руководителями государств – республик бывшего СССР. Ни на одном саммите СНГ Россия ни разу не ставила вопрос о положении дел с соотечественниками.

Кардинальные изменения в реализации диаспоральной политике на постсоветском пространстве наметились на рубеже 1999 и 2000 гг. В декабре 1999 г. после официального визита в Узбекистан В.В. Путин, тогда еще в должности Председателя Правительства, впервые встретился с представителями русской общины. С 1991 г. подобного непосредственного общения президента или премьеров с соотечественниками в ближнем зарубежье не было.

Уже на состоявшейся по итогам московского саммита СНГ пресс-конференции В.В. Путин четко изложил российскую позицию в отношении русскоязычного населения в странах Содружества: «Те, кто считает русский язык родным и кто, проживая в странах СНГ, хочет жить в России, должен иметь право сделать это. Те же, кто хочет остаться там, где проживает, должны пользоваться всеми демократическими правами»<sup>165</sup>.

В практическом плане этот решительный разворот российского государства в сторону зарубежных соотечественников ознаменовало принятое в июле 2000 г. постановление Правительства об утверждении нового состава ПКДСР во главе с вице-премьером В. Христенко. Правительство так же утвердило новый порядок использования средств, выделяемых на мероприятия по поддержке россиян.

Рост бюджетных ассигнований на эти цели, даже с учетом инфляции, позволял наращивать реальную, практическую помощь зарубежной диаспоре. Конечно, выделяемые средства были несопоставимы с

---

<sup>164</sup> Солженицын А. Россия в обвале. – М., 1998. С. 40.

<sup>165</sup> Путин подчеркивает важнейшую роль отношений России со странами СНГ // Президентский вестник (ГУИР). 2000. 26 января.

материальными ресурсами, выделяемыми на эти цели индустриально развитыми странами. В тоже время – при рациональном использовании – и этот объем ассигнований позволял сделать немало существенного для российских соотечественников за рубежом.

С 2000 г. возобновились традиционные в деятельности ПКДСР проекты и программы: поставка учебников, проведение курсов повышения квалификации преподавателей русскоязычных школ, организация подписки на российскую периодику, оказание материальной помощи особо нуждающимся и т.д., получившие должную оценку не только в среде российской диаспоры, но и руководителей новых независимых государств, общественности<sup>166</sup>.

Постепенно к этим традиционным в деятельности ПКДСР проектам добавились новые формы работы – организация в России международных олимпиад для учащихся русскоязычных школ, проведение учебно-познавательных экскурсий для старшеклассников по городам Золотого кольца России, организация за рубежом мероприятий по празднованию знаменательных дат российской истории и культуры, юбилеев ее выдающихся деятелей, комплекс акций в рамках военно-мемориальной работы по празднованию годовщин Великой Победы и социальной поддержке участников боевого и трудового фронта, установка в базовых русскоязычных школах оборудования для приема российского образовательного канала и многое другое.

Своим Указом от 30 августа 2001 г. Президент В.В. Путин одобрил Концепцию поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубежом на современном этапе. Таким образом, дальнейшее развитие диаспоральной политики обрело ясно очерченные направления.

Наглядным подтверждением концептуально новых подходов к взаимодействию с российской диаспорой, прежде всего в новых независимых государствах, стало проведение Конгресса соотечественников, проживающих

---

<sup>166</sup> Литвинов А. Программа помощи соотечественникам // Независимая газета. 2000. 13 октября.

за рубежом (Москва, 11–12 октября 2001 г.). Фактически это был первый подобный форум, в котором приняли участие свыше 600 известных представителей русского зарубежья из 47 стран мира.

Выступивший на Конгрессе В.В. Путин подчеркнул, что задача форума – содействовать консолидации диаспоры, укреплению ее связей с Россией<sup>167</sup>.

Весьма символично, что на Конгрессе российской диаспоре ближнего и дальнего зарубежья была представлена Концепция поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубежом на современном этапе.

В своем выступлении Президент России назвал в качестве основных направлений взаимодействия российского государства с соотечественниками становление общего культурного и информационного пространства путем поддержки русскоязычных печатных изданий и образовательных учреждений, развития электронных коммуникаций с соотечественниками, издания учебников и распространения российской классической и современной литературы. Особый акцент был сделан на использование экономического потенциала диаспоры.

Говоря об организации диспоральной работы, глава государства подчеркнул необходимость устранения бюрократических проволочек и дублирования функций, четкого ведения разграничения полномочий органов власти и должностных лиц. В этих целях В.В. Путин предложил создание -на основе трансформации ответственных за работу с диаспорой ведомств -мощной государственной структуры. Касаясь миграционной составляющей деятельности, Президент призвал к более внимательному отношению к переселенцам.

Тему положения нашей диаспоры за рубежом и работы с ней В.В. Путин поднял и на встрече с главами российских представительств в МИД России 12 июля 2002 г. При этом он упрекнул дипломатов в слабой защите интересов российских граждан. Не случайно, поэтому в июле 2002 г. в Администрации Президента РФ был создан Отдел по работе с

---

<sup>167</sup> Выступление В.В. Путина на Конгрессе соотечественников 11 сентября // Дипломатический вестник. 2001. № 11. С. 88–89.

соотечественниками за рубежом. Одной из основных задач Отдела являлись меры по сохранению русского языка, судьба которого за рубежом вызывала серьезную тревогу.

Что же касается концепции, то она представляет собой систему взглядов на содержание и направления одного из видов деятельности в области внешней и внутренней политики. При этом подчеркивается, что приоритетом государственной политики РФ в отношении соотечественников за рубежом является оказание всестороннего содействия полноценной реализации и адекватному обеспечению их прав и свобод<sup>168</sup>.

Принятие Концепции следует рассматривать как в контексте дальнейшего развития нормативно-правовой базы в сфере государственной политики отношения соотечественников, так и в практическом плане, поскольку она определяет основные направления работы, цели задачи заинтересованных органов власти на ближайшую и более отдаленную перспективу.

В части практической деятельности указываются шесть важнейших направлений:

1. Использование международных механизмов и процедур обеспечения и защиты прав и основных свобод человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам;
2. Финансовая и экономическая поддержка соотечественников в странах нового зарубежья;
3. Развитие гуманитарных, культурных, образовательных, научных и информационных связей и контактов;
4. Обеспечение прав на свободу перемещения, переселения в Россию на добровольной основе или в силу чрезвычайных обстоятельств;
5. Поддержка общественных организаций и объединений соотечественников;

---

<sup>168</sup> Васильева В. Восточная демократия по-европейски. По мнению правозащитника Камилжана Каландарова, репутацию центральноазиатским лидерам подмочили плохие пиарщики // Независимая газета. 2003. 10 февраля.

## 6. Содействие социально незащищенным слоям российской диаспоры.

В целях перевода этих концептуальных положений в русло практической деятельности в ноябре 2002 г. были приняты Основные направления поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубежом на 2002-2005 годы. По каждому из предусмотренных Концепцией шести основных направлений апреле был оформлен в качестве отдельного приложения перечень конкретных проектов с указанием исполнителей из числа заинтересованных органов законодательной и исполнительной власти и объемах их финансирования.

Несколько ранее (10 июня 2002 г.) с целью активизации работы Правительство своим распоряжением заменило состав ПКДСР, которую возглавил вице-премьер В. Матвиенко<sup>169</sup>.

Логическим продолжением линии на активизацию диаспоральной деятельности стал еще один Указ Президента, утвердивший в мае 2003 г. должность третьего по счету первого заместителя Министра иностранных дел по работе с соотечественниками и внешней культурной политике<sup>170</sup>.

Некоторое время (2003–2004 гг.) работа с диаспорой была выделена в самостоятельное подразделение Управления по работе с соотечественниками, а затем вновь включена в сферу деятельности Департамента по международному гуманитарному сотрудничеству и правам человека МИД РФ.

С точки зрения консолидации усилий исполнительной власти в реализации внешней культурной политики в ближнем зарубежье структурное вхождение в МИД Росзарубежцентра и начало практической работы последнего на пространстве содружества имело особое значение. Однако в силу финансово-экономических и целого других причин в странах СНГ пока не удалось создать полноценных российских центров науки и культуры.

---

<sup>169</sup> Л. Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом // Информационный бюллетень МИД России. 2002. 14 июня.

<sup>170</sup> Независимая газета. 2003. 27 мая.

Конгресс соотечественников дал импульс привлечению к диаспоральной работе органов государственной власти, субъектов Федерации, институтов гражданского общества. Так, председатель Комиссии по правам человека при Президенте РФ Э. Памфилова, откликаясь на нашумевший судебный процесс по делу о покушении на президента Туркменистана С. Ниязова, где фигурировали и граждане РФ, сообщила о готовности создать под эгидой возглавляемой ею структуры «центра быстрого реагирования для помощи соотечественникам, гражданам России, оказавшимся в трудной ситуации за рубежом»<sup>171</sup>.

Свое дальнейшее развитие диаспоральная политика получила во внешнеполитической концепции России 2008 года, где Москва ясно дала понять, что, признавая национальные и исторические особенности каждого государства, она намерена способствовать сохранению и укреплению своего глобального цивилизационного пространства.

В концентрированном виде действия России по поддержке соотечественников нашли свое отражение в профильных правительственных программах. Последняя вступила в действие в 2009 году, ее реализация продлится до 2011 года<sup>172</sup>.

Программа предусматривает комплекс мер содействия российским соотечественникам, аккумулированных в несколько направлений:

- содействие консолидации организаций соотечественников, проведению ими скоординированных международных акций, форумов, фестивалей;
- развитие информационного обеспечения соотечественников;
- развитие образовательных, культурных и научных связей с соотечественниками, содействие сохранению русской языковой и культурной среды в русскоязычных диаспорах соотечественников (обеспечение языковых и культурных потребностей соотечественников за рубежом осуществляется также в рамках мероприятий федеральной целевой

---

<sup>171</sup> Памфилова Э. Покушение на Туркменбаши переплюнуло знаменитое «дело врачей». Равнодушие мировой общественности развязывает руки туркменским силовикам // Независимая газета. 2003. 23 января.

<sup>172</sup> В помощь российскому соотечественнику за рубежом. Справочное издание. – М., 2008. С. 101–105.

Программы «Русский язык» (2—6—2010 гг.), утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2005 г. № 833, мероприятий, проводимых Минкультуры России и Минобрнауки России, программ фонда «Русский мир» и др.);

- меры по поддержке молодежи российской диаспоры;
- защита прав и свобод соотечественников, поддержка социально незащищенных слоев соотечественников.

Характерной чертой современной диаспоральной политики стало приобщение к ее реализации субъектов РФ. На местах были приняты и воплощаются в жизнь собственные программы поддержки соотечественников<sup>173</sup>.

Важнейшим шагом на пути концептуального оформления диаспоральной политики стало принятие государством программы по оказанию содействия добровольному переселению в российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (утв. Указом Президента российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637).

Основными целями разработанной по инициативе Президента России В.В. Путина Государственной программы являются стимулирование и организация процесса добровольного переселения соотечественников в

---

<sup>173</sup> Комплексная целевая среднесрочная программа осуществления государственной политики в отношении соотечественников за рубежом на 2009–2011 годы Правительства Москвы (Постановление Правительства Москвы от 30 сентября 2008 г. № 882-ПП) (в последней редакции); Программа реализации государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом на 2008–2010 годы Правительства Санкт-Петербурга (Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 8 июля 2008 г. № 825) (в последней редакции); Государственная программа Республики Татарстан по сохранению, изучению и развитию государственных языков Республики Татарстан и других языков в Республике Татарстан на 2004–2013 годы (Закон Республики Татарстан от 11 октября 2004 г. № 52-ЗРТ) (в последней редакции); Долгосрочная целевая программа «Поддержка Московской областью соотечественников, проживающих за рубежом, на 2009–2012 годы» (Постановление Правительства Московской области от 26 февраля 2009 г. № 156/7) (в последней редакции); Долгосрочная целевая программа Ленинградской области «Реализация государственной политики в отношении соотечественников за рубежом на 2010–2012 годы» (Постановление Правительства Ленинградской области от 22 декабря 2009 г. № 393) (в последней редакции); Областная целевая программа «Поддержка соотечественников, проживающих за рубежом, на 2009–2011 гг.» Белгородской области (Постановление Правительства Белгородской области от 1 июня 2009 г. № 178-пп) (в последней редакции); Областная целевая программа «Региональная программа поддержки соотечественников, проживающих за рубежом, на 2009–2012 гг.» Калужской области (Закон Калужской области от 27 июня 2008 г. № 446-ОЗ) (в последней редакции); Республиканская целевая программа «О поддержке соотечественников, проживающих за рубежом, на 2009–2012 гг.» Республики Ингушетия (Постановление Правительства Республики Ингушетия от 20 февраля 2009 г. № 56) (в последней редакции); План мероприятий поддержки Республикой Коми соотечественников, проживающих за рубежом, на 2009–2011 гг. (Распоряжение Правительства Республики Коми от 28 ноября 2008 г. № 470-р) (в последней редакции).

Россию, компенсация естественной убыли населения в стране в целом и в ее отдельных регионах за счет привлечения переселенцев на постоянное место жительства, в Российскую Федерацию.

Основными принципами оказания содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, на которых основана Государственная программа, являются:

– финансовая обеспеченность мероприятий, предусмотренных Государственной программой, сочетание безвозвратного и возвратного принципов социально-экономической поддержки участников Государственной программы (переселенцев):

– обеспечение баланса интересов переселенцев, Российской Федерации в целом и ее субъектов, органов местного самоуправления муниципальных образований, предпринимателей, принимающего сообщества;

– приоритет мер социально-экономического стимулирования, определяющих рамочные условия и характер переселения, а также направленность этого процесса;

– адресность социально-экономической поддержки и обусловленность ее предоставления соблюдением участниками Государственной программы условий участия в ней и социально-экономическими характеристиками территорий, предлагаемых для переселения;

– взаимосвязь содержания мероприятий, предусмотренных Государственной программой, с задачами государственного, социально-экономического, культурного и национального развития Российской Федерации в целом и ее субъектов;

– доступность информации об условиях участия и Государственной программе, правах и обязательствах участников Государственной программы, а также о социально-экономических характеристиках территорий, предлагаемых для переселения.

Преимущество Государственной программы заключается в том, что впервые в отечественной практике государственного управления

миграционными процессами создается регулятивный механизм переселения соотечественников в Российскую Федерацию, который служит обоюдным интересам соотечественникам Российской Федерации, позволяющий обеспечить экономику страны и ее регионов необходимыми трудовыми и кадровыми ресурсами.

Реализация мероприятий, предусмотренных Государственной программой, осуществляется поэтапно в 2006–2012 годах.

На первом этапе (2006 год) реализуются следующие основные мероприятия:

- принятие нормативных правовых актов, необходимых для организации добровольного переселения соотечественников в Российскую Федерацию в рамках Государственной программы;

- создание системы управления Государственной программой;

- оценка субъектами Российской Федерации потребности в трудовых ресурсах, готовности имеющейся инфраструктуры к приему переселенцев, в том числе в части, касающейся предоставления базовых социальных услуг (образовательных, медицинских), а также жилья;

- разработка и согласование в установленном порядке проектов региональных программ переселения и их утверждение;

- разработка и осуществление мероприятий по информационной поддержке Государственной программы на территории Российской Федерации и за ее пределами;

- постоянное осуществление мониторинга миграционного потенциала, анализ состава участников Государственной программы, мотивов участия, а также при необходимости – корректировка условий участия в Государственной программе.

На втором этапе (2007–2008 гг.) основной акцент делался на практическом осуществлении мероприятий, связанных с:

– добровольным переселением участников Государственной программы и членов их семей в Российскую Федерацию в рамках региональных программ переселения;

– анализом результатов реализации региональных программ переселения;

– определением проектов региональных программ переселения для дальнейшей реализации Государственной программы.

Основными программными мероприятиями на третьем этапе (2009–2012 годы) должны стать:

– реализация региональных программ переселения и оценка их результативности, а также при необходимости – проведение дополнительных мероприятий;

– определение проектов региональных программ переселения для дальнейшей реализации Государственной программы;

– анализ результатов, полученных в ходе реализации Государственной программы.

Участие в Государственной программе вправе принять российские соотечественники, проживающие за рубежом, и члены их семей.

Решение об участии в Государственной программе принимается соотечественником добровольно на основе осознанного выбора им места проживания на территории Российской Федерации, с учетом наличия места работы, предоставляемых в рамках Государственной программы и региональных программ переселения гарантий, социальной поддержки, а также условий проживания.

Субъектами Российской Федерации разрабатываются региональные программы переселения, в рамках которых организуется работа с участниками Государственной программы и членами их семей на территориях вселения. Установлены три категории территории вселения («А», «Б» и «В»), что обуславливает дифференциацию объемов предоставляемых участникам Государственной программы государственных гарантий и социальной поддержки.

После выбора определенного варианта переселения и осуществления необходимых административных процедур соотечественнику выдается свидетельство участника Государственной программы установленного Правительством Российской Федерации образца.

Статус участника Государственной программы закрепляет права и обязательства переселенца, права и обязательства членов его семьи, а также обязательствам субъектов Российской Федерации, в частности, по предоставлению государственных гарантии и социальной поддержки, соответствующих избранной категории территории вселения.

Участник Государственной программы и члены его семьи, совместно переселяющиеся на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, имеют право на получение государственных гарантий и социальной поддержки.

Компенсация расходов на переезд к будущему месту проживания: Российская Федерация компенсирует расходы, которые несут участники Государственной программы и члены их семей на переезд и провоз личного имущества от места их проживания на территории иностранного государства до территории вселения в субъекте Российской Федерации.

Компенсации подлежат расходы, связанные с:

- проездом и провозом личного имущества железнодорожным, воздушным, внутренним водным и морским транспортом, а также с использованием регулярных автобусных маршрутов;
- провозом личного имущества автомобильным транспортом от узловых станций до места назначения на территории Российской Федерации;
- уплаченными таможенными платежами при вывозе личного имущества с территории иностранного государства и налогами;
- вывозом личного имущества из страны выезда.

Компенсация расходов осуществляется при условии использования регулярных маршрутов грузовых и пассажирских перевозок.

Выплата компенсации производится за счет средств федерального бюджета территориальными органами ФМГ России по фактическим, документально подтвержденным расходам после регистрации в установленном порядке переселенца и членов его семьи.

Порядок выплаты компенсации определен Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2007 г. № 150 «О порядке выплаты компенсации транспортных отходов участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

Участник Государственной программы имеет право ввести в Российскую Федерацию в порядке, установленном Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2007 г. № 142 «О внесении изменений в Положение о применении единых ставок таможенных пошлин, налогов в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации физическими лицами для личного пользования, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2003 г. № 718», личное имущество без ограничения общей стоимости и вне зависимости от веса товаров, включая транспортные средства, бывшие в употреблении и приобретенные до въезда на территорию Российской Федерации, при переселении в рамках Государственной программы.

Государственной программой установлено, что семье до трех человек включительно полностью компенсируются расходы на перевозку личного имущества 5-тонным контейнером, а семье свыше трех человек – двумя 5-тонными контейнерами.

При этом участник Государственной программы и члены его семьи, совместно переселяющиеся на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, освобождаются от уплаты таможенных пошлин, налогов, сборов в отношении товаров, приобретенных ими до въезда на территорию Российской Федерации, при въезде на территорию Российской Федерации с заявленной таможенным органам целью переселения на постоянное место

жительства в Российскую Федерацию – в течение срока действия Государственной программы, однократно, при предъявлении свидетельства участника Государственной программы.

Порядок выплаты компенсации расходов на уплату государственной пошлины за оформлении документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации, будет определен Постановлением Правительства Российской Федерации «О порядке осуществления выплаты компенсации участнику Государственной программы и членам его семьи на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус на территории Российской Федерации».

Получение единовременного пособия на обустройство («подъемных») порядок выплаты компенсации определен Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г .№ 7 «О порядке выплаты единовременного пособия на обустройство участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей».

Получение ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной не запрещенной законодательством Российской Федерации деятельности в период до приобретения гражданства Российской Федерации, но не более чем в течение шести месяцев: порядок выплаты компенсации определен Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 января 2007 г. № 8 «О порядке выплаты участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной деятельности».

Получение компенсационного пакета участника Государственной программы, включающего в себя услуги государственных и муниципальных

учреждений, учреждений дошкольного воспитания, общего и профессионального образования, социального обслуживания, здравоохранения и услуги государственной службы занятости; предоставление услуг государственными и муниципальными учреждениями в рамках компенсационного пакета осуществляется в порядке и на условиях, которые предусмотрены для граждан Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, и включает в себя:

– в области образования – предоставление мест в детских дошкольных образовательных учреждениях и оказание услуг в получении соответствующего уровня образования в учреждениях общего и профессионального образования;

– в области здравоохранения – оказание амбулаторно-поликлинической медицинской помощи, стационарной медицинской помощи, скорой медицинской помощи, а также медицинской помощи при заболеваниях социального характера;

– в области социального обслуживания – предоставление мест в учреждениях социального обслуживания населения и оказание иных услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации о социальном обслуживании граждан;

– в области занятости – содействие в поиске подходящей работы и трудоустройстве.

Участие в Государственной программе дает соотечественнику и членам его семьи, являющимся иностранными гражданами или лицами без гражданства, в приоритетном порядке право на получение разрешения на временное проживание без учета квоты, утвержденной Правительством Российской Федерации, вида на жительство и на приобретение гражданства Российской Федерации.

По прибытии в субъект Российской Федерации, выбранный в качестве своего постоянного места жительства, участник Государственной программы и члены его семьи, являющиеся иностранными гражданами или лицами без

гражданства, получают соответствующие документы (разрешение на временное проживание, вид на жительство), подтверждающие законность их пребывания на территории Российской Федерации.

В течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований участник Государственной программы вправе обратиться с заявлением о выдаче вида на жительство и предоставлении гражданства Российской Федерации.

Иностранец (лицо без гражданства), являющийся участником Государственной программы, и члены его семьи, переселяющиеся совместно с ним в Российскую Федерацию, имеют право осуществлять в Российской Федерации трудовую деятельность без получения в установленном порядке разрешения на работу.

Предоставление иных государственных гарантий, социальная поддержка, трудоустройство участника Государственной программы, обеспечение его и членов его семьи необходимым жильем осуществляются в рамках региональных программ переселения.

Субъекты Российской Федерации вправе участвовать в субсидировании жилищных расходов участников Государственной программы и устанавливать иные гарантии и меры социальной поддержки для участников Государственной программы и членов их семей.

Предоставление государственных гарантий и социальной поддержки переселенцам не должно приводить к нарушению трудовых и иных законных прав граждан, проживающих в соответствующем субъекте Российской Федерации.

**Обязательства участника Программы.** Участник Государственной программы берет на себя обязательства, которые включают в себя проживание и осуществление трудовой деятельности в выбранном субъекте Российской Федерации в течение определенного времени на оговоренных условиях.

В случае выезда на постоянное место жительства из субъекта Российской Федерации, определенного свидетельством участника Государственной программы, ранее чем через два года, участник Государственной программы и (или) члены его семьи возмещают в установленном порядке затраты, связанные с выплатой им единовременного пособия на обустройство («подъемных»).

**Нормативно-правовое регулирование переселения соотечественников.** Важнейшим условием для достижения поставленных Государственной программой целей является нормативно-правовое регулирование процесса добровольного переселения соотечественников в Российскую Федерацию в рамках Государственной программы в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Для этого осуществляется разработка проектов новых нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных правовых актов, вносящих изменения в действующие нормативные правовые акты российской Федерации, принятие которых необходимо для реализации Государственной программы.

В настоящее время оказание содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, осуществляется в рамках и на условиях:

– Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом (утв. Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637);

– региональных программ переселения 12 субъектов Российской Федерации.

Организация работы с соотечественниками и рамках и на условиях Государственной программы и региональных программ переселения субъектов Российской Федерации, согласованных в установленном порядке

Правительством Российской Федерации, регулируется законодательными и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В целях создания благоприятных условий для реализации соотечественниками права на добровольное переселение в Российскую Федерацию в рамках и на условиях, предусмотренных Государственной программой, формируется официальный информационный пакет по Государственной программе.

Функции по распространению официального информационного пакета по Государственной программе и доведению до сведения заинтересованных потенциальных участников Государственной программы информации, касающейся участия в ней, возлагаются на представительства Федеральной миграционной службы за рубежом, консульские отделы посольств и консульские учреждения Российской Федерации (далее – уполномоченные органы) и представителей Россотрудничества.

Уполномоченные органы и представители Россотрудничества взаимодействуют с российскими неправительственными организациями и общественными объединениями соотечественников за рубежом в целях доведения до них официального информационного пакета о Государственной программе, иных информационных материалов, содержащих сведения о Государственной программе.

Программа переселения соотечественников логически завершила концепцию государственной диаспоральной политики, направленную на обретение соотечественниками возможности воссоединения с родиной.

Таким образом, процесс формирования государственной диаспоральной политики потребовал преодоления многих препятствий, связанных, во-первых, с отказом от предубеждений о воссоздании новой государственности в рамках СНГ, о построении взаимоотношений с новыми независимыми государствами на основе прежнего формата «управления из центра»; во-вторых, с попыткой использования острой социальной проблемы для реализации сиюминутных политических амбиций; в-третьих, с незрелостью

институтов гражданского общества, следствием которого стало противоборство исполнительной и законодательной ветвей власти

Сложность и противоречивость процесса формирования диаспоральной политики государства сделали очевидным тот факт, что дальнейшее поступательное развитие общества непосредственно связано с решением проблемы российской диаспоры вообще и стран СНГ в частности. Тем более ясным стало представление о невозможности выработки отчетливой концепции диаспоральной политики на основе одного мнения, пусть даже самого авторитетного, решения одного властного органа без широкого участия всех институтов гражданского общества.

### **3. Институты гражданского общества как акторы процесса формирования государственной диаспоральной политики: основные характеристики и направления деятельности**

Все институты гражданского общества, созданные при участии государства или возникшие самодеятельно, проявляющие интерес к российским соотечественникам за рубежом, в той или иной форме ставят перед собой цель содействия:

- улучшению положения соотечественников в странах проживания;
- совершенствованию политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом.

При этом их деятельность направлена на решение тех или иных задач, перечисленных ниже;

- проведение мониторинга положения соотечественников в странах проживания;

- информирование российских властей и общественности, международного сообщества о проблемах соотечественников за рубежом;
- формирование предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы и организации работы государственных структур России с соотечественниками за рубежом;
- проведение работы, направленной на сохранение и распространение русского языка, русской культуры и культуры народов России за рубежом;
- содействие российским соотечественникам в получении образования на русском языке в странах проживания и подготовка для обучения в российских вузах;
- оказание юридической помощи в защите прав и законных интересов соотечественникам в странах проживания и в международных судебных инстанциях;
- создание негосударственных каналов взаимодействия с российской диаспорой;
- включение механизмов народной дипломатии.

Деятельность неправительственных организаций (НПО), направленная на решение названных задач, непосредственно влияет на формирование современной диаспоральной политики России и одновременно является частью этой политики.

НПО на конкурсной основе привлекаются к реализации различных проектов поддержки соотечественников<sup>174</sup>, к организации фестивалей, конкурсов с участием соотечественников к проведению исследований положения диаспоры, конференций, «круглых столов», поднимающих вопросы важные для соотечественников, проводимых в России за счет средств федерального и региональных бюджетов (по линии Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом, по специальным программам министерств и ведомств, по соответствующим

---

<sup>174</sup> См., например, итоги проведения конкурсов по тематике работы с соотечественниками на Официальном сайте Российской Федерации для размещения информации по размещению или на Портале государственных закупок города Москвы.

программам субъектов Российской Федерации). В работах по диаспоральной проблематике НПО также привлекают средства из внебюджетных источников. Известные экспертные организации (например, Институт стран СНГ<sup>175</sup> на безвозмездной основе привлекаются для подготовки аналитических материалов для Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом. Выводы и рекомендации исследования, аналитических материалов, итоги конференций и круглых столов учитываются при принятии решений о мерах по поддержке соотечественников за рубежом, о направлениях деятельности дипломатических представительств в отношении соотечественников в тех или иных странах.

Привлечение институтов гражданского общества к формированию и осуществлению государственной политики по различным направлениям стало устоявшейся практикой во многих министерствах и ведомствах. Представители неправительственных организаций и фондов входят в общественные советы, экспертные рабочие группы в Министерстве иностранных дел, в Федеральном агентстве по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество), ответственных за реализацию государственной диаспоральной политики.

Правительственная комиссия по делам соотечественников за рубежом (ПКДСР) при подготовке важных решений создает специализированные экспертные рабочие группы, куда включаются представители заинтересованных министерств и специалисты-эксперты из негосударственных организаций. Так, например, при подготовке поправок в Федеральный закон «О политике в отношении соотечественников за

---

<sup>175</sup> Для Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом Институт стран СНГ подготовил и предоставил справки о положении соотечественников: в 2009 г. – «О положении соотечественников на Украине»; в 2006 г. – «Положение соотечественников в Молдавии и Приднестровье», «Положение соотечественников в Белоруссии», «Положение российских соотечественников на Украине», «О положении соотечественников в государствах Закавказья и Центральной Азии и мерах по их поддержке»; в 2005г. – «О положении соотечественников в государствах Центральной Азии и мерах по их поддержке», «О положении соотечественников в государствах Балтии и мерах по их поддержке». – Архив отдела диаспоры и миграции Института стран СНГ.

рубежом» Департамент по работе с соотечественниками за рубежом МИД России, выполняющий функции секретариата ПКДСР, работал совместно со специальной межведомственной рабочей группой<sup>176</sup>, в состав которой были включены представители НПО.

Россотрудничество в своей деятельности также активно привлекает неправительственные организации. Руководитель Россотрудничества подчеркивает, что «несомненным приоритетом в деятельности Россотрудничества станет поддержка и тесное взаимодействие с неправительственными организациями» и уже «создан отдел НПО и объединений дружбы, которому поручено взаимодействие с этими организациями с целью координации совместной работы и оказания им необходимой поддержки»<sup>177</sup>.

Роль и место НПО в осуществлении государственной политики России в отношении соотечественников должны возрастать. Как признал Министр иностранных дел России, председатель Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом С.В.Лавров, вести работу в иностранных государствах по защите прав соотечественников очень непросто для официальных структур<sup>178</sup>. Министр подчеркнул, что нужно всячески поощрять деятельность правозащитных организаций, создаваемых самими соотечественниками, оказывать им организационную и материальную помощь, а также подключать российские институты гражданского общества к решению этих проблем. Прорабатывается вопрос о создании в России специальной неправительственной правозащитной

---

<sup>176</sup> Для Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом Институт стран СНГ подготовил и предоставил справки о положении соотечественников: в 2009 г. – «О положении соотечественников на Украине»; в 2006 г. – «Положение соотечественников в Молдавии и Приднестровье», «Положение соотечественников в Белоруссии», «Положение российских соотечественников на Украине», «О положении соотечественников в государствах Закавказья и Центральной Азии и мерах по их поддержке»; в 2005г. – «О положении соотечественников в государствах Центральной Азии и мерах по их поддержке», «О положении соотечественников в государствах Балтии и мерах по их поддержке». – Архив отдела диаспоры и миграции Института стран СНГ.

<sup>177</sup> <http://rs.gov.ru/node/4967>

<sup>178</sup> Докучаева А.В. Правительственная комиссия по делам соотечественников за рубежом определилась с работой в 2010 году. – Портал «Материк» Института стран СНГ, 16/10/2009 -<http://www.materik.ru/nationals/smi/problem/detail.php?ID=7390>

организации, которая возьмет на себя функцию поддержки правозащитного движения соотечественников за рубежом.

Признанием большого вклада неправительственных организаций (НПО) в осуществление государственной политики России в отношении соотечественников за рубежом явилось проведение в июне 2009 года Департаментом по работе с соотечественниками МИД России рабочей встречи с представителями НПО, известных своей деятельностью по данной проблематике. Была поставлена задача координации работы государственных структур, уполномоченных на работу с соотечественниками и НПО по различным направлениям.

На встречу были приглашены представители 19 неправительственных организаций<sup>179</sup>, а также Россотрудничества, Департамента по внешнеэкономическим и международным связям города Москвы, Московского дома соотечественника. Руководство МИД России признает большой вклад, который вносят общественные, некоммерческие организации и фонды в поддержку соотечественников за рубежом, в выработку стратегии в работе с соотечественниками, в реализацию конкретных программ и мероприятий. Были обсуждены вопросы подготовки третьего Всемирного конгресса соотечественников, который пройдет в декабре 2009 года. Участники совещания внесли свои предложения по тематике заседаний предстоящего Конгресса, предложили свои услуги по организации работы отдельных секций. Проведение таких встреч признано очень продуктивным и решено сделать их регулярными.

По мере развития институтов гражданского общества в России увеличивается многообразие и растет количество неправительственных

---

<sup>179</sup> На рабочую встречу в МИД России 25 июня 2009 года были приглашены следующие некоммерческие организации и фонды: Ассоциация «Родина», Институт стран СНГ, Институт русского зарубежья. Фонд «Наследие Евразии», Международный совет российских соотечественников (МСРС), Православный благотворительный фонд «Пересвет», «Дом русского зарубежья им. А. Солженицына», Всемирный конгресс русскоязычного еврейства (ВКРГ), Фонд «Признание», Фонд «Русский мир», Фонд «Художественный фонд», Институт евразийских исследований, Московский фонд международного сотрудничества им. Юрия Долгорукого, Международный общественный фонд «Центр национальной славы», Всемирный конгресс татар, Московский центр международного сотрудничества, Международная ассоциация молодежных организаций российских соотечественников (МЛМОРС). – Архив отдела диаспоры и миграции Института стран СНГ.

организаций, имеющих целью работу с соотечественниками. Остановимся на краткой характеристике основных акторов из числа институтов гражданского общества, активно участвующих в формировании диаспоральной политики России.

Межрегиональная общественная организация Ассоциация по связям с соотечественниками за рубежом (Ассоциация «Родина»). В советский период истории первым институтом, работавшим с соотечественниками за рубежом, созданным государством, но юридически существовавшим как неправительственная организация, была Ассоциация по связям с соотечественниками за рубежом «Родина».

Этой организации, которая финансировалась из государственного бюджета, было поручено налаживание контактов и работа с представителями российской диаспоры за рубежом. Организация была создана в апреле 1955 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР. Первоначально это был Комитет за возвращение на Родину, который находился в Берлине и помогал советским гражданам, попавшим в Германию во время войны 1944–45 г.г., и узникам фашистских лагерей вернуться домой, в свою страну. В 1959 г. функции Комитета расширились, он стал хорошо известной организацией, которая поддерживала патриотическое движение среди эмигрантов, развивала с ними контакты, информировала их о жизни в Советском Союзе. В соответствии с новыми задачами он получил название «Комитет за возвращение на Родину и развитие культурных связей с соотечественниками за рубежом».

В 1963 г. по инициативе ряда общественных организаций (Всесоюзного центрального Совета профсоюзов, советского Комитета защиты мира, советского Комитета ветеранов войны, Комитета советских женщин, Комитета молодежных организаций СССР, Союза писателей, журналистов, композиторов, работников кинематографии и т.п.) был образован с местом пребывания в г. Москве советский Комитет по культурным связям с соотечественниками за рубежом. В 1975 г. он становится советским

Обществом по культурным связям с соотечественниками за рубежом (Общество «Родина»). В мае 1991 г. советское Общество по культурным связям с соотечественниками за рубежом было преобразовано в советскую Ассоциацию по связям с соотечественниками, а в январе 1992 г. она трансформировалась в Ассоциацию по связям с соотечественниками за рубежом (Ассоциацию «Родина»).

Основные направления деятельности Ассоциации «Родина» остались прежними, она продолжает в новых условиях работу, начатую ее предшественниками по защите прав и законных интересов российских соотечественников, находящихся за рубежом, информированию российской и мировой общественности о жизни диаспоры. Ассоциации «Родина» государством выделен особняк, обеспечивался выпуск газеты «Голос Родины». Деятельность Ассоциации была встроена в государственную систему управления обществом и она закрывала участок работы с диаспорой. С разрушением СССР, прекратилось целевое финансирование Ассоциации. Деятельность постепенно затухала. В 2007 году деятельность Ассоциации оживилась. Возобновился выход газеты «Голос Родины», имевшей перерыв в 2000–2006 годах. Ассоциация «Родина» наряду с другими организациями освещает вопросы политики России в отношении соотечественников, жизнь российской диаспоры за рубежом, в том числе в странах СНГ способствует распространению этой информации в России и за рубежом. Но если в советское время Ассоциация «Родина» была единственной организацией, работающей с соотечественниками за рубежом, то в настоящее время ей приходится конкурировать на этом направлении с десятками других организаций как за влияние в диаспоре, так и за место в современном политическом процессе.

Общественный международный фонд славянской письменности и культуры. Общественный международный Фонд славянской письменности и культуры существует с 11 марта 1989 года. Одна из заслуг Фонда – инициатива празднования в России дней славянской письменности и

культуры, приуроченных ко дню памяти Святых Равноапостольных братьев Кирилла и Мефодия, ставших всероссийским государственным праздником. В числе основных задач Фонда -приобщение славянских народов к духовной жизни, прославление деяний Святых Равноапостольных братьев Мефодия и Кирилла, даровавших славянской культуре ее духовную основу) – Слово Божие; укрепление всестороннего сотрудничества между славянскими народами; возрождение славянских семейно-общинных обычаев народной жизни согласно евангельским идеалам добра, правды, любви, милосердия, жертвенности и сострадания. Фонд также организует и ежегодно проводит празднование памятных дат и знаменательных событий славянской истории и культуры. Фонд активно привлекает к своей деятельности соотечественников из славянских стран.

Братство славян Руси. Одной из первых постсоветских общественных организаций, возникших самостоятельно, было общественное объединение «Братство славян Руси», созданное Сергеем Николаевичем Падюковым.

С.Н. Падюков (1922–1993), архитектор-храмостроитель, политический и общественный деятель, эмигрировавший в 1939 году в Польшу, затем в Америку. Помимо профессиональной работы С.Н. Падюков был всегда участником общественно-политической жизни. В 1983 году он открыл в США отделение Западногерманского международного общества по защите прав человека. Его архитектурная контора стала центром по сбору и распределению литературы и редакцией ежеквартальника «Human Rights Review», распространяемого в США и Канаде. Он был также членом Конгресса русских американцев. В последние годы перенес свою деятельность в Россию, где в 1991 году основал в Москве региональную организацию «Братство славян Руси» (БСР), поставившей целью содействия воссоединению триединого славянского народа. Осенью 1992 года БСР собрало в Москве конференцию, на которую приглашены общественные деятели, представляющие русские, славянские организации, из бывших союзных республик. Целью конференции стало создание информационной

сети по мониторингу, соблюдению прав русских людей в этих республиках. Цель эта была достигнута – ежемесячно начали выпускаться бюллетени БСР, и к весне 1993 года был собран обширный материал о дискриминации русского и русскоязычного населения. В июне 1993 года на Всемирной конференции по правам человека в Вене, проходившей под эгидой ООН, «Братство славян Руси» распространило бюллетень, собравший многочисленные факты нарушения прав русских людей в бывших союзных республиках. Тогда же стало ясно, что эта информация не интересовала международные правозащитные организации, которые были сосредоточены на поддержке прибалтийских республик в их борьбе за становление суверенной государственности, а также на других процессах дезинтеграции СССР. Однако голос БСР был услышан российской стороной. Постепенно к вопросам положения русского населения на постсоветском пространстве стали проявлять внимание властные структуры новой России<sup>17</sup>. Деятельность БСР сошла на нет после смерти С.Н. Падюкова 23 октября 1993 г. в возрасте 71 года.

Всемирный Русский Народный Собор. Всемирный Русский Народный Собор (ВРНС)— это международная общественная организация и форум, цель которой — привлечение общественного мнения к наиболее острым вопросам современности. ВРНС существует с 1993 года и призван способствовать формированию гражданского общества России. На протяжении этих лет становится общественной площадкой и местом встречи людей, которые, независимо от политических взглядов, объединены единой целью – заботой о настоящем и будущем России. В заседаниях Собора участвуют представители власти, лидеры общественных объединений, высшее духовенство традиционных религий России, военачальники и военнослужащие Вооруженных сил Российской Федерации и представители других силовых ведомств РФ, деятели науки и культуры, делегаты русских общин из ближнего и дальнего зарубежья.

По уставу ВРНС, Главой Собора является Святейший Патриарх Московский и всея Руси, по благословению и под председательством которого проводятся ежегодные соборные заседания. С момента создания Собора и по 5 декабря 2008 года Главой был Святейший Патриарх Московский и всея Руси Алексей II. С 1 февраля 2009 года Главой Собора является Святейший Патриарх Московский и всея Руси Кирилл. Заместителями Главы ВРНС являются Председатель Правления Союза писателей России Валерий Николаевич Ганичев и Председатель Отдела Московского Патриархата по взаимоотношениям Церкви и Общества протоиерей Всеволод Чаплин.

В Президиум и Совет ВРНС входят известные российские политики и общественные деятели, представители мира науки, культуры и образования, военачальники, соотечественники из ближнего и дальнего зарубежья. В работе VI ВРНС, состоявшегося в декабре 2001 года, посвященного теме «Россия: вера и цивилизация. Диалог эпох», принял участие Президент России В.В. Путин.

Собор изначально был призван стать широким общественным форумом, местом встречи людей, придерживающихся различных политических убеждений, но объединенных общей заботой о будущем России. Деятельность Собора находит живой отклик среди многих наших соотечественников; в настоящее время в России действует несколько региональных отделений.

Со времени создания Всемирного Русского Народного Собора состоялось тринадцать соборных съездов.

21 июля 2005 года Всемирному Русскому Народному Собору был предоставлен специальный консультативный статус при Организации Объединенных Наций. Тогда же было создано Представительство ВРНС при ООН, призванное обеспечить взаимодействие Собора и этой международной организации.

Конгресс русских общин. В первые постсоветские годы формируется еще одна, уже всероссийская организация (позже ставшая международной): «Конгресс русских общин» (КРО), созданная по инициативе и под руководством Д.О. Рогозина. Учредительный Конгресс русских общин состоялся 2 марта 1993 года. В Госдуме первого созыва КРО располагал пятью мандатами. В Совете Федерации – били три члена КРО. Депутаты от КРО сыграли свою положительную роль на решении вопроса о финансировании из Государственного бюджета работы по поддержке соотечественников за рубежом. КРО зарегистрирована 30 января 1997 года (№ 3356). Руководящие органы Конгресса – Национальный совет и Исполком.

Позиция Конгресса русских общин строится на том, что эффективная защита соотечественников невозможна без политической воли сильного национального государства, выражающего интересы русского народа. КРО выступает защитником неотъемлемых прав русского народа:

- Право на существование, процветание и свободное развитие. Право на Родину, на национальное воссоединение в пределах родовой территории, на защиту соотечественников политическими, дипломатическими, экономическими, а при необходимости — и военными средствами.
- Право на свободную проповедь Слова Божия, сохранение духовных традиций Православия.
- Право на природные богатства и ресурсы русской земли.
- Право на свободу передвижения, сообщения, экономического и информационного обмена, на свободный доступ ко всем достижениям мировой цивилизации и их использование в частных и национальных интересах.
- Право на свободное и публичное выражение мнений по всем вопросам национальной жизни, на создание партий, организаций, объединений и движений, выражающих и исполняющих политическую волю русского народа.

- Право на самоидентификацию, на свободу думать и говорить по-русски, называться русским и иметь в своем паспорте соответствующую запись.

- Право на суверенитет, самоопределение, самоуправление и самооборону.

- Право на сохранение национальных традиций и самобытное развитие русской цивилизации.

Конгресс русских общин выступает инициатором объединения, диалога и сотрудничества всех национальных и патриотических сил России, готовых к утверждению русской солидарности.

В настоящее время есть две организации: общероссийская общественная организация Конгресс русских общин и Международный конгресс русских общин. В Международный конгресс русских общин входят 64 организации ближнего зарубежья. КРО России насчитывает 69 региональных организаций.

КРО провозгласил себя основной русской общественно-политической организацией, выражающей нравственную и политическую волю русского народа. Отвергая агрессивный национализм, КРО признает основой основ своей деятельности неагрессивный, «здоровый», возведенный в достоинство патриотизм. Во главу угла экономической программы КРО поставил задачу защиты отечественного товаропроизводителя.

Ближайшими единомышленниками КРО являлась Демократическая партия России. Лидеры КРО налаживали взаимодействие с Российским общенациональным союзом Сергея Бабурина, но не хотели иметь контактов с коммунистами (с Народно-патриотическим союзом Геннадия Зюганова).

В 1999 году КРО участвовал в выборах в Государственную Думу, но не получил депутатских мандатов. После избрания руководителя КРО в Государственную Думу и последующего перехода его на госслужбу деятельность организации практически свернута.

Совет соотечественников при Государственной Думе. В первом созыве Государственной Думы, избранной в 1993 году, был создан Комитет по делам СНГ и связям с соотечественниками. Председатель Комитета К.Ф. Затулин придавал государственное звучание проблеме соотечественников, оставшихся за пределами Российской Федерации после развала СССР. Деятельность Комитета способствовала созданию Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом, выделению в бюджете Российской Федерации, начиная с 1995 года, средств на поддержку соотечественников за рубежом. В сентябре 1994 года и апреле 2005 года в Государственной Думе прошли парламентские слушания о проблемах российских соотечественников в постсоветских государствах. В результате слушаний было рекомендовано создать при Государственной Думе Совет соотечественников, как экспертно-консультативный орган, представляющий самих соотечественников, проживающих за рубежом. Решение о создании данного Совета было закреплено Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации № 636-1 ГД от 5 апреля 1995 года. 5–6 июля 1995 года в Государственной Думе состоялся Съезд уполномоченных представителей зарубежных российских общин, организаций и объединений (Съезд соотечественников) который избрал Совет соотечественников при Госдуме в составе 35 человек из государств СНГ и Прибалтийских республик. В Совет также вошли депутаты Государственной Думы, рекомендованные подразделениями Госдумы.

Совет соотечественников собирался по мере подготовки важных для соотечественников вопросов, но не реже чем раз в полгода. Он сыграл решающую роль в подготовке и принятии Федерального закона «О государственной политике в отношении соотечественников за рубежом», в осознании российским государством и обществом проблем отрезанных от России соотечественников, в развертывании работы по поддержке соотечественников российскими регионами.

Совет соотечественников явился первым прецедентом привлечения представителей институтов гражданского общества в качестве экспертов и консультантов в высший законодательный орган России. Совет соотечественников действовал в трех созывах Государственной Думы до 2003 года. В 4-м и 5-м созывах деятельность Совета не возобновлялась.

Дом Русского Зарубежья им. Александра Солженицына (до 1.10.2009 – Библиотека-фонд «Русское зарубежье»). Дата основания Библиотеки-фонда «Русское зарубежье» – июль 1995 г. В основе создания лежит идея представителей эмиграции о централизованном собирании, накоплении, сохранении архивных материалов, литературного, исторического наследия Зарубежья. Русские изгнанники немало сделали для осуществления этого замысла. Были организованы знаменитый Русский Заграничный Исторический Архив в Праге, Русский педагогический музей и архив в Париже, Русская военная библиотека в Белграде, «Русские архивы» в Варне, Харбине, Порт-Артуре и в других городах. Ведущую роль в создании единого собрания документов, книг русского зарубежья принадлежит А.И.Солженицыну, имя которого носит в настоящее время Библиотека-фонд, ставший Домом Русского зарубежья.

Основные направления (цели) деятельности: собирание, обработка, хранение архивных материалов; пополнение и систематизация книжного и газетно-журнального фондов; проведение конференций, семинаров, круглых столов, лекций, выставок, встреч, творческих вечеров, презентаций книг и других мероприятий; издание современных исследований, посвященных различным аспектам истории и культуры Русского Зарубежья, не публиковавшихся ранее трудов эмиграции, переиздания классики Зарубежья. Сейчас это не только библиотека, но и научно-исследовательский центр, и архив-музей, в котором собирается культурный потенциал русского зарубежья, все богатство мысли русской эмиграции XX века.

С момента прекращения существования Советского Союза Дом Русского Зарубежья активно включился в решение проблем ближнего зарубежья.

Институт диаспоры и интеграции (Институт стран СНГ). Автономная некоммерческая организация Институт диаспоры и интеграции (Институт стран СНГ) учрежден 11 апреля 1996 г. по инициативе К.Ф. Затулина, возглавлявшего в Государственной Думе первого созыва (1993-1995г.г.) Комитет по делам СНГ и связям с соотечественниками. К.Ф.Затулин был выбран директором Института и остается им по настоящее время. Среди учредителей Института: МГУ им. Ломоносова, МГИМО, МИД России, Институт Европы РАН, Институт славяноведения РАН, Институт этнологии и антропологии РАН, Торгово-промышленная палата РФ, Департамент имущества г. Москвы, а также другие государственные, научные и коммерческие организации. Органами управления Института являются Наблюдательный Совет и Коллегия.

Основные направления (цели) деятельности: определение и научное обеспечение российских интересов на территории бывшего СССР. С этой целью Институт ведет комплексное изучение процессов, происходящих в новых государствах – бывших союзных республиках, прогнозирование их внутренней и внешней политики, разрабатывает модели экономической, политической, военной и культурной интеграции на постсоветском пространстве. Службами Института проводится сбор и обработка информации о положении соотечественников в ближнем зарубежье, осуществляется мониторинг этносоциальных и военно-политических конфликтов на территории бывшего СССР, вырабатываются рекомендации по их разрешению и предотвращению.

В Институте работают отделы: Украины, Белоруссии, Средней Азии и Казахстана, стран Кавказа, Молдовы и Приднестровья, стран Прибалтики (с 2009 г.), диаспоры и миграции, правовой отдел. Имеются также пресс-центр и архив. С 1997 года работает представитель в Белоруссии, в 2005 г. открыт Украинский филиал Института, в 2008 г. – филиал в Центральной Азии (Бишкек), представительство в Ереване.

Круг потребителей информации Института: Администрация Президента РФ, МИД РФ, Правительственная комиссия по делам соотечественников за рубежом, комитеты Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Правительство Москвы, исследовательские центры Российской Академии наук, и другие научные и экспертные учреждения, средства массовой информации, коммерческие структуры, банки.

Институт осуществляет ряд медиа-проектов: информационно-аналитический бюллетень «Страны СНГ. Русские и русскоязычные в ближнем зарубежье», который выходит 2 раза в месяц. Интернет-портал «Материк» ([www.materik.ru](http://www.materik.ru)). Еженедельная телепрограмма на канале «ТВ-Центр», мониторинг «Украина» и бюллетень «Молдово-Приднестровский регион».

По заказу МИД России Институт в 2007 году выпустил справочное издание «В помощь российскому соотечественнику за рубежом» и провел несколько исследований. Осенью того же года проведено масштабное исследование положения российской диаспоры, охватившее 6 стран СНГ и две тогда непризнанные республики – Южную Осетию и Приднестровье. По результатам исследования была издана книга «Российская диаспора на пространстве СНГ». В конце 2008 года научный коллектив Института успешно осуществил проект «Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, в центральноазиатском регионе (Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Узбекистан)», результаты которого легли в основу одноименной публикации.

Институт стран СНГ подготовил справки о положении соотечественников за рубежом для МИД России. Только за последние три года Институт провел более ста общественно значимых мероприятий, связанных с диаспоральной политикой РФ.

Результаты оперативного мониторинга ситуации на постсоветском пространстве и жизни диаспоры публикуются на сайте Института «Материк.ру».

Постоянным заказчиком исследований Института по проблемам соотечественников является Департамент внешнеэкономических и международных связей г. Москвы. Только в 2009 году на основании госконтракта для Московского правительства Институтом выполнено 16 исследований по следующим темам: «Формирование и развитие нормативно-правовой базы государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», «Политика России в области защиты прав российских соотечественников за рубежом», «Поддержка российских соотечественников за рубежом в культурно-гуманитарной сфере», «Формирование и развитие нормативно-правовой базы государственной политики Российской Федерации в отношении поддержки российских соотечественников за рубежом в экономической и научно-технической сферах», «Поддержка российских соотечественников за рубежом в вопросах русского языка и образования на русском языке». «Русские драматические театры и коллективы художественной самодеятельности за рубежом. Обзор», «Проблема неграждан в Латвии и Эстонии», «Анализ языковой политики в постсоветских государствах. Применение законодательных актов государств-членов ЕврАзЕС и наблюдателей в ЕврАзЕС, регламентирующих использование языков», «Анализ представительства русскоязычного населения в органах власти в странах –участниках СНГ и Балтии», «О деятельности российских вузов и их филиалов на постсоветском пространстве», «Анализ популярности русскоязычных периодических изданий (газет, журналов и интернет сайтов) в постсоветских государствах», «Нарушения прав российских соотечественников на Украине на использование русского языка в качестве родного», «Положение Канонической Украинской Православной Церкви и ее деятельность по сохранению межнационального мира, самобытности,

духовных традиций и культуры соотечественников», «О деятельности Гуманитарного российско-украинского совета по сохранению и развитию духовной культурно-исторической общности российского и украинского народов», «Проблемы становления государственности в Абхазии и Южной Осетии и пути их разрешения», продолжается работа по ведению «Базы данных об общественных организациях соотечественников за рубежом». Сейчас база содержит сведения о более чем 751 организации из 89 стран мира.

В отделе диаспоры и миграции ведется работа с обращениями соотечественников, поступающими в Институт стран СНГ и в адрес депутата Госдумы, директора Института К.Ф.Затулина. Только за 10 месяцев 2009 года рассмотрено около сотни обращений. По обращениям проводятся консультации, связанным с приобретением гражданства России, защитой прав соотечественников в государствах проживания и при переезде в Россию. При необходимости готовятся запросы от депутата Государственной Думы в компетентные органы России или стран проживания соотечественников по поднятым в обращениях вопросам.

Институт ведет работу со студентами и аспирантами московских вузов. В 2009 году в Институте прошли стажировку 20 студентов высших учебных заведений (из МГУ им. М.В. Ломоносова, Московского государственного открытого университета, Московского государственного областного университета).

Сотрудники Института являются членами экспертных советов при Комитете Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками, при Комитете Совета Федерации по делам СНГ, при Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом, при ФМС России. Работая в названных структурах, они участвуют в подготовке экспертных заключений, законопроектов по вопросам, важным для соотечественников: о гражданстве Российской Федерации, положении иностранных граждан на территории Российской Федерации, поддержке

соотечественников Российской Федерацией, о реализации программы переселения.

Сотрудники Института активно выступают в СМИ, привлекаются в качестве экспертов по вопросам своей компетенции на радио и телевидении.

Фонд «Россияне». Международный фонд по взаимодействию с зарубежными диаспорами «Россияне» (Международный фонд «Россияне») был создан в июне 1997 года. Его инициатором и генеральным директором является В.М. Скринник. Основные направления и цели деятельности, заявленные фондом следующие:

– взаимодействие с заинтересованными органами государственной власти, органами местного самоуправления, неправительственными организациями, средствами массовой информации по вопросам:

- содействие защите прав и законных интересов соотечественников;
- содействие активизации общественного мнения, направленного на объединение российских соотечественников;
- оказание помощи соотечественникам, желающим вернуться на свою историческую Родину в установленном законом порядке;
- содействие формированию образовательных, информационных, культурно-просветительских организаций соотечественников за рубежом;
- проведение научных исследований, разработка и реализация программных мероприятий по социальным, экономическим, политическим, экологическим и иным проблемам в интересах соотечественников за рубежом;
- сотрудничество со всеми заинтересованными российскими и зарубежными юридическими и физическими лицами в области дипломатии, политики, экономики, юриспруденции, науки, научно-технического прогресса, социального обеспечения, здравоохранения, экологии, культуры в целях собирания и консолидации «Русского мира» и реализации уставных целей.

Получив финансовую поддержку Правительства Москвы, фонд «Россияне» широко развернул свою деятельность на правозащитном направлении, по осуществлению образовательных программ Москвы в странах СНГ и Прибалтики.

С 5 октября 2005 г. организация стала преемником Московского отделения Государственно-общественного Фонда «Россияне». Активно работали филиалы Фонда: Латвийский Филиал МФ «Россияне» (г. Рига), Азербайджанский Филиал МФ «Россияне» (г. Баку). Выпускался дайджест «Россия и соотечественники».

С 2006 года с уходом руководителя на государственную службу Фонд «Россияне» практически свернул свою работу.

Межрегиональное общественное объединение «Российский клуб православных меценатов». Российский Клуб Православных Меценатов создан в ноябре 2003 года объединяет представителей различных сфер бизнеса.

С момента основания и по сегодняшний день Клуб проводит большую работу по реставрации, восстановлению и строительству храмов Русской Православной Церкви не только в России, но и за рубежом, а также оказывает помощь нуждающимся гражданам России, детским домам, приютам.

Деятельность Клуба много шире, чем оказание материальной помощи в восстановлении православных святынь. «Мы считаем не менее важным делом православное просвещение, внедрение христианских норм и правил в предпринимательскую деятельность», – говорится в заявлении руководства объединения.

Члены Клуба считают своим важнейшим долгом внести свой вклад в строительство великого государства Российского, сильного не только экономическим потенциалом, но и духовно-нравственными основами. Клуб активно работает с соотечественниками на Украине, в Белоруссии, в Казахстане.

Фонд «Наследие Евразии». Фонд «Наследие Евразии» (полное название: Некоммерческий Фонд содействия сохранению и развитию культурного, научного, духовного и природного наследия Евразии; сокращенное название: ФНЕ) – неправительственная, некоммерческая организация, зарегистрированная в Российской Федерации в 2004 году.

Фонд «Наследие Евразии» был создан с целью формирования эффективной системы коммуникации между интеллектуальными, экономическими и политическими элитами новых независимых государств.

Среди основных направлений деятельности Фонда «Наследие Евразии», в первую очередь, можно выделить исследование конкурентных преимуществ России и других новых независимых государств на евразийском пространстве. В рамках этого направления специалисты Фонда изучают условия для стимулирования развития человеческого капитала России как важнейшего конкурентного ресурса.

Во-вторых, Фонд оказывает содействие развитию интеграционных процессов в новых независимых государствах, пропагандирует парадигму равноправного партнерства между структурами бизнеса, государственными институтами и представителями экспертного сообщества.

Специалистами Фонда создана дискуссионная площадка для представителей экспертного сообщества с целью обсуждения проблем политического и социально-экономического развития стран постсоветского пространства, а также процессов глобальной и региональной интеграции в Евразии. С 2004 года Фонд «Наследие Евразии» является модератором информационно-аналитического Портала «Евразийский Дом».

Кроме того, Фонд осуществляет информационно-аналитическую деятельность. Эксперты Фонда проводят анализ политической ситуации и прогнозируют развитие социально-экономических процессов в России и на постсоветском пространстве.

Фонд «Наследие Евразии» является центром анализа и прогнозирования политических и социально-экономических процессов в новых независимых

государствах. В 2005 году Фонд открыл свое представительство в Киеве, на Украине. Фонд проводит исследования по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы российских соотечественников за рубежом.

Международный Совет Российских Соотечественников (МСРС). Международный совет российских соотечественников – международная организация, объединяющая соотечественников по всему миру. Создан в 2003 году, в Москве.

Основные цели МСРС:

- консолидация российской диаспоры, координация деятельности общественных объединений и организаций соотечественников в интересах сохранения этнической идентичности, национально-религиозной самобытности, духовного и культурного наследия коренных народов России;
- содействие формированию единого российского культурного, информационного и образовательного пространства в интересах укрепления общности российской диаспоры, усиления ее международных позиций;
- создание необходимых условий для расширения культурных, интеллектуальных и деловых связей российских соотечественников с исторической Родиной:
- содействие развитию всесторонних связей и контактов соотечественников с российскими общественными организациями и объединениями;
- привлечение на историческую Родину интеллектуальных, экономических и финансовых ресурсов российских соотечественников, проживающие за рубежом;
- представление законных интересов, содействие защите и реализации гражданских, политических, экономических, социальных, культурных, религиозных прав и свобод соотечественников за рубежом;
- распространение русского языка и культуры за рубежом;

- воспитание соотечественников в духе любви к своему Отечеству, уважения к его истории и традициям, национальным обычаям и культуре других народов;
- содействие восстановлению родственных связей, установлению контактов между соотечественниками, живущими в разных странах;
- формирование в общественном мнении зарубежных стран благоприятного отношения к деятельности МСРС, его уставным целям и задачам.

Высшим руководящим органом МСРС является Конференция МСРС, созываемая один раз в три года. Руководство деятельностью МСРС в период между конференциями осуществляет Правление. В период между заседаниями Правления руководящим органом МСРС является Президиум МСРС. Президиум постоянно действующий коллегиальный орган МСРС, осуществляющий от имени Совета права и обязанности юридического лица. Председатель Президиума – П.П. Шереметев (Франция). Исполнительным органом МСРС является Секретариат МСРС.

В настоящее время членами МСРС являются 122 организации российских соотечественников из 48 стран мира.

Международная Ассоциация молодежных организации российских соотечественников (МАМОРС). По решению Международного Совета российских соотечественников при поддержке Правительства Москвы и Московского дома соотечественника 23–27 сентября 2004 года состоялся Первый форум руководителей молодежных организаций российских соотечественников, проживающих за рубежом. Итогом работы Первого форума руководителей молодежных организаций российских соотечественников, проживающих за рубежом стало создание в целях содействия консолидации и координации деятельности молодежных общественных объединений за рубежом Международной Ассоциации молодежных организаций российских соотечественников.

Учредителями ассоциации стали представители объединений молодых россиян из более 40 стран мира. Они приняли Устав новой организации, сформировали руководящие органы Правление ассоциации в составе 17 человек из 15 стран.

Деятельность МАМОРС ориентирована по нескольким направлениям: «Молодежь российского зарубежья: проблемы сохранения исторической памяти и культурной идентификации», «Русский язык и литература. Проблемы образования на русском языке», «Молодые бизнесмены российской диаспоры: проблемы становления», «Проблемы создания единого русскоязычного информационного пространства за рубежом», «Молодежные организации будущее российской диаспоры», «Спорт: здоровые поколения», «Экология и молодежь. Молодежные организации в решении экологических проблем, стоящих перед человечеством в XXI веке». В соответствии с этими направлениями планируются мероприятия, направленные на привлечение в Ассоциацию новых членов, всестороннее развитие молодежных образовательных, информационных, культурных, экономических, спортивных контактов российских соотечественников, укрепление их связи со своей исторической Родиной – Россией. Особое внимание при этом уделяется активному участию молодых соотечественников в подготовке к празднованию памятных для всех россиян исторических дат, как в форме научных конференций, различных фестивалей и смотров творчества молодежи, так и специально приуроченного к этим событиям расширенных форумов молодежных организаций российского зарубежья.

В настоящее время МАМОРС единственная динамично развивающаяся международная молодежная организация соотечественников, что свидетельствует об актуальности и своевременности ее образования, востребованности в мировом сообществе идеи общерусского единства, и необходимости объединения соотечественников России в единое целое.

Общественная палата Российской Федерации. Общественная палата Российской Федерации была сформирована в соответствии с Федеральным законом РФ «Об Общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 года № 32. Согласно Закону, Общественная палата избирается каждые два года и осуществляет взаимодействие граждан с органами государственной власти и местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти.

Формирование Общественной палаты происходит в три этапа: первых 42 члена палаты назначаются Указом Президента РФ. Они в свою очередь выбирают 42 представителя от общественных организаций. Представители региональных и межрегиональных общественных объединений также выдвигают свои кандидатуры в члены палаты, 42 из которых принимаются уже утвержденными ранее двумя третями состава палаты. Высший орган палаты Совет. Председатель Совета (2008 – 2000 гг.) – С.П. Велихов, президент Российского научного центра Курчатовский институт, академик РАН.

Общественная палата оказывает поддержку некоммерческим организациям России. Благодаря ее вмешательству, удалось смягчить положения принятого в конце 2005 г. Закона о некоммерческих организациях. При активном участии Палаты общественные организации страны получили государственную финансовую поддержку (на конкурсной основе).

В целях проведения общественной экспертизы законопроектов. Общественная палата и Государственная Дума подписали Соглашение об информационном сотрудничестве и взаимодействии. В 2009 г., благодаря поправкам в законодательство, был установлен порядок, в соответствии с которым все социально значимые законопроекты в обязательном порядке проходят экспертизу Общественной палаты. С начала своей деятельности

Палата провела экспертизу более 150 проектов федеральных законов и правительственных нормативных актов, среди которых законы о целевом капитале, о саморегулируемых организациях, о работе с обращениями граждан, о военном призыве, о местном самоуправлении и многие другие.

Регулярными стали встречи членов Палаты с Президентом страны. Только в 2008–2009 гг. их было три: 19 марта 2008 г. Совет Общественной палаты обсудил с Президентом широкий круг вопросов общественно-политической жизни страны; 19 сентября 2008 г. в Георгиевском зале Кремля собрались виднейшие представители общественных организаций и творческих союзов — после операции по принуждению Грузии к миру речь шла о международной обстановке и участии граждан в мероприятиях общественной дипломатии; 17 июня 2009 г. представители Общественной палаты и Совета при Президенте по развитию институтов гражданского общества обсуждали пути совершенствования законодательства о некоммерческих организациях.

Палата использует разнообразные формы своей работы: общественные слушания, круглые столы, выездные заседания и др. Ежегодно проводится более ста публичных мероприятий. Пленарные заседания собирают всех членов Палаты. На них рассматриваются наиболее значимые вопросы развития страны и гражданского общества. В среднем проводится 4–5 пленарных заседания в год. Ежегодно на декабрьском пленарном заседании заслушивается и принимается Доклад Общественной палаты о состоянии гражданского общества в Российской Федерации.

Общественная палата Российской Федерации содействует формированию региональных Общественных палат. К концу 2009 г. их стало уже 50. Члены Палаты вошли в 42 сформированных общественных совета при федеральных министерствах и ведомствах.

Палата ведет большую международную деятельность. Она — полноправный член Международной Ассоциации экономических и социальных советов и схожих институтов (МАЭССИ), подписан

Меморандум с Европейским социально-экономическим комитетом. Проведен ряд важных международных мероприятий, таких как Международный семинар по проблемам европейской и глобальной энергетической безопасности 30 июня 2008 г.. Третий форум общественной дипломатии 15 декабря 2008 г, слушания по проблемам развития российско-американских отношений 3 июля 2009 г. (накануне визита в Россию президента США Б. Обамы). Делегации и представители Палаты активно участвуют в установлении контактов с представителями общественных организаций зарубежных стран, в том числе -российских соотечественников за рубежом. Только в 2008–2009 гг. состоялись поездки в Чехию, Индию, Италию, Китай, Германию, Южную Осетию, Литву, Финляндию, Украину, Беларусь, Болгарию, Испанию, Алжир, Египет, Венгрию.

Каждый член Общественной палаты входит в одну из 17 комиссий. Кроме того, созданы межкомиссионные рабочие группы, по нескольким важным направлениям деятельности. В том числе – межкомиссионная рабочая группа по международной деятельности, рассматривающая, в том числе, вопросы взаимодействия с российской диаспорой за рубежом.

Институт Русского зарубежья. Институт Русского зарубежья – автономная некоммерческая организация, созданная в марте 2005 г. с целью совершенствования исследовательской, информационно-аналитической, экспертной и организационной работы государственных и общественных структур Российской Федерации с российскими соотечественниками за рубежом.

Осуществляя свою деятельность в рамках Общественной дипломатии. Институт поддерживает прочные связи с общественными организациями зарубежных российских соотечественников, активно сотрудничает с государственными структурами Российской Федерации, курирующими работу с российскими соотечественниками за рубежом.

Институт на регулярной основе проводит научно-практические конференции, экспертные круглые столы, другие общественно-значимые

мероприятия, посвященные проблемам положения русского и русскоязычного населения в ближнем и дальнем зарубежье, общественно-политическим процессам на пространстве СНГ и Балтии. Институт осуществляет исследовательские и издательские проекты, проводит мониторинг положения российских соотечественников за рубежом.

Использование в работе с российскими соотечественниками за рубежом современных информационных технологий является одной из отличительных с юрой деятельности Института. Организация активно работает в Интернет-пространстве, поддерживает работу информационно-аналитического портала «Россия и соотечественники» ([www.msskie.org](http://www.msskie.org)). В 2007 г. информационно-аналитический портал "Россия и соотечественники" стал лауреатом Национальной премии за вклад в развитие российского сегмента сети Интернет («Премия Рунета»), заняв первое место в номинации «Рунет за пределами. Ру». В 2008 г. портал «Россия и соотечественники» был отмечен наградой Евразийского конкурса электронных СМИ «Гуманитарное сотрудничество во имя процветания», учрежденного Комитетом Государственной Думы ФС РФ по безопасности, некоммерческим партнерством «ИНФОФОРУМ» при поддержке Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям.

Институт евразийских исследований. Фонд развития «Институт Евразийских Исследований» — российская некоммерческая организация, основанная в мае 2005 г. Своими целями фонд называет восстановление и развитие культурных, гуманитарных, образовательных связей между бывшими республиками СССР: Абхазией, Азербайджаном, Арменией, Грузией, Россией, Казахстаном, Киргизией, Таджикистаном, Туркменией, Узбекистаном и Южной Осетией. В этих государствах успешно работают филиалы Фонда.

«Институту Евразийских Исследований» принадлежит заслуга в учреждении первой на постсоветском пространстве «Русской премии» для лучших литературных произведений, написанных на русском языке

гражданами государств бывшего СССР. Первым председателем жюри премии был Чингиз Айтматов.

При содействии Фонда в Таджикистане началось издание первого за 15 лет детского журнала «Почемучка» и республиканского журнала «Русский язык и литература в школах». В Киргизии Фонд поддерживает выпуск методического журнала «Русский язык и литература в школах Кыргызстана».

Важным вкладом Фонда в укрепление и развитие российско-азербайджанских отношений стала организация регулярной публикации в газете «Бакинский рабочий» дайджеста российской прессы «Российские вести», торжественная презентация которого состоялась в Баку 10 июня 2009 года.

Фондом проводится активная работа по содействию интеграции независимой Абхазии в мировое сообщество. Так, только в первом полугодии 2009 г. «Институтом Евразийских исследований» в Сухуми проведен ряд международных конференции и круглых столов: «Независимая Абхазия: поиск экономической стратегии», «Об участии Абхазии в переговорном процессе в контексте обеспечения стабильности и безопасности в Закавказье», «Абхазы и Адыги на Кавказе: настоящее и будущее».

Одним из приоритетных направлений деятельности Фонда является работа с молодежью. С целью поощрения социально-значимой, учебной и научно-исследовательской деятельности студентов, обучающихся на естественно-технических, экономических, гуманитарных факультетах в государственных высших учебных заведениях Абхазии, Азербайджана, Армении, Киргизии и Таджикистана Фондом учреждена именная стипендия имени Дмитрия Ивановича Менделеева.

Особое место в работе Фонда занимает сохранение памяти о подвиге пародов СССР в годы Великой Отечественной войны и забота о ветеранах. Ежегодно филиалами Фонда проводятся акции, приуроченные к 9 Мая. В

ходе этих акций проводятся концерты и приемы для ветеранов, на которых им вручаются памятные подарки, путевки в санатории, продуктовые наборы.

Фондом проводятся исследования по проблемам, затрагивающим интересы российских соотечественников, проживающих за рубежом. Фонд является организатором многочисленных международных форумов, конференций и круглых столов по гуманитарным проблемам взаимоотношений стран бывшего СССР.

Фонд «Русский мир». Фонд «Русский мир» учрежден Указом Президента России от 21.06.2007 года. Его цель – «популяризация русского языка, являющегося национальным достоянием России и важным элементом российской и мировой культуры». Учредителями фонда, в соответствии с Указом, выступают Министерство иностранных дел РФ и Министерство образования и науки РФ. Исполнительный директор фонда – Никонов В.А., известный политик и политолог. Попечительский совет возглавляет Вербицкая Л.А. – ректор Санкт-Петербургского государственного университета.

Основными задачами Фонда являются:

- поддержка общественных, академических, образовательных организации, занимающихся проблематикой, связанной с Русским миром, спонсирование их профильных проектов;
- поддержка российских и зарубежных научных и образовательных центров русистики;
- формирование благоприятного для России общественного мнения, распространение знаний о нашей стране;
- взаимодействие с диаспорами, содействие установлению климата межнационального уважения и мира;
- содействие возвращению эмигрировавших за границу россиян на Родину;
- создание системы экспертного обеспечения гуманитарного измерения внешней политики России;

- создание научных, экспертно-политических каналов развития двусторонних отношений с зарубежными странами и международными организациями;

- продвижение экспорта российских образовательных услуг;

- развитие международных связей российских регионов;

- содействие экспертным, научным и образовательным обменам;

- поддержка русскоязычных средств массовой информации и информационных ресурсов за рубежом;

- поддержка российских средств массовой информации и информационных ресурсов, ориентированных на реализацию целей и задач Фонда;

- поддержка ассоциаций выпускников российских/советских вузов; организация взаимодействия с зарубежными выпускниками российских вузов;

- поддержка русскоязычных сайтов, создаваемых за рубежом;

- содействие созданию русскоязычных женских, молодежных и детских структур в различных странах;

- поддержка усилий по сохранению рукописного наследия России;

- взаимодействие с Русской православной церковью и другими конфессиями в деле продвижения русского языка и российской культуры.

Фонд «Русский мир» в партнерстве с ведущими мировыми образовательно-просветительскими структурами осуществляет международный культурный проект – открытие Русских центров. Это уникальный модульный комплекс, имеющий типовую базовую комплектацию и специальные программы наполнения, ориентированные на страну пребывания. Русские центры фонда «Русский мир» создаются в целях популяризации русского языка и культуры как важных элементов мировой цивилизации, поддержки программ изучения русского языка за рубежом,

развития межкультурного диалога и укрепления взаимопонимания между народами.

Русские центры призваны отразить все многообразие Русского мира, объединенного сопричастностью к российской истории и культуре. Русский мир образуют люди разных национальностей и религий. Это и россияне, и соотечественники за рубежом, и представители эмиграции, и иностранные граждане, проявляющие искренний интерес к России.

Русские центры предоставляют широкий доступ к культурно-историческому и литературному наследию Русского мира, методике и практике российского образования, современным творческим идеям и программам. Центры организуют свою работу на принципах открытости, публичности и толерантности.

Фонд «Русский мир» дает гранты (делает пожертвования) на реализацию проектов, направленных на популяризацию русского языка и культуры и поддержку программ изучения русского языка, на основании договоров гранта (пожертвования), заключаемых с получателями грантов (пожертвований).

Фонд выпускает ежемесячный журнал «Русский мир».

Раз в год, накануне Дня национального единства, собирается Ассамблея Русского мира, на которую съезжаются из разных уголков планеты российские соотечественники, русисты, литераторы.

Фонд «Русские». Создан в 2008 г. Фонд определил свою цель как объединение русского народа в различных законных формах.

Задачи Фонда:

- изучение и обсуждение современных проблем русского народа, как народа, разделенного возникшими после 1991 года социальными и культурными барьерами;
- развитие и объединение интеллектуального, культурного и творческого потенциала русских, проживающих в Российской Федерации (РФ) и вновь

образованных государствах для воссоединения русского народа в различных законных формах;

- содействие обретению русскими, оказавшимися после распада СССР на территориях новых государств, равных прав с гражданами – представителями «титულных» наций;

- содействие признанию русского языка государственным в странах с большой долей русскоязычного населения;

- поддержка движения за право получения образования на родном языке и за возможность его использования в профессиональной и общественной деятельности;

- более широкое вовлечение русских, проживающих за пределами РФ, в процесс восстановления и укрепления Русского мира как самобытной части мировой культуры;

- обеспечение русских, проживающих в РФ, а также за ее пределами, информацией о состоянии русского народа как гражданской нации и этнической общности;

- объединение русского народа в Русской цивилизации, в Русском мире как самобытной части мировой культуры;

- содействие соблюдению гражданских прав, чести и достоинства русских людей, равных возможностей русских людей, где бы они не проживали.

Руководящим органом Фонда является Координационный совет, возглавляемый президентом фонда Л.И. Шершневым, генерал-майор в отставке. Президент Фонда национальной и международной безопасности, один из идеологов Шанхайской организации сотрудничества, главный редактор журнала «Безопасность», автор статей и учебных пособий по вопросам национальной безопасности, эксперт Государственной Думы и Совета Федерации РФ по безопасности. Президент Фонда «Русские». Члены Координационного Совета – это, в первую очередь, идеологи, мыслители, разрабатывающие и формулирующие идеологемы, ценностные, смысловые

установки и способы их защиты; это политтехнологи и эксперты, способные анализировать ситуацию, заглядывать в будущее, строить сценарии развития события; это третейские судьи в идеологических спорах.

Фонд объявил о намерении осуществить несколько проектов, среди них:

Проект «Русская деревня», его цель – внедрить положительный опыт восстановления русской деревни, уже полученный в Архангельской области, на всей территории России.

Телепроект – серия фильмов «Русские». Задача проекта: создать качественные фильмы о людях, внесших большой вклад в развитие русской и мировой цивилизации; максимально широко распространить информацию об этих людях в России и за ее пределами. Планируется в рамках проекта создание более 100 короткометражных (по 26 минут) фильмов.

В апреле 2008 года Фонд выступил с предложением о разработке закона о «карте русского», и в августе 2009 году объявил начало акции по выдаче российским соотечественникам за рубежом «карты русского». Фонд рассчитывает, что в случае успешной реализации проекта и его официальной поддержке со стороны государства, по «Карте русского», формально имея иностранное гражданство, русский человек мог бы приобрести, в частности: право на получение бесплатно многократной визы на пребывание в России; право на получение образования в России на общих основаниях с российскими гражданами; право работать в России и заниматься предпринимательской деятельностью на тех же основаниях, что и российские граждане; право служить по контракту в Вооруженных силах России; право участвовать в общественной и политической жизни России; право на получение пособия от России на третьего, четвертого и последующего ребенка, родившегося в семье и др.

Фонд «Историческая память». Фонд «Историческая память» – некоммерческая общественная организация, созданная осенью 2008 г. Целью деятельности Фонда является содействие объективным научным

исследованиям актуальных страниц российской и восточноевропейской истории XX века.

Фондом осуществляется:

- изучение актуальных страниц российской и восточноевропейской истории XX века;
- поддержка проведения исследований актуальных страниц российской и восточноевропейской истории XX века;
- поддержка издания исследований по актуальным страницам российской и восточноевропейской истории XX века;
- проведение научных конференций и «круглых столов»;
- презентации результатов исследований по актуальным страницам российской и восточноевропейской истории XX века в средствах массовой информации;
- взаимодействие с федеральными и местными органами законодательной и исполнительной власти Российской Федерации в соответствии с целью и задачами Фонда;
- взаимодействие с российскими и зарубежными СМИ и НКО в рамках осуществления уставной деятельности; организация научных обменов с зарубежными исследовательскими центрами и институтами в соответствии с целями и задачами Фонда;
- собственная издательская, информационная, просветительская, лекционная деятельность.

Деятельность Фонда чрезвычайно важна для соотечественников, поскольку позволяет противостоять многочисленным фактам фальсификации истории, с которыми сталкиваются в странах проживания, опираясь на объективные научные исследования.

В реализацию государственной политики в отношении соотечественников за рубежом активно включены субъекты Российской Федерации. Они ведут эту деятельность за счет средств региональных бюджетов. Российская столица с начала 90-х годов XX века активно,

системно работает в этом направлении. Для координации работы московских структур, ответственных за реализацию программ поддержки соотечественников, для контроля за исполнением этих программ создана Межведомственная комиссия. В ее состав входят представители негосударственных организаций, тех институтов гражданского общества, которые активно участвуют в реализации московских программ. При этом неправительственные организации и фонды привлекаются на конкурсной, договорной основе.

Особое внимание Москва уделяет поддержке соотечественников в Крыму. Приоритетом пользуется город Севастополь, моряки российского черноморского флота. На этом направлении специализируются несколько организаций.

Фонд «Москва-Севастополь». Дата основания: октябрь 1994 г. Основные направления (цели) деятельности: экономическая, финансовая и социальная поддержка личного состава кораблей, судов и частей ВМФ Российской Федерации, семей моряков, кораблестроителей, ветеранов флота. Президент фонда В.А. Кравченко.

Фонд развития экономических и гуманитарных связей «Москва-Крым». Фонд развития экономических и гуманитарных связей «Москва-Крым» был учрежден Правительством Москвы 27 ноября 1996 года для взаимодействия с государственными, общественными и хозяйственными организациями Автономной Республики Крым.

Главная задача Фонда – укрепление и развитие экономических и гуманитарных связей между Москвой и Крымом в целях сохранения единого культурного и экономического пространства.

Фонд при финансовой поддержке Департамента внешнеэкономических и международных связей города Москвы. Московского Дома соотечественника реализует многие благотворительные и гуманитарные программы по оказанию поддержки соотечественникам, проживающим в Автономной Республике Крым в соответствии со Сводным планом

мероприятий по осуществлению государственной политики в отношении соотечественников за рубежом на 2009 год, разработанным Правительством Москвы.

Фонд сотрудничает с наиболее авторитетными организациями соотечественников — Русской общиной Крыма и Российской общиной Севастополя. Для укрепления связей и координации работы с общественными организациями российских соотечественников в Крыму по инициативе Фонда создан Крымский союз российских соотечественников им. А. Невского.

Фонд имеет представительство в Крыму. Издается историко-публицистический альманах «Москва-Крым».

Московский фонд поддержки соотечественников имени Юрия Долгорукого. Московский Фонд международного сотрудничества имени Юрия Долгорукого создан Распоряжением Правительства Москвы № 211-РМ от 16 марта 1999 года в целях экономической, социальной и правовой помощи в деле соблюдения прав человека, равноправия и защиты законных интересов русскоязычного населения, проживающего в странах СНГ и Балтии, а также для оказания содействия программам г. Москвы по поддержке соотечественников.

В своей благотворительной деятельности МФМС уделяет основное внимание следующим направлениям:

1. Поддержка общественных объединений русской диаспоры:
  - оказание материальной помощи общественным организациям в осуществлении ими культурных, образовательных, информационных и издательских проектов;
  - содействие, в том числе финансовое, мероприятиям по поддержанию межконфессионального мира, помощь приходам Русской Православной Церкви.
2. Поддержка русского языка, образования и культуры:

- финансирование конференций, симпозиумов, «круглых столов», международных форумов;
  - пополнение библиотечных фондов объединений соотечественников изданиями русских авторов;
  - помощь в оснащении славянских университетов и Центров русского языка;
  - проведение конкурса учителей русского языка из зарубежных стран и прием победителей в Москве;
- финансирование театральных обменов, включая постановку спектаклей русских драматургов;
- организация выступлений московских артистов по заявкам организаций соотечественников;
  - поддержка музеев, связанных с русской культурой;
  - установление мемориальных досок выдающимся соотечественникам и поддержание в надлежащем виде памятников и некрополей русской славы;
  - организация приема детей соотечественников в Москве, ознакомление их с культурными и духовными ценностями города;
  - финансирование поездок детских творческих коллективов соотечественников для участия в московских конкурсах и фестивалях.

3. Поддержка социально незащищенных слоев российских соотечественников:

- материальная помощь ветеранам Великой Отечественной войны, участникам битвы за Москву.

При формировании и реализации государственной политики в области миграции, в том числе, по вопросам переселения на территорию Российской Федерации соотечественников из-за рубежа государственные структуры, отвечающие за вопросы миграции: Федеральная миграционная служба. Министерство регионального развития, – привлекают общественные объединения, поддерживающие переселенцев, среди которых большинство –

созданы самими переселенцами или с их участием. Для эффективного взаимодействия с гражданским обществом при ФМС России<sup>4</sup> создан общественный совет, в который приглашены руководители крупнейших переселенческих и правозащитных организаций.

Поддержка соотечественников-переселенцев из стран ближнего зарубежья является целью нескольких крупных общественных структур.

Общероссийский общественный благотворительный фонд «Российский фонд помощи беженцам «Соотечественники» (РФПБ «Соотечественники»). Дата основания: 21 мая 1991 г. Основные направления (цели) деятельности: создание и сохранение рабочих мест в общинно-компактных поселениях беженцев и вынужденных переселенцев. Содействие в приобретении жилья гражданами, безвозвратно покинувшими Чеченскую Республику. Разработка социально-адресных программ помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Создание региональных общественных приемных по делам беженцев и мигрантов. Сотрудничество с организациями российских соотечественников за рубежом. Фонд поддерживает контакты с более 350 переселенческими организациями с численностью от 100 до 1500 человек.

Международное общественное движение содействия мигрантам и их объединениям «Форум переселенческих организаций» (Форум). Дата основания: 1996 г. Основные направления (цели) деятельности: объединение усилий переселенческих организаций для обмена опытом выживания и более эффективной защиты прав переселенцев. Главные задачи: лоббирование гуманной миграционной политики; участие в совершенствовании миграционного законодательства РФ; защита прав каждого обратившегося мигранта от произвола чиновников; установление конструктивного сотрудничества со всеми ветвями власти (как на федеральном, так и на региональном уровнях); формирование в обществе доброжелательного отношения к мигрантам.

Форум объединяет более сотни переселенческих организаций (групп самопомощи), созданных мигрантами в разных регионах России. В состав

«Форума» входят также 3 НПО потенциальных мигрантов, живущих пока что в странах СНГ (Киргизия, Таджикистан, Узбекистан).

Сеть юридических консультаций для беженцев, вынужденных переселенцев и лиц «Миграция и Право» правозащитного центра «Мемориал». Дата основания: 1996 г. Основные направления (цели) деятельности: оказание квалифицированной, эффективной и доступной для каждого вынужденного мигранта бесплатной правовой помощи. Сеть «Миграция и Право» охватывает 45 регионов России, в которых проживает в общей сложности более 80% всех вынужденных мигрантов. Общее число пунктов Сети достигло 58, из них 4 находятся в Чеченской Республике, по два в Татарстане, Дагестане, Ростовской, Воронежской, Орловской и Челябинской областях. Краснодарском и Ставропольском краях. В Сети работают профессиональные юристы, в том числе адвокаты, имеющие большой опыт. В первую очередь Сеть старается обеспечить правовой помощью регионы, граничащие с территориями, ставшими постоянным источником миграции.

Большую работу в сфере гуманитарного сотрудничества, в том числе охватывающую творческую интеллигенцию из среды российской диаспоры стран СНГ, осуществляет Межгосударственный фонд гуманитарного сотрудничества государств – участников Содружества Независимых государств. Фонд создан по инициативе Российской Федерации в 2007 г. Договор о его учреждении подписали Россия, Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Узбекистан.

## **Глава III**

### **Участие институтов гражданского общества в формировании и реализации государственной диаспоральной политики**

#### **1. Взаимодействие государственных институтов и неправительственных организаций в вопросах осуществления политики в отношении соотечественников за рубежом**

Государство играет важную роль в развитии институтов гражданского общества. Им обеспечивается правовая база функционирования общественных объединений граждан, создаются механизмы материальной поддержки неправительственных организаций. В России, где опыт общественной самодеятельности ныне живущих поколений весьма скромнен, на государстве также лежат определенные стимулирующие функции по развитию институтов гражданского общества. Задача поддержки позитивных начинаний граждан поставлена на самом высшем уровне. Выстраивается система взаимодействия государства с институтами гражданского общества.

Знаменательным шагом в этом направлении было создание Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. Совет – консультативный орган при Президенте Российской Федерации, образованный в целях оказания содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информирования Президента Российской Федерации о положении дел в этой области, содействия развитию институтов гражданского общества, подготовки предложений главе государства по вопросам, входящим в компетенцию Совета. Создан Указом Президента Российской Федерации от [6 ноября 2004](#) № 1417 путем преобразования [Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации](#),

действовавшей с [1 ноября 1993](#) г. Этим же Указом утверждено Положение о Совете. Совет осуществляет законотворческую деятельность, анализ законодательства и правоприменительной практики, координацию деятельности неправительственных организаций, деятельность, направленную на борьбу с неуставными отношениями в армии, работу по рассмотрению индивидуальных и коллективных обращений граждан, взаимодействие с ведомствами и региональными властями по профильным вопросам.

В 2005 году<sup>180</sup> учреждена Общественная палата Российской Федерации – совещательный орган, созданный для осуществления связи между гражданским обществом и представителями власти. Деятельность Общественной палаты направлена на согласование интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти и местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан, конституционного строя и демократических принципов развития гражданского общества в стране. Общественная палата проводит общественную экспертизу социально значимых законопроектов, рассматриваемых Государственной Думой.

Законодательные основы деятельности общественных структур в Российской Федерации определяются Федеральными законами «Об общественных объединениях»<sup>181</sup> и «О некоммерческих организациях»<sup>182</sup>. В отношении общественных объединений законодательство весьма либерально. Оно не требует обязательной государственной регистрации организации для начала ее деятельности, что дает широкие возможности для проявления общественной инициативы граждан. Создание общественного

---

<sup>180</sup> Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» от [4.04.2005](#), № 32-ФЗ. Вступил в силу 1 июля 2005 года.

<sup>181</sup> Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ. Принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 14.04.1995 г.

<sup>182</sup> Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ. Принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 8.12.1995 года.

объединения, согласно действующему законодательству, осуществляется по инициативе учредителей – не менее трех физических лиц. Общественное объединение считается созданным с момента принятия решения о его создании, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов, которые принимаются на съезде (конференции) или общем собрании. С этого времени общественное объединение может осуществлять свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя обязанности, предусмотренные Федеральным законом. Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента государственной регистрации данного объединения.

Федеральный закон «О некоммерческих организациях» определяет правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций как юридических лиц, формирования и использования имущества некоммерческих организаций, права и обязанности их учредителей (участников), основы управления некоммерческими организациями и возможные формы их поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления. В июле 2009 г. внесены поправки в данный закон, которые упрощают бюрократические процедуры по оформлению документации и проведению проверок некоммерческих организаций.

Статья 31 закона «О некоммерческих организациях» предусматривает экономическую поддержку некоммерческих организаций органами государственной власти и органами местного самоуправления. Содействие может оказываться в следующих формах:

– предоставление в соответствии с законодательством льгот по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей некоммерческими организациям, созданным в благотворительных, образовательных, культурных и научных целях, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, других установленных законодательством

целях, с учетом организационно-правовых форм некоммерческих организаций;

– предоставление некоммерческим организациям иных льгот, в том числе полное или частичное освобождение от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом;

– размещение среди некоммерческих организаций государственных и муниципальных социальных заказов в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (в редакции Федерального закона от 02.02.2006 г. № 19-ФЗ);

– предоставление в соответствии с законом льгот по уплате налогов гражданам и юридическим лицам, оказывающим некоммерческим организациям материальную поддержку.

Государство выделяет специальные средства из федерального бюджета на поддержку некоммерческих неправительственных организаций, выполняющих социально-значимые проекты. Так, 18 марта 2009 года распоряжением Президента России «Об обеспечении в 2009 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества» ряду уполномоченных некоммерческих организаций из федерального бюджета выделены субсидии в размере 1 200 000 тысяч рублей на проведение конкурсов и выделение по их результатам грантов другим некоммерческим неправительственным организациям для реализации социально значимых проектов. В список уполномоченных организаций, получивших право на распределение субсидий, вошли пять организаций и фондов, деятельность которых направлена на правовое просвещение населения, помощь малоимущим и социально незащищенным категориям граждан, содействие молодежным инициативам. В числе получивших поддержку были проекты в области образования, культуры и общественной

дипломатии и проведение мониторинга состояния гражданского общества. В 2010 году в целях государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, из федерального бюджета было выделено 1 000 000 тысяч рублей.

Важная роль гражданского общества для решения государственных задач подчеркивается Президентом России Д.А. Медведевым, который, в частности, на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека в апреле 2009 г., в частности, сказал: «В условиях кризиса нам необходимо подумать об укреплении взаимопонимания и доверия между государством и гражданским обществом, потому что без такого доверия кризис просто будет не преодолеть».

В отличие от периода 90-х гг. прошлого столетия, в настоящее время выстроена система государственного взаимодействия с институтами гражданского общества в вопросах диаспоральной политики. Вряд ли это означает, что сегодня это взаимодействие достигло желаемого уровня. Все факты современного политического процесса говорят об обратном: государство ищет дополнительные резервы привлечения общественности к решению важных вопросов, касающихся положения соотечественников в ближнем зарубежье. Думается, что по мере углубления процесса демократизации российского общества методы и направления сотрудничества общества и государства в диаспоральной политике будут совершенствоваться.

Несмотря на незавершенность механизма взаимодействия институтов гражданского общества и государства, можно констатировать, что определенная система привлечения общественных структур к решению диаспоральных проблем уже сложилась. Правовую основу взаимодействия государства и общества в диаспоральной сфере представляет Федеральный

закон «О государственной политике в отношении соотечественников за рубежом»<sup>183</sup>.

Данный закон предоставляет широкие возможности для развития общественной самодеятельности российских граждан по поддержке соотечественников. Органам государственной власти на федеральном и региональном уровне законом предписано поощрять благотворительную деятельность по поддержке соотечественников<sup>184</sup>. Головным ведомством, ответственным за данную работу, является МИД России. Деятельность различных министерств и ведомств в данном направлении координирует Правительственная комиссия по делам соотечественников за рубежом, возглавляет которую Министр иностранных дел России.

Само Положение «О Правительственной комиссии по делам соотечественников», утвержденное Постановлением Правительства РФ 11 декабря 1994 года № 1369, предполагает привлечение к ее деятельности общественных объединений. В ст. 4 Положения говорится: «Комиссия в соответствии с возложенными на нее задачами координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при подготовке и выполнении мероприятий по поддержке соотечественников за рубежом, привлекая к этой работе заинтересованные общественные организации»<sup>185</sup>.

Инструментом привлечения общественных организаций к работе Комиссии являются рабочие группы «для проработки вопросов, связанных с возложенными на Комиссию задачами», участие экспертов и консультантов «для проведения экспертизы по вопросам, вносимым на рассмотрение Комиссии».

---

<sup>183</sup> Федеральный закон "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом" от 24 мая 1999 г. N 99-ФЗ.

<sup>184</sup> Статья 23. ч. 3 «В Российской Федерации могут создаваться общественные фонды и другие общественные объединения, образуемые в целях поддержки соотечественников и их общественных объединений. Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации поощряют благотворительную деятельность физических и юридических лиц в области отношений с соотечественниками в соответствии с законодательством Российской Федерации».

<sup>185</sup> В помощь российскому соотечественнику за рубежом. Справочное издание. – М., 2008. С. 345.

Так, например, при подготовке поправок в Федеральный закон «О политике в отношении соотечественников за рубежом» Департамент по работе с соотечественниками за рубежом МИД России, выполняющий функции секретариата ПКДСР, работал совместно со специальной межведомственной рабочей группой<sup>186</sup>, в состав которой были включены представители НПО.

В 2010 году ПКДСР созданы специальные рабочие группы по важным направлениям осуществления государственной политики в отношении соотечественников. Первая – рабочая группа по вопросам русского языка, культуры, образования (под руководством главы Россотрудничества)<sup>187</sup>, вторая – по вопросам консолидации и структуризации общин, защиты прав и законных интересов соотечественников<sup>188</sup>, совершенствования законодательства и координации работы субъектов Федерации в отношении соотечественников. В состав рабочих групп были включены представители профильных министерств и ведомств, а также неправительственных организаций, в частности, Института стран СНГ.

НПО на конкурсной основе привлекаются к реализации различных проектов поддержки соотечественников<sup>189</sup>, к организации фестивалей, конкурсов с участием соотечественников, к проведению исследований положения диаспоры, конференций, «круглых столов», поднимающих вопросы важные для соотечественников, проводимых в России за счет средств федерального и региональных бюджетов (по линии Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом, по

---

<sup>186</sup> В состав межведомственной рабочей группы по подготовке предложений о внесении дополнений и изменений в Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» № 99-ФЗ от 24 мая 1999 года, утвержденный решением ПКДСР от 31.03.2008, вошли представители неправительственных организаций: Института стран СНГ, Форума переселенческих организаций, Центра защиты граждан России за рубежом и поддержки соотечественников, фонда «Наследие Евразии», Академии проблем безопасности, обороны и правопорядка. – Архив отдела диаспоры и миграции Института стран СНГ.

<sup>187</sup> Решение ПКДСР от 28.03.2010 г.

<sup>188</sup> Решение ПКДСР от 1.10.2010 г.

<sup>189</sup> См., например, итоги проведения конкурсов по тематике работы с соотечественниками на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации по размещению заказов – <http://zakupki.gov.ru/Tender/Purchase.aspx>;

или на Портале государственных закупок города Москвы – <http://tender.mos.ru/pgz/default.aspx>

специальным программам министерств и ведомств, по соответствующим программам субъектов Российской Федерации). В работах по диаспоральной проблематике НПО также привлекают средства из внебюджетных источников. Известные экспертные организации (например, Институт стран СНГ<sup>190</sup>) на безвозмездной основе привлекаются для подготовки аналитических материалов для Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом. Выводы и рекомендации исследований, аналитических материалов, итоги конференций и круглых столов учитываются при принятии решений о мерах по поддержке соотечественников за рубежом, о направлениях деятельности дипломатических представительств в отношении соотечественников в тех или иных странах.

Привлечение институтов гражданского общества к формированию и осуществлению государственной политики по различным направлениям, в том числе по работе с соотечественниками за рубежом, стало устоявшейся практикой во многих министерствах и ведомствах. Представители неправительственных организаций и фондов входят в общественные советы, экспертные рабочие группы в Министерстве иностранных дел, в Федеральном агентстве по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество), ответственных за реализацию государственной диаспоральной политики.

Сотрудничество с общественными объединениями является одной из важнейших сторон деятельности Россотрудничества. В документе, определяющем полномочия этого ведомства, говорится, что оно «взаимодействует в научной, культурной, экономической, информационной

---

<sup>190</sup> Для Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом Институт стран СНГ подготовил и предоставил справки о положении соотечественников: в 2009 г. – «О положении соотечественников на Украине»; в 2006 г. – «Положение соотечественников в Молдавии и Приднестровье», «Положение соотечественников в Белоруссии», «Положение российских соотечественников на Украине», «О положении соотечественников в государствах Закавказья и Центральной Азии и мерах по их поддержке»; в 2005 г. – «О положении соотечественников в государствах Центральной Азии и мерах по их поддержке», «О положении соотечественников в государствах Балтии и мерах по их поддержке». – Архив отдела диаспоры и миграции Института стран СНГ.

и гуманитарной областях с российскими некоммерческими неправительственными организациями и религиозными организациями, с государственными и неправительственными структурами государств – участников Содружества Независимых Государств, других иностранных государств, с международными и региональными организациями»<sup>191</sup>.

Руководитель Россотрудничества подчеркивает, что «несомненным приоритетом в деятельности Россотрудничества станет поддержка и тесное взаимодействие с неправительственными организациями» и уже «создан отдел НПО и объединений дружбы, которому поручено взаимодействие с этими организациями с целью координации совместной работы и оказания им необходимой поддержки»<sup>192</sup>.

Связующим звеном федеральных органов исполнительной власти и общественности в диаспоральной политике являются общественные и научные советы при министерствах и федеральных агентствах и службах. Так, например, 15 октября 2010 года состоялось седьмое заседание Научного совета ФМС России, на котором была рассмотрена тема «Роль миграции в демографических процессах». В работе заседания приняли участие члены Научного совета ФМС России, представители структурных подразделений центрального аппарата ФМС России, научно-исследовательских и образовательных учреждений.

На заседании выступили: главный научный сотрудник Института социально-политических исследований РАН Л.Л. Рыбаковский, заведующий кафедрой народонаселения экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова В.А. Ионцев, главный специалист-эксперт отдела анализа и планирования Организационно-аналитического управления ФМС России Е.А. Ионцева.

В последние годы решение проблемы демографического развития Российской Федерации превратилось в одно из приоритетных направлений государственной политики.

---

<sup>191</sup> В помощь российскому соотечественнику за рубежом. Справочное издание. – М., 2008. С. 355.

<sup>192</sup> <http://rs.gov.ru/node/4967>

На национальную безопасность и на социально-экономическое развитие страны огромное влияние оказывают такие факторы, как убыль населения в сочетании с огромными требующими освоения территориальными пространствами, демографическим давлением со стороны сопредельных государств, оттоком населения из важных в геополитическом отношении регионов.

В системе мер, направленных на урегулирование миграционных процессов и улучшение демографической ситуации в Российской Федерации, значительное место занимает реализация Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Членами Научного совета ФМС России были высказаны предложения относительно совершенствования механизмов правового регулирования в сфере миграции с учетом текущей демографической ситуации. В перспективе указанные предложения лягут в основу рекомендаций, вырабатываемых по линии Научного совета ФМС России по данному вопросу.

В ходе заседания его участники отметили, что миграционный прирост в современных условиях соответствует потребностям Российской Федерации. Вместе с тем, эффективная реализация государственной миграционной политики невозможна без дифференцированного подхода к данному явлению, предполагающего создание необходимых условий для интеграции мигрантов в принимающее сообщество, их адаптации, совершенствования системы иммиграционного контроля<sup>193</sup>.

Приказом Министра внутренних дел от 18 февраля 2004 г. № 102 при МВД создан Совет соотечественников за рубежом.

Совет соотечественников за рубежом является постоянно действующим представительным общественно-консультативным органом при Министерстве внутренних дел Российской Федерации.

---

<sup>193</sup> Федеральная миграционная служба. Официальный сайт. 15 октября. 2010.

Совет соотечественников за рубежом при Министерстве был создан с целью оказания содействия МВД России в реализации федерального законодательства в сфере государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом.

Основными задачами Совета являются:

- разработка и обсуждение общественных инициатив, связанных с деятельностью Министерства по реализации законодательства о государственной политике в отношении соотечественников за рубежом;
- содействие организации взаимодействию Министерства с соотечественниками за рубежом, их объединениями и хозяйствующими субъектами;
- формирование позитивного общественного мнения среди соотечественников за рубежом о деятельности Министерства по защите их прав и законных интересов от преступных посягательств, а также дискриминализации российской экономики и борьбе с преступностью;
- экспертиза рекомендуемых Министром внутренних дел Российской Федерации программ, инициатив, отдельных направлений деятельности Министерства, затрагивающих интересы соотечественников за рубежом<sup>194</sup>.

В наборе средств приобщения научных и общественных организаций к работе в диаспоральной сфере значительное место принадлежит разовым общественно-политическим и научно-практическим мероприятиям, проводимым по заданию государственных учреждений. Например, на регулярной основе профессорско-преподавательский коллектив РУДН по заданию Министерства образования и науки проводит ежегодный международный научно-практический семинар «Русский язык для детей новых соотечественников» в рамках реализации Федеральной целевой программы «Русский язык» (2006–2010 гг.)<sup>195</sup>.

Семинар представляет интерес для учителей русского языка, работающих с детьми мигрантов и иностранцев, проживающих в России, а также для

---

<sup>194</sup> Министерство внутренних дел РФ. Официальный сайт.

<sup>195</sup> Министерство образования и науки. Официальный сайт. 08.06.2007.

преподавателей кружков русского языка, преподавателей, ведущих внеклассные занятия по русскому языку в группах детей мигрантов, для родителей заинтересованных в том, чтобы их дети в быстрые сроки овладели русской речью. В работе семинара принимают участие опытные преподаватели русского языка как иностранного и ведущие научные сотрудники образовательных учреждений, авторы учебников по русскому языку в национальных школах<sup>196</sup>.

Работу по координации деятельности Министерства культуры РФ с общественными объединениями в области диаспоральной политики осуществляет структурное подразделение этого ведомства – Отдел СНГ и работы с соотечественниками.

Совместно с творческими коллективами России Минкультуры проводит множество конкурсов и фестивалей для представителей российской диаспоры стран СНГ<sup>197</sup>.

Начиная с 2003–2004 гг., активизировалось взаимодействие региональных органов власти с общественными институтами в диаспоральной сфере. Совместно с общественными организациями республики Министерство торговли РТ, оказывающее поддержку экономическим проектам соотечественников, оказывает методическую и интеллектуальную помощь образовательным учреждениям ближнего зарубежья по вопросам изучения татарского языка, литературы, истории, культуры. Министерство культуры РТ активно работает по данному направлению в форме проведения традиционных праздников татарского и братских народов, творческих фестивалей, гастролей профессиональных театров и коллективов песни и танца, артистов эстрады, взаимодействия библиотек и музеев, обмена выставками.

Важным звеном, интегрирующим усилия государства и общества, является Всемирный конгресс татар и его представительства. Исполком ВКТ активно участвует в разработке и содействии в реализации программ в

---

<sup>196</sup> Там же.

<sup>197</sup> Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ Официальный сайт.

области развития языка, науки, образования, культуры, исторического наследия, народной педагогики и т.п.

Среди российских регионов, активно работающих с соотечественниками, тон задает Москва, которая в своем законе<sup>198</sup> среди принципов осуществления органами государственной власти города Москвы поддержки соотечественников называет «взаимодействие органов государственной власти города Москвы по вопросам поддержки соотечественников с общественными организациями» (статья 3, п. 7).

Одним из направлений деятельности органов государственной власти города Москвы при осуществлении поддержки соотечественников является «стимулирование сотрудничества российских организаций с организациями соотечественников, создания предприятий, товариществ и обществ; налаживание связей российских организаций с иностранными предприятиями, на которых работают преимущественно соотечественники» (статья 4, п. 5).

Поддержка соотечественников посредством привлечения некоммерческих организаций осуществляется на основе их участия в открытых конкурсах, получении ими грантов, субсидий, предоставленных государственными институтами. Содействие соотечественникам оказывается в следующих направлениях:

- 1) оказание методической и организационной помощи организациям соотечественников, в том числе региональным и международным;
- 2) оказание правовой помощи соотечественникам, в том числе путем взаимодействия с международными организациями по правам человека;
- 3) налаживание и развитие всесторонних связей между органами государственной власти города Москвы и организациями соотечественников;
- 4) поддержка русского языка и культуры, содействие в получении образования на русском языке и повышении квалификации в образовательных и научно-исследовательских учреждениях города Москвы,

---

<sup>198</sup> Закон города Москвы «О поддержке соотечественников за рубежом органами государственной власти города Москвы» от 23.09.2009 № 37

оказание поддержки зарубежным образовательным учреждениям, осуществляющим преподавание на русском языке;

б) информационное сотрудничество с организациями соотечественников, поддержка русскоязычных средств массовой информации;

в) поддержка социально незащищенных слоев соотечественников, а также организаций, объединяющих соотечественников с ограниченными возможностями и соотечественников-инвалидов.

Кроме того, в соответствии с законом Правительство Москвы «принимает участие в работе международных межправительственных и неправительственных организаций по поддержке соотечественников» (статья 6, п. 1).

Работа с соотечественниками закреплена на законодательном уровне и в Московской области. Закон Московской области «Об областной целевой программе «Поддержка Московской областью соотечественников за рубежом на 2007-2010 годы» также предусматривает поощрение деятельности российских неправительственных организаций по поддержке соотечественников: «Основной задачей настоящей Программы является стимулирование сотрудничества российских организаций, зарегистрированных на территории Московской области, с хозяйствующими субъектами соотечественников в странах их проживания, привлечение их экономического, творческого и духовного потенциала для укрепления экономического и культурного сотрудничества Московской области с зарубежными партнерами» (п. III. Цель программы).

Роль и место НПО в осуществлении государственной политики России в отношении соотечественников должны возрастать. Как признал Министр иностранных дел России, председатель Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом С.В.Лавров, вести работу в иностранных государствах по защите прав соотечественников очень непросто для официальных структур<sup>199</sup>. Министр подчеркнул, что нужно

---

<sup>199</sup> Докучаева А.В. Правительственная комиссия по делам соотечественников за рубежом определилась с работой в 2010 году. – Портал «Материк» Института стран СНГ, 16/10/2009

всячески поощрять деятельность правозащитных организаций, создаваемых самими соотечественниками, оказывать им организационную и материальную помощь, а также подключать российские институты гражданского общества к решению этих проблем. Прорабатывается вопрос о создании в России специальной неправительственной правозащитной организации, которая возьмет на себя функцию поддержки правозащитного движения соотечественников за рубежом.

Таким образом, особенностью современного механизма участия институтов гражданского общества в российском диаспоральном пространстве вообще и участие в формировании диаспоральной политики в частности является их тесное взаимодействие с государственными органами. Такое положение дел объясняется доминирующей ролью государства в процессе формирования гражданского общества. Именно поэтому деятельность неправительственных институтов и ее эффективность можно рассматривать только в контексте единой системы взаимодействия с государством. Конечно, из этого не следует, что НПО вне поля такого взаимодействия не обрели субъектности в диаспоральном процессе. Сказанное выше лишь подчеркивает важность единства двух направляющих – общества и государства в общем деле поддержки российских соотечественников.

## **2. Механизм участия институтов гражданского общества в формировании и воплощении диаспоральной политики России**

Влияние институтов гражданского общества на диаспоральную политику канализируется в три основные направления: опережение мер государства в сфере содействия соотечественникам, побуждающее последнее реализовывать опыт, накопленный общественной практикой; создание

общественного мнения вокруг проблем россиян в ближнем зарубежье и непосредственное участие в ее разработке и реализации. В той или иной мере все общественные институты задействованы в каждом из указанных направлений. Вместе с тем, практика деятельности в диаспоральной сфере способствовала определению некой специализации. Так, например, фонд «Русский мир» уже на первую свою Ассамблею собрал более тысячи представителей Русского мира из России и из-за рубежа – ученых-филологов, преподавателей русского языка и литературы, сотрудников музеев и библиотек, представителей организаций соотечественников, деятелей науки и культуры, а также представителей органов власти и традиционных в России религиозных конфессий.

Такой представительный кворум позволил Фонду уже с первых шагов деятельности заявить о себе как об организации, связанной в информационном поле с широкой общественностью и способной влиять на формирование настроений большого электората.

Не случайно фонд «Русский мир» стал одним из представительных учреждений, активно участвующих в формировании государственной диаспоральной политики.

Активность Фонда в формировании общественного мнения россиян по проблемам соотечественников наглядно представлена данными отчета Фонда за 2008 г.

*Таблица*

**Основные итоги деятельности Фонда<sup>200</sup>**

<b>Направление</b>	<b>Показатель</b>
Мероприятия и акции	50
Проведено общественных и научных мероприятий, всего	33

<sup>200</sup> Отчет об основных направлениях деятельности за 2008 год. Фонд «Русский мир». – М., 2009. С. 2.

В том числе:	
Фондом	20
Из них:	
международная конференция	6
форумы	1
круглые столы	10
семинары	3
Русскими центрами	10
филиалами	3
Подготовлено и проведено общественных акций, всего	17
В том числе:	
фондом	7
Русскими центрами	7
филиалами	3
Грантовые программы	
поступило заявок	1015
рассмотрено	780
одобрено	317
реализовано проектов	50
Русские центры	
заключено договоров	67
открыто Русских центров	15
проведено торжественных церемоний	15
Методическая деятельность	
создано методических концепций	2
подготовлено методических разработок	9
подготовлено методологических программ	2
Общее количество презентаций Фонда и его миссии, проведенных руководством и сотрудниками	более 280
Проведено конкурсов	5
Информационные проекты	
сайт: общее число посетителей за год	120 000
журнал: динамика тиража	с 2000 до 12000 экз.
общее количество публикаций о Фонде в печатных и электронных СМИ	около 2000
радиопрограмма «Русский мир»	24 передачи
произведено и размещено в эфире телевизионных фильмов	4
количество пресс-конференций и брифингов	25

Благодаря деятельности Фонда большое общественное звучание приобрела проблема сохранения русского языка на постсоветском социокультурном пространстве. Специально этому вопросу были посвящены международная конференция «Русский язык в новых независимых государствах: реалии, возможности, перспективы», состоявшаяся в феврале 2008 года, и международная конференция «Состояние и перспективы методики преподавания русского языка и литературы», проведенная в ноябре того же года, «круглые столы» «Русский мир и мир чтения», «Гуманитарное сотрудничество и межкультурный диалог: традиции и инновации», семинар «Новый учебник русского языка для детей из русскоязычных семей».

Формированию общественного мнения способствуют публичные акции Фонда, рассчитанные на привлечение внимания и интереса к вопросам сохранения и развития русского языка, культуры, ценностей и традиций. Только за 2008 г. Фондом подготовлены и осуществлены 7 общественно значимых акций, в том числе 3 выставочные и 4 благотворительные.

Грантовая деятельность, направленная на реализацию проектов и программ в области популяризации русского языка и культуры, – одна из ключевых задач Фонда. В целях ее реализации Фондом разработано Положение о конкурсе грантовых проектов, организована их экспертиза, созданы две конкурсные комиссии, осуществляющие регулярные заседания.

*Таблица*

#### **Целевые назначения грантовой поддержки<sup>201</sup>**

<b>Направление</b>	<b>Количество проектов</b>
Оказание помощи русским школам, центрам, курсам и университетским кафедрам русского языка за рубежом	50
Проведение фестивалей, Дней русского языка и других культурных мероприятий	42
Содействие в проведении научных и методических конференций, семинаров и общественных форумов	44

<sup>201</sup> Там же. С. 27.

Подготовка и издание учебников, учебных пособий, словарей, методических материалов	36
Организация научных и социологических исследований	33
Поддержка русскоязычных СМИ	27
Подготовка и издание художественно-публицистических книг и научных монографий	17
Поддержка программ развития библиотек	14
Содействие в проведении художественных выставок и экспозиций	13
Производство художественных и документальных фильмов, теле- и радиопрограмм	12
Создание специализированных Интернет-порталов	11
Развитие кафедр и совершенствование университетских программ преподавания русского языка за рубежом	8
Содействие в проведении олимпиад и конкурсов	6
Другое	4
<b>Всего</b>	<b>317</b>

Наибольшую поддержку получили проекты российских заявителей. Однако следует учитывать, что более трети этих проектов были направлены на продвижение русского языка и культуры за пределами России – проведение методических семинаров и курсов повышения квалификации преподавателей, издание учебников и пособий, организацию выставок и т.д. – и, таким образом, сориентированы на зарубежную аудиторию.

Большое внимание в работе Фонда уделяется информационным проектам, в ряду которых сайт занимает важнейшее место<sup>202</sup>.

С момента своего создания первая версия сайта «Русский мир» динамично развивается. 2008 год показал стабильный рост интереса пользователей разных стран к деятельности фонда «Русский мир», которая представлена на сайте. Будучи изначально задуманным как Интернет-представительство фонда «Русский мир», сайт фактически выполняет

<sup>202</sup> [www.russkiymir.ru](http://www.russkiymir.ru)

функции информационного портала, последовательно расширяя свои возможности.

Сайт занимает место в первой тройке лидеров по результатам соответствующих запросов пользователей.

В этих условиях была сделана ставка на расширение тематики, увеличение количества рубрик, формирование собственной базы публикаций. Материалы многих разделов сайта готовятся известными журналистами, сетевыми публицистами, а также специалистами по русской и зарубежной истории и культуре.

Бесспорный интерес пользователей вызывает новостная лента сайта, которая аккумулирует всю информацию о происходящем внутри Русского мира и вокруг него. С момента публикации раздела значительно расширена социокультурная и экономическая составляющая новостей. Формирование новостной ленты определили такие понятия, как «персона Русского мира», «глобальные научные проекты Русского мира», «глобальные спортивные проекты Русского мира», «духовно-нравственная политика Русского мира», «стратегические вопросы безопасности Русского мира: политика, экономика, экология», «персоны зарубежья о Русском мире», «духовное наследие», «великие исторические события Русского мира» и др.

Для более эффективной работы с новостными материалами с 21 июля начала работу информационная служба Фонда.

Постоянно наращиваются контакты и информационный обмен с организациями соотечественников, Русскими домами и научно-культурными центрами за рубежом. Среди источников информации государственные структуры (департамент по работе с соотечественниками за рубежом МИД РФ, управление президента РФ по межрегиональным и культурным связям с зарубежными странами), МАПРЯЛ, РОПРЯЛ, Институт русского языка им. А.С. Пушкина, Институт диаспоры и интеграции (Институт стран СНГ), Библиотека-фонд «Русское зарубежье», «Форум переселенческих

организаций», крупные информационные агентства, теле-, радиоканалы, газеты и журналы, в том числе их электронные версии, и др.

Помимо новостной ленты на сайте регулярно публикуются анонсы мероприятий, организуемых как непосредственно Фондом, так и дружественными структурами, профильными организациями, общественными объединениями, государственными органами в рамках тематики сайта. Сайт оказал подобную информационную поддержку более 220 организациям.

Раздел «Публикации» в 2008 году представил около 160 материалов, подготовленных сотрудниками сайта и информационной службы «Русский мир» либо заказанных специально для сайта. Их основная тематика – актуальные проблемы Русского мира, обсуждаемые в обществе вопросы, важные исторические даты, общественные и культурные события, состояние современного русского языка. На сайте также регулярно публикуются интервью с известными общественными и культурными деятелями России и зарубежных стран по проблематике Русского мира.

На сайте открыты и регулярно обновляются рубрики «Диаспора» и «Русский клуб». В рубрике «Диаспора» идет публикация материалов об истории и современном состоянии российской диаспоры за рубежом. «Русский клуб» – авторская рубрика, в которой размещаются материалы, посвященные исследованию самоидентификации человека русской культуры в диаспоре и описанию социальных процессов, происходящих в русскоязычных диаспорах разных стран.

В специально созданном разделе «Избранное» регулярно публикуются наиболее интересные, по мнению редакции сайта, материалы других СМИ, посвященные проблемам русского зарубежья, русского языка и культуры.

Публикации сайта представляют многогранную картину жизни Русского мира, знакомят читателей с важными и интересными эпизодами русской истории, предлагают для обсуждения и оценки мнения по актуальным общественным и культурным событиям.

Одной из важнейших задач сайта является полноценное и многогранное освещение деятельности фонда «Русский мир», а также проектов, осуществляемых при его помощи. В рамках ежедневного обновления новостной ленты на сайте публикуются все новости, связанные с деятельностью Фонда.

Журнал «Русский мир.ru» освещает вопросы развития России и русской цивилизации; публикует статьи по проблемам сохранения нашего богатейшего культурного и исторического наследия, обсуждает проблемы изучения и популяризации русского языка и литературы, рассказывает об интересных судьбах; размещает информацию о значимых событиях, анонсы мероприятия и другие материалы по тематике русского мира<sup>203</sup>.

Пилотный номер журнала был издан в начале ноября 2007 года и приурочен к проведению Ассамблеи Русского мира. В 2008 году журнал выходит в плановом ежемесячном режиме.

В начале 2008 года тираж одного номера журнала составлял 2000 экз., во втором полугодии этот показатель достиг 6000 экз., а к концу года увеличился до 12 000 экз. Динамика тиража наглядно свидетельствует о востребованности издания, его популярности и последовательном наращивании целевой аудитории, что обусловлено как составом авторов, редакционной политикой журнала, так и эффективной работой Фонда по его распространению.

Редакция журнала ведет целенаправленную работу по привлечению в качестве авторов ведущих российских и иностранных русистов, искусствоведов, историков, публицистов и т.д.

Так, в 2008 году в издании публиковались статьи таких известных экспертов, как Сигэоки Хакамада, Игорь Чубайс, Александр Ципко и других.

В структуре журнала заложено 14 постоянных рубрик. Из них наиболее популярными и активно пополняемыми являются: «Наследие», «История»,

---

<sup>203</sup> Журнал «Русский мир.ru».

«Соотечественники», а также материалы новостного и репортажного характера.

Журнал активно работает и с таким жанром, как интервью. Собеседниками издания становятся авторитетные ученые и политики, известные деятели культуры, люди интересной судьбы. В течение года были опубликованы беседы с Юрием Яковлевым, Максимом Кронгаузом. Анатолием Перминовым, Кларой Монюшко, князем Александром Долгоруким. Глебом Поспеловым, Никитой Струве и другими.

С 22 июля 2008 года реализуется совместный проект Фонда и радиокompании «Голос России» – еженедельная вечерняя радиoproграмма «Русский мир». в каждом выпуске в прямом эфире ведется живое общение с радиослушателями из регионов России, СНГ, Западной Европы, Балтии. Гости студии – известные общественные, научные и культурные деятели – обсуждают, как и чем живет Русский мир, говорят о русской культуре, традициях, обычаях, истории, вопросах русского языка, его сохранения и развития.

Пресс-службой Фонда в течение года осуществлено информационное обеспечение в СМИ более 40 мероприятий Фонда. Количество материалов СМИ о Фонде в 2008 г. (по данным ИАС «Медиалогия» и других систем контекстного поиска) составило 1953 публикации<sup>204</sup>.

В широком охвате Фондом велась работа по информационному обеспечению новой программно-стратегической платформы государства в отношении зарубежных соотечественников. Изучался процесс перевода концептуальных новаций в практическое русло. Осмысливались возможности диаспорального сообщества как действенного инструмента усиления влияния России за рубежом, лоббирования ее интересов и укрепления Русского мира в целом.

В свете новой Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной указом президента от 12 июля 2008 г., исследовался потенциал

---

<sup>204</sup> Текущий архив фонда «Русский мир». 2008 г.

содействия российской диаспоре объективному восприятию нашей страны в мире как демократического государства с социально ориентированной экономикой и независимой внешней политикой.

Большое внимание уделялось комплексному исследованию реального реиммиграционного потенциала российской диаспоре и перспектив реализации государственной Программы добровольного переселения соотечественников.

На систематизированной основе осуществлялся мониторинг состояния и развития русского языка, как в нашей стране, так и за рубежом.

В последние годы на государственном уровне признана насущная необходимость придать работе с соотечественниками системный характер. Все более четко обозначается вектор стратегического взаимодействия государства с различными ветвями русского мира. Оно приобретает соответственно и важное внешнеполитическое измерение в условиях возрастания роли их общественных объединений в информационно-политическом поле, где реально формируется имидж новой России.

Безусловно, одно из ведущих мест в формировании общественного мнения вокруг проблемы российской диаспоре стран СНГ принадлежит средствам массовой информации, которые, помимо большой работы внутри страны, призваны решить большую задачу информирования соотечественников ближнего зарубежья.

В этой связи многие российские СМИ имеют регистрацию в медиа новых независимых государствах. В связи с тем, что далеко не всегда руководство бывших союзных республик благосклонно относится к прямому информационному каналу, поступающему из России, актуализируется проблема увеличения сети корпунктов информационных агентств и электронных СМИ, что, в свою очередь, дает возможность российской общественности получать более подробную и достоверную информацию о происходящем в соседних государствах, в том числе о положении нашей диаспоре.

Российская периодика, в силу высокой стоимости и низкой покупательской способности населения, представлена на медиа-рынках новых независимых государств крайне слабо и в основном изданиями развлекательного характера<sup>205</sup>.

Особенно это характерно для тех стран, где в последние годы обозначился резкий спад жизненного уровня основной массы населения, и прежде всего самый заинтересованный в информации на русском языке его части – наших соотечественников.

Сложившаяся ситуация требует настойчивых последовательных усилий со стороны РФ, направленные на удовлетворение информационных потребностей российской диаспоры. Практическим воплощением стратегической линии по более активному взаимодействию с русскоязычной прессой за рубежом явилось, в частности, ежегодное проведение Всемирных конгрессов русской прессы. В 2004 году форум (София, июнь) собрал свыше 200 делегатов из более чем 40 стран мира. По информации одного из организаторов председателя Всемирной ассоциации русской прессы (ВАРП) и генерального директора ИТАР-ТАСС В. Игнатенко, русскоязычная пресса в мире выходит не только на более высокий количественный, но и качественный уровень, в последнее время появилось много новых изданий, телевизионных каналов, радиостанций на русском языке.

Отдельно нужно отметить развитие договорно-правовой базы, регламентирующей сотрудничество со странами СНГ на двусторонней и много сторонней основе. Среди имеющихся в этой сфере наработок – российско-казахстанское соглашение о статусе корреспондентов одной страны, постоянно работающей на территории другой. Есть и некоторые другие позитивные примеры достижения договоренностей по удовлетворению информационных потребностей наших соотечественников в ближнем зарубежье. Так, в начале 2003 г. Государственная радиовещательная компания «Голос России» и Национальная радиоккомпания

---

<sup>205</sup> Русский язык на постсоветском пространстве // Независимая газета. 2004. 9 июля.

Украины подписали соглашение о сотрудничестве в области радиовещания, предусматривающее выпуск российских передач в Украине, а украинских – в нашей стране<sup>206</sup>.

В рамках ПКДСР стало предусматриваться выделение средств для подписки на российскую и местную русскоязычную периодику общественных организаций соотечественников, русскоязычных учебных заведений, учреждения русской культуры, библиотек, а также ветеранов войны<sup>207</sup>.

Были организованы курсы повышения квалификации русскоязычных зарубежных СМИ в Москве ИТАР-ТАСС совместно с ВАРП.

Именно ВАРП занимает особое место в ряду международных неправительственных организаций. Во-первых, она призвана способствовать правдивому объективному освещению происходящих в России процессов, популяризировать богатые традиции ее истории, культуры и науки. Во-вторых, уникальная миссия ВАРП заключается в том, чтобы нести людям русское слово и тем самым поддерживать авторитет и позиции русского языка и культуры, задействуя в этих целях, в том числе возможности международных правовых институтов. В-третьих, ассоциация играет важную роль в сохранении этнокультурной самобытности соотечественников.

С целью определения степени эффективности влияния отдельных факторов на формирование общественного мнения коллективом научных сотрудников в 2009 г. был проведен экспресс-опрос в г. Москве и г. Санкт-Петербурге. Методом простой случайной выборки были опрошены в Москве 1452 чел., в Санкт-Петербурге – 1368 чел. Опрашиваемым был задан один вопрос «Из каких источников к Вам поступает информация о проблемах российских соотечественников в странах СНГ?». Ответ предлагалось выбрать из четырех готовых вариантов ответов:

– из официальных источников;

---

<sup>206</sup> Мухин В. Эфир в СНГ становится товаром. Кремль должен решить нужна ли соотечественникам за рубежом информация о России // Независимая газета. 2003. 7 апреля.

<sup>207</sup> Поддержка Россией соотечественников за рубежом // Материалы информационного сайта МИД России. 2005. 22 июля.

- из средств массовой информации;
- из материалов НПО;
- из других источников.

Результаты ответов распределились следующим образом (в %) <sup>208</sup>:

<b>Вариант ответа</b>	<b>в %</b>
Из официальных источников	17,1
Из средств массовой информации	29,3
Из материалов НПО	37,4
Из других источников	16,2

Таким образом, данные опроса показали с большой долей достоверности основных факторов формирования общественного сознания в части отношения к проблеме российских соотечественников ближнего зарубежья. Ведущая роль в этом процессе принадлежит неправительственным организациям и средствам массовой информации.

Непосредственная деятельность институтов гражданского общества в диаспоральной сфере является основанием для дальнейшей активизации диаспоральной политики государства. Чем большую активность проявляют общественные организации в ее реализации, тем глубже и всесторонне становится набор правительственных мер в отношении россиян стран СНГ и наоборот.

В расширении масштабов участия формирующихся институтов гражданского общества России в диаспоральной политике государства просматривается важная закономерность: чем выше уровень государственных усилий в области содействия соотечественникам, чем разнообразнее и многосторонне деятельность политических организаций в этом направлении, тем больше институтов гражданского общества вовлекается в процесс реализации диаспоральной политики государства. Так, в соответствии с Комплексной целевой Программой поддержки соотечественников Правительства Москвы от 18 мая 2003 г., 18 мая 2003 года в Пушкинском зале средней школы № 45 города Львова состоялся

<sup>208</sup> Текущий архив Института стран СНГ. 2009 год.

«круглый стол» по теме «Украина – Россия. Среднее образование. Состояние, проблемы, перспективы сотрудничества». В нем принимали участие заместитель руководителя Департамента международных связей Правительства города Москвы Б.И. Силаев, первый заместитель начальника Департамента международных связей города Москвы С.И. Долгошлюбов, Генеральный консул РФ во Львове Н.М. Мясоедов, представители Администрации города Львова и Львовской области, Управления образованием, лидеры Русского движения Украины, Русского общества им. А.С. Пушкина, директора учебных заведений Москвы, Львова, Черновцов, Хмельницкого.

Участники «круглого стола» Украина – Россия. Среднее образование. Состояние, проблемы, перспективы сотрудничества» призвали общественные и государственные структуры Украины, России, и Москвы обеспечить всемерную поддержку, как на государственном, так и на общественном уровне, наметившихся тенденций по восстановлению утраченных связей между педагогическими коллективами, деятелями науки, культуры и образования.

«Круглый стол стал толчком к налаживанию систематических связей между коллективами педагогов образовательных учреждений<sup>209</sup>.

В значительной степени инициатором активности общественных институтов в диаспоральной политике выступает само государство. Так, в рамках регулярно проводимого с 2007 г. по инициативе Министерства регионального развития форума «Интеграция соотечественников» проводятся «круглые столы» для обсуждения механизма совершенствования государственной программы переселения соотечественников. Красноречиво звучит само название «круглого стола»: «Пути совместных решений в создании благоприятных социально-экономических условий для интеграции участников Государственной программы».

---

<sup>209</sup> Информационно-издательский центр «Россияне». 18 мая 2003 года.

Один из ведущих «круглого стола» в 2008 г., директор Департамента межнациональных отношений «Минрегионразвития» А. Журавский, открывая дискуссию, сказал: «Не будем жаловаться, что плохо, а предложим, как исправить...»<sup>210</sup>

Александра Журавского поддержал второй ведущий – Юрий Крупнов: «Когда эта программа замышлялась, то, конечно, мы не представляли всей ее сложности. Но за прошедшие три года накоплен уникальный опыт. Сегодня требуется пересмотреть многие подходы к самой программе. Предлагайте новые механизмы, мы оформим их в резолюцию «круглого стола», которая станет важным документом, от которого, возможно будет зависеть совершенствование программы»<sup>211</sup>.

В ходе «круглого стола» Т.М. Котляр высказала мнение о том, что программу необходимо распространить на соотечественников – иностранных граждан уже находящихся на территории России. Им не нужно платить подъемные за переезд. Им нужно выдать удостоверение участников программы и дать возможность получить российское гражданство...

Предложение Т.М. Котляр поддержала представитель ПО «Россошанка» (г. Воронеж) Л. Бабушкина<sup>212</sup>.

Большой интерес вызвало выступление заместителя директора АНО Института демографии, миграции и регионального развития Натальи Антроповой. Институт участвовал в мониторинге реализации госпрограммы. В 2008 году ученые совершили шесть выездов в регионы. Общались с представителями территориальных управлений ФМС, уполномоченными органами, беседовали с соотечественниками, представителями бизнеса. Проведено более 50 экспертных интервью.

По итогам мониторинга Н. Антропова сформулировала предложения. Например, нормативно закрепить статус участника госпрограммы. Прописать его и продлить срок действия до момента получения документов,

---

<sup>210</sup> Российская миграция № 1(32). Январь – февраль. 2009. № 34.

<sup>211</sup> Там же. С. 34.

<sup>212</sup> Там же. С. 38.

сопутствующих гражданству. Регистрация настолько важна в нашем государстве, что без нее получение гражданства оказывается не вполне полноценным. С другой стороны, соотечественник берет на себя обязательство проживать на территории вселения не менее двух лет, и выполнение этого обязательства чрезвычайно затруднено.

Рассматривая государственную программу как систему искусственных мер по формированию противоестественного потока, направленного в те регионы, в которых естественный миграционный поток низкий (Дальний Восток), предполагающую дифференцированные ставки подъемных средств, исследователи утверждали, что подъемные не выполняют системообразующую функцию. Мотивировать человека на переезд в тот или иной регион должны совсем другие механизмы. На их взгляд, они должны выполнять компенсирующую функцию и рассчитываться конкретно для регионов в зависимости от уровня доступности частных и общественных благ.

Много было сказано про информационные механизмы. Памятка и информационный пакет не столько не соответствуют информационным потребностям соотечественника, они сформированы таким специфическим языком, что очень трудно читаемы. Соотечественники выносят из них ложную информацию. Формируется ложное представление о программе. Оказываются завышенными ожидания. По итогам мониторинга выяснилось, что мигранты, которые переселяются самостоятельно, гораздо лучше адаптируются, потому что ничего не ждут. Соотечественники ждут много, но получают гораздо меньше. Возникает много проблем.

Были высказаны предложения по жилищному обустройству, трудоустройству.

Мониторинг по реализации государственной программы проводился по заказу ФМС. Сначала была разработана концепция, затем проводились полевые работы. В научный коллектив вошли эксперты с кафедры экономической географии МГУ, экономисты, социологи. К выполнению

заказа был привлечен коллектив Национального института системных исследований проблем предпринимательства<sup>213</sup>.

Факторами реализации государственной диаспоральной политики являются как отдельные пассионарные личности, так и учреждения. В первом случае деятельность в отношении соотечественников ограничивается каким-либо узким набором мероприятий или проведением одной акции.

В качестве примера приведем инициативу Н. Михалкова пожертвовать 150 тыс. долл. личных средств на восстановление мемориалов русским солдатам, павшим в Крымской войне середины XIX в.<sup>214</sup>

В ряду организаций и объединений, предпринимающих определенные усилия в воплощении политического курса страны, также имеются такие, для которых деятельность в области диаспорального поля не является основной. Поэтому они ограничиваются отдельными акциями по поддержке наших соотечественников.

Так, партия «Единая Россия» явилась инициатором и главным спонсором в реализации нового, можно сказать, уникального проекта по созданию в июле 2002 г. в Алма-Ате «Русского дома», который призван стать своего рода культурно-просветительским центром нашей диаспоры в экс-столице<sup>215</sup>.

Есть немало положительных примеров привлечения к деятельности по решению социально-экономических и культурно-гуманитарных проблем соотечественников российских коммерческих структур, прежде всего тех, которые постоянно работают на рынках новых независимых государств. В ноябре 2002 г., например, 6 тыс. учебников, напечатанных при содействии Посольства РФ в Кишиневе за счет средств российской компании «Итера», были бесплатно распределены среди русскоязычных школ<sup>216</sup>.

В октябре 2001 г. на средства российской нефтяной компании «Лукойл» в центре Баку был открыт памятник А. Пушкину. Кроме того, «Лукойл»

---

<sup>213</sup> Там же. С. 47.

<sup>214</sup> Помощь кинорежиссера // Союзная газета. 2004. Сентябрь.

<sup>215</sup> Русский дом в Алма-Аты // Вечерний Бишкек. 2002. 5 июля.

<sup>216</sup> Приходко Н. Москва помогает соотечественникам. Молдавская система образования угрожает будущему русской диаспоры // Независимая газета. 2000. 17 октября.

провел благотворительную акцию по оформлению подписки на газету «Известия» русскоязычных библиотек, вузов, школ, а также ветеранов-нефтяников<sup>217</sup>.

Примером организации, деятельность которой полностью посвящена проблемам, связанным с сохранением национальных интересов России на постсоветском пространстве в целом и проблемам российской диаспоры в странах СНГ в частности, может служить Институт стран СНГ (Институт диаспоры и интеграции), учрежденный в 1996 году.

Институт занимается правозащитной деятельностью на территории стран СНГ, выступая в поддержку русского языка, русской культуры и русскоязычного населения, поэтому важное значение уделяется сбору и обработке информации о положении соотечественников в ближнем зарубежье, поддержанию связей с русской диаспорой и эмиграцией за рубежом. Институт также осуществляет мониторинг этносоциальных и военно-политических конфликтов на территории бывшего СССР, вырабатывает рекомендации по их разрешению и предотвращению.

Сотрудниками Института создана уникальная электронная база данных русских общин в ближнем и дальнем зарубежье и переселенческих организаций в России «Соотечественники».

В 2008–2009 гг. институт самостоятельно и во взаимодействии с отечественными и зарубежными структурами подготовил и провел следующие международные научно-практические конференции, круглые столы и семинары:

«После Косово: Содружество непризнанных государств на пути к признанию». Одностороннее провозглашение независимости Косова 17 февраля 2008 года не только вызвало неоднозначную реакцию в международном сообществе, но и дало повод для дискуссии о правомочности использования этого прецедента при разрешении спорных этническо-территориальных конфликтов на постсоветском пространстве. Именно этому

---

<sup>217</sup> Полоскова Т., Скринник В. Русский мир: мифы и реалии. – М.: Солид, 2000. С. 42–43.

была посвящена конференция, проведенная 28 марта 2008 года Институтом стран СНГ. Для участия в мероприятии были приглашены члены Совета Федерации, Государственной Думы РФ, Правительства Москвы, известные политологи и эксперты, представители Молдовы, Приднестровья и Нагорного Карабаха.

«Россия – Украина: стратегическое партнерство или железный занавес?». На протяжении последних лет необдуманные, а иногда и враждебные действия украинских властей не раз подвергали серьезным испытаниям многовековую дружбу и братство народов России и Украины. На проведенной в Киеве 21 апреля 2008 года Международной конференции обсуждались варианты выхода наших стран из этой ситуации, в частности, ход выполнения «Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной».

В мероприятии приняли участие ведущие политики, политологи и ученые, как из России, так и с Украины. Среди них – Сергей Глазьев, Константин Затулин, Модест Колеров, Алексей Пушков, Павел Золотарев, Сергей Михеев, Тамара Гузенкова и др.

«Предпосылки стабильного развития Крыма. К 225-летию Черноморского флота и Севастополя». Юбилей Черноморского флота был отмечен не только проведением церемоний, ритуалов, патриотических акций и культурно-массовых мероприятий. Он стал одновременно и поводом, и хорошим фоном для обсуждения проблем, имеющих прикладной, практический характер, устремленных в перспективу. Поэтому 12 мая 2008 года в «Доме Москвы в Севастополе» была проведена конференция «Предпосылки стабильного развития Крыма. К 225-летию Черноморского флота и Севастополя».

В ходе дискуссии был обсужден ряд актуальных вопросов, такие как: «Черноморский флот, Севастополь, Крым в контексте геополитики. Вчера, сегодня и завтра», «Роль и значение Черноморского флота в исторической судьбе Севастополя и Крыма», «Севастополь и Крым в эпицентре дискуссии

о статусе Украины и будущем российско-украинского Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве».

В конференции приняли участие первый зам. председателя Комитета Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками К.Затулин, адмиралы И. Касатонов, В. Комоедов, В. Кравченко, генеральный консул РФ в АРК А. Николаев, первый зам. председателя ВС Крыма С. Цеков, председатель Севастопольского горсовета В.Саратов, председатель союза «Свободная Россия» М. Колеров, руководитель Военного отдела УПЦ (МП), Архиепископ Львовский и Галицкий Августин и другие.

«1020-летие Крещения Руси: к вопросу о цивилизационном выборе России и Украины». Обострение внутривосточной обстановки на Украине негативно сказалось на всех сторонах российско-украинских отношений. Попытка известных политических кругов традиционно братского России государства искусственно инициировать разлом наших народов в самых чувствительных сферах общественной жизни – конфессиональной, социокультурной, гуманитарной – могло и до сих пор может обернуться непредсказуемыми последствиями.

В этой связи, проведенная 22 июля 2008 года в Киеве российско-украинская конференция имела большое значение, не в последнюю очередь обеспечиваемое авторитетом и политическим весом его участников; ведущих политиков, экспертов и ученых из России, Украины, Крыма. Среди участников: депутат ГД РФ К. Затулин, депутат ГД РФ С. Марков, обозреватель телекомпании «ТВЦ» А. Пушкин, гл. редактор журнала «Профиль» М. Леонтьев, первый зам. председателя ВС Крыма С. Цеков, политолог А. Мигранян, гл. редактор журнала «Политический класс» В. Третьяков, профессор Московской Духовной Академии А. Кураев, Митрополит Смоленский и Калининградский Кирилл, Митрополит Одесский и Измаильский Агафангел, Архиепископ Львовский и Галицкий Августин и др.

«10 лет спустя. Итоги Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной». Казалось бы, все должно свидетельствовать о наличии устойчивых дружеских и добрососедских отношений между нашими странами, при которых пролонгация между ними Договора о дружбе пустая формальность. Но так ли это? Так ли безоблачны эти отношения, в чем заключается смысл этого Договора о дружбе между Россией и Украиной и что конкретно он регулирует? Эти и другие вопросы обсуждались в Москве 24 сентября 2008 года в рамках российско-украинской конференции «10 лет спустя. Итоги Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной».

Учитывая большую актуальность предполагаемых к обсуждению проблем, на конференцию приглашены ведущие эксперты, политики и общественные деятели двух стран.

С российской стороны участвовали депутаты Государственной Думы А. Бабаков, В. Плигин, А. Островский, К. Затулин, С. Марков, В. Комоедов, Г. Гудков и др., члены Совета Федерации, в том числе первый зам. председателя СФ РФ А. Торшин, зам. министра иностранных дел Г. Карасин, Мэр Москвы Ю. Лужков, политологи М. Леонтьев, А. Мигранян, В. Третьяков, В. Федоров, директор Института экономики РАН Р. Гринберг и др.

С украинской стороны: депутаты Верховной Рады Украины Н. Азаров, Н. Королевская, А. Ефремов, В. Колесниченко, П. Симоненко, В. Колесников, академик В. Семиноженко, политологи А. Ермолаев, В. Фесенко, Ю. Болдырев, В. Корнилов, М. Погребинский и др.

«Попытки реабилитации ОУН-УПА – преступление против Победы». Видеомост Москва – Киев с таким названием был проведен 14 октября 2008 года. Дискуссия была посвящена итогам Научных чтений по проблеме реабилитации на Украине ОУН-УПА (Организация украинских националистов – Украинская повстанческая армия), прошедших накануне, 13 октября, в Киеве. Причиной постановки такой повестки дня стали действия

украинского руководства, которое, по мнению участников, совершенно не осознает своей ответственности перед народом Украины, продолжая политику реабилитации коллаборационистов Западной Украины. Подобное поведение нынешних киевских властей является как минимум, трагической ошибкой, которая ведет к расколу страны. Участниками видеомоста обсуждались возможные последствия формирования мифологии об ОУН-УПА для Украины, было приведено множество фактов, показывающих преступную деятельность ОУН-УПА во время фашистской оккупации страны. В частности, – о малоизвестной ее деятельности, направленной на уничтожение канонической православной церкви.

На «круглый стол» были приглашены депутаты, историки, эксперты. Участники в Москве – первый зам. Комитета Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками, директор Института стран СНГ Константин Затулин, председатель союза «Свободная Россия» Модест Колеров, историк Александр Колпакиди. Участники на Украине – народный депутат Украины, первый зам. председателя Комитета Верховной Рады по вопросам науки и образования Дмитрий Табачник, академик Петр Толочко, историк Александр Дюков, директор Украинского филиала Института стран СНГ Владимир Корнилов.

По результатам этого мероприятия СБУ вознамерилась закрыть украинский филиал Института стран СНГ за «антиукраинскую деятельность», еще раз доказав *Urbi et Orbi*, насколько на современной Украине процветают принципы демократии, свобода слова и научной дискуссии.

«Закавказье: новые реальности, проблемы и измерения». Целью этой Международной конференции, проведенной в Ереване 17 ноября 2008 года, явилось обсуждение новой геополитической реальности, которая сложилась в кавказском регионе после августовских событий, последних российско-турецких инициатив по «платформе безопасности» и декларации по нагорно-

карабахскому урегулированию, принятой в Москве на встрече президентов России, Армении и Азербайджана.

В конференции приняли участие политические и общественные деятели, а также ученые и эксперты из России, стран Закавказья, Ирана и Турции. В общей сложности – около 80 человек.

«Исторические традиции в российско-украинском социокультурном пространстве: вопросы языка, культуры, национальной и религиозной идентичности». 26 июня 2009 года в Севастополе Институтом стран СНГ, Украинским филиалом Института стран СНГ и общественной организацией «Институт стран СНГ в г. Севастополе» была проведена международная конференция, посвященная одному из важнейших факторов российско-украинских отношений – положению русского языка на Украине. В ходе дискуссии затронут круг вопросов, вот уже много лет волнующих народы России и Украины. Участники говорили о культурно-языковой политике, взгляде на историю, о современном искусстве, о православии, проблемах соотечественников, о Крыме как стабилизирующим факторе российско-украинских отношений и многом другом. Участники конференции отметили, что такой обмен мнениями был очень важен для каждого.

«Российско-украинские отношения: перед выбором». Эта международная конференция, организованная Институтом стран СНГ совместно с его украинским филиалом, проводилась в Донецке 28 октября 2009 года, в канун начала президентской избирательной кампании на Украине, которая волнует сегодня не только Украину, но и Россию. Ведь предстоящие выборы президента Украины – это важный этап в поиске пути, которым собирается идти украинское общество. В форуме приняли участие народные депутаты Украины, представители местных органов власти, эксперты, политологи, историки, писатели, священнослужители из России и Украины. Среди участников: Борис Колесников, Вадим Колесниченко, Владислав Лукьянов, Евгений Минченко, Владимир Корнилов, Сергей Михеев, Сергей Толстов,

Максим Калашников, Федор Березин, Сергей Бунтовский, Олег Горбунов и др.

Участники обсудили перспективы развития российско-украинских отношений после выборов-2010, российский фактор на выборах президента Украины, «русскую» и «антирусскую» карты в позициях основных кандидатов, роль Донбасса в налаживании отношений между Украиной и Россией, перспектива сохранения Черноморского флота РФ в Севастополе после 2017 года, проблемы русского языка и единства Православной Церкви.

Специально для конференции компания TFAK Ukraine по заказу Украинского филиала Института стран СНГ провела социологическое исследование, посвященное наиболее острым проблемам в российско-украинских отношениях.

По итогам научно-практических конференций и круглых столов Институтом было издано 6 сборников материалов.

По заказу государственных организаций и крупных коммерческих корпораций сотрудниками Института было проведено 25 научно-исследовательских работ, таких как «Формирование и развитие нормативно-правовой базы государственной политики Российской Федерации в отношении поддержки российских соотечественников за рубежом в экономической и научно-технической сферах», «Проблемы строительства АЭС в Белоруссии», «Российские соотечественники и этносоциальная политика властей государств Средней Азии и Республики Казахстан; основные тенденции и первые итоги», «Мониторинг конфликта в Нагорном Карабахе и процесса нагорно-карабахского урегулирования», «Изучение взглядов и позиций политической и экономической элит Таджикистана и перспективы взаимодействия с российской стороной», «Внешняя политика Республики Беларусь: между Россией и Евросоюзом», «Модели косовского урегулирования и их воздействие на ситуацию в Приднестровье» и др.

С 2008 года с периодичностью два раза в месяц выходит в свет журнал «Украина: информационно-аналитический мониторинг», посвященный

жизни Украины, ее политике и культуре. Учитывая интенсивность российско-украинских отношений, издание продолжает пользоваться повышенным интересом.

Созданный и поддерживаемый Институтом информационно-аналитический Интернет-портал «Материк» ([www.materik.ru](http://www.materik.ru)) был полностью обновлен, обрел новую форму и новые возможности, стал более информативен и удобен для пользователя.

Институтом еженедельно выпускался информационно-аналитический бюллетень «Страны СНГ. Русские и русскоязычные в ближнем зарубежье», (регистрационное свидетельство ПИ № 77-7987).

Отдел диаспоры и миграции Института стран СНГ ведет информационно-аналитическую работу по вопросам жизни российской диаспоры за рубежом, реализации политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, и их миграции, в том числе по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Результаты оперативного мониторинга жизни диаспоры публикуются на информационно-аналитическом портале «Материк.ру». По результатам анализа процессов, происходящих в диаспоре, по актуальным вопросам, затрагивающим интересы российских соотечественников сотрудниками отдела подготовлено 16 авторских статей в журналах, докладов на конференциях, круглых столах, в учебных заведениях Москвы.

В конце 2008 года по результатам исследования издана брошюра «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 декабре 2007 года проведена Международная конференция по проблемам преподавания истории в странах СНГ, Литве, Латвии и Эстонии,

материалы которой опубликованы в специальном издании «В помощь российскому соотечественнику за рубежом».

Осенью 2006 года отделом было проведено масштабное исследование положения российской диаспоры, охватившее 6 стран СНГ и две непризнанных тогда республики – Южную Осетию и Приднестровье. По результатам исследования была подготовлена и издана книга «Российская диаспора на пространстве СНГ».

Постоянным заказчиком исследований по проблемам соотечественников является Департамент внешнеэкономических и международных связей г. Москвы. В 2009 году на основании госконтракта отделом выполнено 12 исследований по следующим темам: «Политика России в области защиты прав российских соотечественников за рубежом», «Поддержка российских соотечественников за рубежом в культурно-гуманитарной сфере», «Формирование и развитие нормативно-правовой базы государственной политики Российской Федерации в отношении поддержки российских соотечественников за рубежом в экономической и научно-технической сферах», «Поддержка российских соотечественников за рубежом в вопросах русского языка и образования на русском языке», «Русские драматические театры и коллективы художественной самодеятельности за рубежом. Обзор», «Проблема неграждан в Латвии и Эстонии», «Анализ языковой политики в постсоветских государствах. Применение законодательных актов государств-членов ЕврАзЭС и наблюдателей в ЕврАзЭС, регламентирующих использование языков», «Анализ представительства русскоязычного населения в органах власти в странах – участниках СНГ и Балтии», «О деятельности российских вузов и их филиалов на постсоветском пространстве», «Анализ популярности русскоязычных периодических изданий (газет, журналов и интернет сайтов) в постсоветских государствах», «Нарушения прав российских соотечественников на Украине на использование русского языка в качестве родного».

Продолжается работа по ведению «Базы данных об общественных организациях соотечественников за рубежом». Сейчас база содержит сведения о более чем семистах организаций из 71 страны.

В 2009 году Институт стран СНГ получил грант от Фонда «Русский мир» на проведение исследования и издание книги «Русскоязычные в Центральной Азии. Социальный портрет». Исследование проведено и подготовлена книга при определяющем участии сотрудников отдела.

В этом же году отдел подготовил и провел три семинара с приглашением известных специалистов из государственных и научных учреждений: «Результаты мониторинга положения соотечественников в Казахстане и Средней Азии (Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Узбекистан), «Участие российских соотечественников в политических кампаниях в Прибалтике», «Общественные объединения русской диаспоры в Казахстане. Состояние и проблемы».

В отделе ведется работа с обращениями соотечественников, поступающими в Институт стран СНГ и в адрес депутата Госдумы, директора Института К.Ф.Затулина. По обращениям проводятся консультации, связанные с приобретением гражданства России, защитой прав соотечественников в государствах проживания и при переезде в Россию. При необходимости готовятся запросы от депутата Государственной Думы в компетентные органы России или стран проживания соотечественников по поднятым в обращениях вопросам.

Отдел ведет работу со студентами и аспирантами московских вузов. В 2009 году прошли стажировку 17 студентов высших учебных заведений (из МГУ им. М.В. Ломоносова, Московского государственного открытого университета, Московского государственного областного университета).

Сотрудники отдела являются членами экспертных советов при Комитете Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками, при Комитете Совета Федерации по делам СНГ, при Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом, при ФМС России.

Работая в названных структурах, они участвуют в подготовке экспертных заключений, законопроектов по вопросам, важным для соотечественников: о гражданстве Российской Федерации, положении иностранных граждан на территории Российской Федерации, поддержке соотечественников Российской Федерацией, о реализации программы переселения.

Важнейшее место в формировании и реализации государственной диаспоральной политики России принадлежит научно-образовательной элите и негосударственным образовательным учреждениям. Например, по инициативе профессорско-преподавательского коллектива РГУ нефти и газа им. Губкина в 2007 г., в ответ на растущий интерес к изучению русского языка в странах СНГ был разработан и внедрен проект «Русский для всех!» адресованный самой широкой аудитории:

- школьникам, студентам, аспирантам и молодым специалистам, желающим продолжить образование в России;

- педагогам по русскому языку, желающим повысить свою квалификацию, получать информацию о полезных информационных ресурсах, методических наработках, системе повышения квалификации в стране проживания или в России (очно или дистанционно) – стажировках, магистратуре, аспирантуре, докторантуре;

- журналистам и аналитикам, интересующимся востребованностью русского языка в странах СНГ – для этого совместно со специалистами Института социологии РАН был создан интересный онлайн-инструментарий для проведения опросов и мониторинга, который можно использовать для изучения итогов уже проведенных исследований, сравнить их результаты по отдельным параметрам<sup>218</sup>.

Одним из направлений государственной диаспоральной политики является правозащитная деятельность. «Нам кажется, – говорил на совещании в Совете Федерации 22 февраля 2005 г. министр иностранных дел РФ С.В. Лавров, – что сильной стороной политики Российской Федерации в

---

<sup>218</sup> Голос Родины. № 5. Декабрь, 2007. С. 11.

отношении соотечественников за рубежом является ее правозащитная составляющая. Мы строго придерживаемся во всех наших действиях принципа, согласно которому обеспечение прав человека, включая обеспечение прав лиц, относящихся к национальным меньшинствам, не является исключительно внутренним делом. Хотя, разумеется, основную ответственность за обеспечение достойных условий жизни наших соотечественников должны нести власти страны их постоянного проживания»<sup>219</sup>.

Организации по защите прав россиян ближнего зарубежья могут быть разделены на несколько категорий.

Первая объединяет правительственные учреждения, на которые возлагается реализация российской политики по вопросам «соотечественников»:

- Федеральная служба по делам миграции, вошедшая в 2001 году в состав Министерства внутренних дел;
- Совет соотечественников, проживающих за рубежом, при Министерстве внутренних дел, созданный в 2004 году и возглавляемый Н.Е. Никитиным;
- Правительственная комиссия по делам соотечественников за рубежом, которой долгое время руководил Виктор Христенко, вице-премьер правительства РФ, а в настоящее время возглавляет министр иностранных дел Сергей Лавров (ответственный секретарь комиссии – Сергей Николаев);
- Российский центр международного научного и культурного сотрудничества при МИД России (Росзарубежцентр) под руководством Элеоноры Митрофановой;
- Отдел по работе с соотечественниками за рубежом при Администрации Президента, созданный указом от августа 2002 года и возглавляемый до реорганизации верхушки исполнительной власти в 2004 году Алексеем

---

<sup>219</sup> Стенограмма совещания Председателя Совета Федерации С.М. Миронова 22 февраля 2005 г., посвященного вопросам защиты прав и интересов соотечественников, проживающих за рубежом.

Ситниным; теперь это полноценное Управление по связям с соотечественниками за рубежом, которое возглавляет Модест Колеров;

- Комитет по делам СНГ и связям с соотечественниками Государственной Думы, во главе которого стоял Борис Пастухов, впоследствии смененный Андреем Кокошиным;

- Межведомственная комиссия по работе с соотечественниками за рубежом, созданная правительством Москвы в январе 2002 года и возглавляемая Георгием Мурадовым.

Вторая категория включает в себя учреждения, в той или иной степени связанные с властными структурами, на которые возложены лишь функции представления интересов общественных объединений по защите прав русских, проживающих за рубежом. Здесь активную роль играют чиновники и политики, специализирующиеся в указанной сфере, но в основном – представители общественных объединений стран бывшего СССР. В качестве примера можно упомянуть Совет соотечественников, созданный К. Затулиным в 1995 году под эгидой Комитета по делам СНГ и связям с соотечественниками, а также три организации, находящиеся в более или менее прямой зависимости от администрации Юрия Лужкова: Московский дом соотечественника, созданный в 2004 году и возглавляемый Юрием Каплуном; Международный Совет российских соотечественников, зарегистрированный в 2003 году, под руководством Виталия Скринника; Международная ассоциация молодежных организаций российских соотечественников, созданная в 2004 году.

В третью категорию входят общественные объединения, заявившие о своей независимости и об отсутствии связей с государственными структурами, объединяющие представителей русских культурных или политических объединений всего мира.

Заслуживают упоминания объединение «Российский соотечественник» («Россотеч»), Филиал Международного фонда поддержки соотечественников

за рубежом «Россотеч» при Государственной Думе) и газета «Голос Родины».

Более заметно объединение «Русь единая» во главе с Сергеем Пантелеевым, образованное в 2000 году и несколько лет издававшее «Союзную газету». В настоящее время основным направлением деятельности «Руси единой» является поддержание Интернет-портала «Соотечественники» (<http://www.russedina.ru/>), который финансируется в основном за счет Федерального агентства по делам печати и средств массовой информации.

Большую работу по координации деятельности правозащитников, занимающихся проблемами соотечественников стран СНГ, проводит фонд «Россияне»<sup>220</sup>.

С 2002–2003 гг. содержание диаспоральной деятельности институтов гражданского общества дополнилось двусторонними контактами с организациями российских соотечественников в ближнем зарубежье. Так, с 2002 г. Фонд славянской письменности и культуры установил тесные взаимоотношения с Русской общиной Молдавии. Совместно с ее руководителями регулярно проводятся мероприятия, направленные на сохранение российского социокультурного пространства в Молдове. Так, 1 июня 2002 г. был проведен республиканский фестиваль детского творчества «Дерзайте, ребята!».

Фестиваль собрал более пятисот ребят из начальной и средней школы со всей Молдовы, с обоих берегов Днестра. Состязались юные литераторы, музыканты, певцы, танцоры, художники, народные умельцы, конструкторы-моделисты, кулинары, модельеры, актеры. В литературном кафе читали стихи и дегустировали творения кулинаров. В Кишиневе впервые оказались не только сельчане из далеких Добружи и Куничи, но и ребята из Тирасполя (Приднестровье), что в часе езды от столицы Молдовы. Победители получили призы, а все участники дипломы и подарки, бесплатные билеты на аттракционы<sup>221</sup>.

---

<sup>220</sup> Информационно-издательский центр фонда «Россияне». 24–27 июня 2003 г.

<sup>221</sup> Москва и соотечественники. Информационный дайджест. № 7. 2003. С. 37.

Начиная с 2002 года, участие институтов гражданского общества в реализации государственной диаспоральной политики характеризуется двумя новыми чертами. Во-первых, активными факторами стали региональные организации, союзы, творческие коллективы и объединения. Во-вторых, их работа стала координироваться среднесрочными программами сотрудничества субъектов Российской Федерации и русскими общинами и диаспоральными организациями стран СНГ. Так, коллективы деятелей культуры, научно-образовательная общественность, некоммерческие организации Алтайского края, Кемеровской, новосибирской и Томской областей были объединены с 2003 г. совместной деятельностью по реализации программы сотрудничества с Русской общиной Казахстана<sup>222</sup>.

Следует отметить, что регионы России, которые ведут работу с соотечественниками, значительно раньше, чем федеральный центр (Правительственная комиссия по делам соотечественников за рубежом) начали привлекать к своей работе НПО.

Примером многостороннего сотрудничества с НПО в сфере содействия соотечественникам стран СНГ может служить опыт Москвы.

Деятельность города Москвы по работе с соотечественниками за рубежом осуществляется на плановой системной основе. В настоящее время реализуется уже третья программа: «Комплексная целевая среднесрочная программа осуществления государственной политики в отношении соотечественников за рубежом на 2009–2011 годы», утвержденная Постановлением Правительства Москвы от 30 сентября 2008 г. № 882-ПП. Организацию и управление комплексом работ по реализации Программы осуществляет Департамент внешнеэкономических и международных связей города Москвы (ДВМС), являющийся государственным заказчиком-координатором Программы<sup>223</sup>.

---

<sup>222</sup> Там же. № 3. 2003. С. 5.

<sup>223</sup> Отчет о работе Департамента внешнеэкономических и международных связей гор. Москвы по поддержке российских соотечественников за рубежом в 2009 г. – М., 2009; Отчет о работе Департамента внешнеэкономических и международных связей гор. Москвы по поддержке российских соотечественников за рубежом в 2008 г. – М., 2008; Отчет о работе Департамента внешнеэкономических и международных связей гор. Москвы по поддержке российских соотечественников за рубежом в 2006 г. – М., 2006.

Ежегодно верстается сводный план мероприятий, которые отбираются рабочей группой ДВМС из общей массы представленных заявок. С 2006 года действует система рассмотрения заявок от организаций и объединений российских соотечественников только при наличии рекомендаций соответствующих загранучреждений МИД России.

23 сентября 2009 года Московской городской думой был принят и в октябре 2009 года вступил в силу Закон города Москвы «О поддержке соотечественников за рубежом органами государственной власти города Москвы». Закон направлен на правовое регулирование отношений, связанных с реализацией органами государственной власти города Москвы мер поддержки соотечественников, и является базовым для разработки и осуществления целевых среднесрочных программ.

Ежегодные сводные планы мероприятий и в целом комплексные целевые среднесрочные программы по работе с соотечественниками за рубежом ДВМС реализует в тесном взаимодействии с федеральными органами власти, ответственными за работу с соотечественниками, с органами власти других субъектов Российской Федерации, а также с опорой на неправительственные организации, работающие, как в Москве, так и за рубежом.

Финансирование работ в рамках ежегодного сводного плана по заказу ДВМС осуществляется по некоторым видам работ в форме субсидий в соответствии с Положением «О порядке предоставления субсидий из бюджета города Москвы на осуществление внешнеэкономических и международных связей», утвержденным Постановлением Правительства Москвы от 10 марта 2009 года № 173-ПП, по другим – на конкурсной основе в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Многолетними партнерами ДВМС по данному направлению являются следующие некоммерческие неправительственные организации:

- Международный совет российских соотечественников (МСРС),

- Международная Ассоциация молодежных организаций российских соотечественников (МАМОРС),
- Автономная некоммерческая организация Институт диаспоры и интеграции (Институт стран СНГ),
- Московский Фонд поддержки соотечественников имени Юрия Долгорукого,
- Фонд развития экономических и гуманитарных связей «Москва – Крым»,
- Московский союз общественных объединений – Общество дружбы с народами зарубежных стран (МСОД).

У каждой из организаций есть свой сектор в общей деятельности по реализации планов Москвы в данном направлении.

МСРС и МАМОРС – решают задачи по консолидации общественных объединений российских соотечественников на основе общих для них акций, мероприятий, форумов, конференций.

Институт стран СНГ – обеспечивает научно-экспертное сопровождение работы с соотечественниками.

Фонд имени Юрия Долгорукова – осуществляет многочисленные программы в области культуры, образования, поддержки русского языка за рубежом, по поддержке зарубежных приходов РПЦ за рубежом.

Фонд «Москва – Крым» – специализируется на работе с соотечественниками в Крыму, как важнейшем регионе российских интересов и анклавном русском населении Украины.

МСОД – на базе зарубежных партнерских организаций и обществ дружбы с Россией организует курсы русского языка, библиотеки русской художественной и справочной литературы, просмотр отечественных фильмов; мероприятия для детей соотечественников, направленных на знакомство их с Москвой.

Среди основных направлений деятельности органов государственной власти города Москвы Закон определил и поддержку социально

незащищенных слоев соотечественников, а также организаций, объединяющих соотечественников с ограниченными возможностями и соотечественников-инвалидов. В статье 17 «Поддержка соотечественников в социальной сфере» указано, что «поддержка соотечественников в социальной сфере осуществляется органами государственной власти города Москвы путем:

1) содействия в оказании экстренной и плановой стационарной, а также консультативно-диагностической медицинской помощи соотечественникам на базе медицинских учреждений города Москвы;

2) оказания содействия в обеспечении нуждающихся соотечественников медицинской и иной техникой индивидуального пользования для лечения и профилактики;

3) материальной поддержки нуждающихся ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны, ветеранов труда;

4) оказания адресной помощи соотечественникам, оказавшимся в тяжелой жизненной ситуации;

5) организации экскурсионных поездок и отдыха детей соотечественников в период школьных каникул».

Реализация социальных программ поддержки соотечественников является важной гуманитарной частью Программы. Ответственными за исполнение этого направления являются: Департамент здравоохранения города Москвы (оказание медицинской помощи соотечественникам, проживающим за рубежом, в московских лечебно-профилактических учреждениях; обеспечение нуждающихся соотечественников медицинской техникой индивидуального пользования) и Департамент социальной защиты населения города Москвы (оказание материальной помощи нуждающимся ветеранам, инвалидам Великой Отечественной войны, участникам битвы под Москвой, родственникам умерших на оплату ритуальных услуг, а также пострадавшим от стихийных бедствий или конфликтов на национальной почве).

В рамках Программы в 2009 году<sup>224</sup> осуществлена помощь соотечественникам, проживающим за рубежом, в московских лечебно-профилактических учреждениях, нуждающиеся соотечественники обеспечены медицинской техникой индивидуального пользования. В частности, организовано лечение на базе московских медицинских учреждений 24 российских соотечественников из 9 стран (Армения, Грузия, Киргизия, Туркмения, Украина, Латвия, Белоруссия, Болгария, Молдова).

Осуществлена поставка медицинских приборов индивидуального пользования для соотечественников в Болгарии (28 тонометров, 1 инвалидная коляска), Литве (100 тонометров, 20 слуховых аппаратов), Абхазии (51 тонометр, 1 ингалятор), Латвии (16 слуховых аппаратов).

В течение года продолжала оказываться материальная помощь остро нуждающимся ветеранам, инвалидам Великой Отечественной войны, участникам битвы под Москвой, пострадавшим от стихийных бедствий и конфликтов на национальной почве, их родственникам для участия в погребальных церемониях. По заявкам общественных организаций оказана адресная материальная помощь 1404 ветеранам, инвалидам Великой Отечественной войны, социально незащищенным российским соотечественникам.

Единовременная материальная помощь вручена соотечественникам, проживающим в Абхазии, Латвии, Молдове, Азербайджане, Болгарии, Таджикистане, Эстонии, на Украине. Общая сумма расходов на эти цели составила 3 млн. 662 тыс. руб.

К реализации мероприятий по обеспечению социальной поддержки соотечественников привлекаются неправительственные некоммерческие организации (НПО), которые до 2009 года получали эту работу на конкурсной основе в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

---

<sup>224</sup> Отчет о работе Департамента внешнеэкономических и международных связей города Москвы о поддержке российских соотечественников за рубежом в 2009 году.

С 2009 года на социальные программы для соотечественников предусмотрены субсидии. 10 марта 2009 года Правительство Москвы своим Постановлением №173-ПП приняло Положение «О порядке предоставления субсидий из бюджета города Москвы на осуществление внешнеэкономических и международных связей», которое сделало возможным осуществлять финансирование некоторых программ поддержки соотечественников на основе субсидирования. К таким программам относятся, в частности, организация оказания медицинской помощи соотечественникам, проживающим за рубежом, в московских лечебно-профилактических учреждениях; оказание материальной помощи нуждающимся ветеранам, инвалидам Великой Отечественной войны, участникам битвы под Москвой, родственникам умерших на оплату ритуальных услуг, а также пострадавшим от стихийных бедствий или конфликтов на национальной почве.

Финансовый кризис сказался на возможностях финансирования работы по поддержке соотечественников. Не все, запланированные в Программе мероприятия, получили необходимые средства. Но, тем не менее, в 2009 году были выделены субсидии для организации медицинской помощи соотечественникам в сумме 30 млн. руб., на материальную помощь нуждающимся ветеранам – 6,99 млн. руб.

Необходимым условием предоставления субсидии из бюджета города Департаментом внешнеэкономических и международных связей города Москвы является осуществление претендентом на получение субсидии работы в области международных отношений и международного сотрудничества, в области поддержки российских соотечественников за рубежом.

Зарекомендовавшими себя, многолетними ответственными и инициативными исполнителями работы по реализации московских программ социальной поддержки соотечественников являются: Московский Фонд поддержки соотечественников имени Юрия Долгорукого и Фонд развития

экономических и гуманитарных связей «Москва-Крым». Они остаются главными партнерами ДВМС в реализации данного направления.

Несмотря на большую работу общественных организаций в области реализации диаспоральной политики, главным ее изъяном является недостаточная корреляция с реальными потребностями конкретных людей, отдельных представителей российской диаспоры. По данным динамического исследования в среде представителей российской диаспоры стран СНГ, осуществленного социологической группой Института стран СНГ в 2007–2009 гг., эффективность усилий субъектов диаспоральной политики характеризуется следующими данными<sup>225</sup>:

<b>На вопрос: «Деятельность каких российских структур Вы оцениваете положительно с точки зрения влияния на Ваше положение в стране проживания?», ответили положительно в % к общему числу опрошенных</b>	<b>2007 г.</b>	<b>2008 г.</b>	<b>2009 г.</b>
государственная власть	23,2	23,7	23,5
политические партии	4,1	3,3	3,7
неправительственные организации	29,2	31,2	32,2
положительное влияние на свое положение не ощущаю	43,5	41,8	40,6

Как показывают данные, несмотря на то, что эффективность усилий всех факторов диаспорального процесса неуклонно растет, в целом их результативность оставляет желать большего.

Организации и лидеры общественных объединений, активно работающие в диаспоральном поле, видят резерв повышения качества своей деятельности в координации усилий отдельных институтов. Выступая на совещании в Совете Федерации 22 февраля 2005 г., руководитель Российского центра международного и культурного сотрудничества Э.В. Митрофанова сказала:

<sup>225</sup> Текущий архив Института стран СНГ. 2009 г.

Мне кажется, что сейчас насущной задачей является, в первую очередь, прекратить распыление сил между различными участниками процесса по собиранию «Русского мира». Что я имею в виду? Почему эта работа кажется бессистемной? Если вы посмотрите, там какая-то организация поработала, здесь какой-то субъект Федерации, здесь что-то центр сделал. Все поставляют учебники. Вот мы говорим, что мало учебников, Нет, все поставляют эти учебники, их много. Просто это все бессистемно, без единой координации из центра. Поставляет Министерство иностранных дел на бюджетные деньги, поставляют правительство Москвы, поставляют правительство Санкт-Петербурга и так далее.

В этой связи предполагается изучить опыт, накопленный субъектами Российской Федерации, политическими партиями и общественными объединениями России по выстраиванию взаимодействия с зарубежной диаспорой. Позитивные аспекты этого опыта (наработанный инструментарий) должны лечь в основу единой федеральной программы по работе с зарубежной диаспорой, где в качестве исполнительной (отдельных направлений, там социальная поддержка, благотворительная деятельность, культурно-просветительные акции) могут выступать региональные, общественные и иные структуры.

Процесс делегирования полномочий российским субъектам Федерации, общественным организациям, фондам, культурно-просветительным учреждениям должен предполагать, что разработкой идеологии и реализация конкретных политических шагов в отношении зарубежной диаспоры должны заниматься только федеральные органы власти. Это соответствует международной практике и позволит не только слить воедино весь имеющийся потенциал, но и увеличить ответственность конкретных чиновников за работу с зарубежной диаспорой»<sup>226</sup>.

Кроме того, другой публичный политик, директор Института стран СНГ, видит дополнительный резерв повышения эффективности работы

---

<sup>226</sup> Защита прав и интересов соотечественников, проживающих за рубежом / Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2005. – № 20 (272).

общественных структур в диаспоральной сфере в выработке консолидированной позиции по важнейшим вопросам жизнедеятельности российской диаспоры в странах СНГ<sup>227</sup>.

Несмотря на скромные показатели результативности российских общественных организаций в решении проблем российской диаспоры, зарубежные «проамериканские общественно-политические движения и объединения» заметили повышение их активности. Западные СМИ пытаются представить этот факт как возрождение имперских амбиций России, формирование «пятой колонны» как инструмента разрушения суверенитета новых независимых государств<sup>228</sup>.

Существенное влияние на формирование общенационального дискурса диаспоральной проблемы вообще и диаспоральной политики в частности оказывает деятельность институтов гражданского общества или опережающая политический процесс в этом направлении, или составляющая ему конструктивную оппозицию.

Так, многие общественные деятели и организации, все те, кто вовлечен в дело защиты прав русских, проживающих за рубежом, отличаются имперской точкой зрения на роль России в ближнем зарубежье и двойственным отношением к недавно созданным государствам. Еще в 1995 году на проведенном в Волгограде III конгрессе «представителей русского народа России и зарубежья» было заявлено, что регионы Алтая, Семиречья и Уральска никогда не принадлежали казахам. На первом Конгрессе соотечественников, прошедшем в 2001 году, К. Затулин развил эту мысль: он заявил, что в областях, расположенных на севере и востоке Казахстана, – равно как и в восточных областях Украины и в Крыму, русское население присутствовало до появления там представителей титульных народов соответствующих стран, и призвал сделать из этого факта соответствующие политические выводы в области определения границ. В 2003 году в

---

<sup>227</sup> Проблемы русской диаспоры в новом зарубежье / Круглый стол Института стран СНГ. 22.03.2006. – Текущий архив Института стран СНГ.

<sup>228</sup> Кто построит // Независимая газета. 2007. 29 мая.

программе партии «Родина» появилось упоминание о возможности создания надгосударственного образования, в которое могли бы войти Россия, Белоруссия и Казахстан. Упоминались также Приднестровье, Абхазия и Южная Осетия – стремящиеся к отделению и пророссийские настроенные регионы соседних стран.

Несмотря на то, что идея о пересмотре границ по признаку доминирования этнических русских упоминается уже не столь часто, мысль о реализации русского варианта «доктрины Монро» для постсоветского пространства продолжает пользоваться поддержкой в среде общественных объединений диаспоры. Так, Затулин не скрывает желания заставить страны региона принять принцип двойного гражданства, выдвигая в качестве одного из оснований тот факт, что Россия оказывает военную поддержку и защищает территорию некоторых стран, например, Таджикистана, и продолжает косвенно субсидировать экономику всего региона, соглашаясь продавать свои ресурсы по ценам ниже мировых. В первой половине 1990-х годов Затулин также выдвинул инициативу по созданию парламентской комиссии по Севастополю и Черноморскому флоту, целью которой было бы обеспечить влияние России в Причерноморье, лишь недавно ставшем частью другого государства. Союз ГУАМ, в который входят страны, более всего настроенных против России, подвергается жесткой критике, в то время как участие в Евроазиатском экономическом союзе (ЕврАзЭС), созданном в 2000 году, предлагается в качестве наиболее подходящего решения для всех стран региона. Тем не менее, и этот союз привлекает не всех: в некоторых кругах, в частности, в партии «Родина», высказывалось беспокойство по поводу упрощения визового режима между Россией, Киргизией и Таджикистаном, который рассматривался как угроза безопасности России.

Общественные организации Москвы, в свою очередь, зачастую проводит параллель между процессом «собирания русских земель» в XIV веке, обеспечившим превращение маленького княжества в столицу целой империи, и процессом воссоединения общин, составляющих русские

диаспоры, с родной страной, отечеством. Даже учитывая, что данное сравнение является эвфемизмом, можно отметить, что оно подразумевает надысторическую доминирующую роль России в регионе. Декларации объединения «Русь единая» имели гораздо более выраженную политическую окраску и содержали призывы к «взаимовыгодному сотрудничеству с оппозиционными силами в странах СНГ и Прибалтики» с целью борьбы с элитами, пришедшими к власти в других республиках. Среди организаций, связанных с проблемами диаспоры, наблюдалось общее стремление привлечь внимание российских федеральных властей к осознанию значения крупных русских общин, проживающих в соседних странах, в деле оказания политического и культурного влияния.

Волна «цветных революций», прокатившаяся от Грузии в 2003 году и Украины в 2004 году до Киргизии в 2005 году, вызвала возмущение со стороны защитников прав русских в странах ближнего зарубежья, так как любой пересмотр доминирующей роли России на постсоветском пространстве рассматривается ими как ухудшение положения «соотечественников» и ущемление интересов самой Российской Федерации. Американское и европейское влияние в данном регионе рассматривается в весьма негативном ключе: Евросоюз, например, подозревают в том, что он отдает предпочтение новым государствам в ущерб России<sup>229</sup>.

Нереализованное положение Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» о выдаче соотечественникам документа, удостоверяющего этот статус, породило инициативу фонда «Русские», которые 9 июля 2009 г. приступил к выдаче от своего имени «Карты русского». Такая общественная инициатива вызвала необходимость специального заявления МИД РФ, в котором акция по раздаче «Карты русского» была названа «провокационной».

---

<sup>229</sup> www.polit.ru

Реакция МИД РФ вызвала всплеск негативной реакции общественности. «В России отсутствует какая-либо национальная идея, так и диаспоральная политика, заявил на днях в интервью ИА REGNUM заместитель директора Центра украинистики и белорусистики МГУ им. Ломоносова Богдан Безпалько.

«Большинство влиятельных современных государств проводит успешную диаспоральную политику. Эту политику сейчас начали проводить даже Украина и другие страны СНГ. И только Россия, несмотря на мощный экономический и политический потенциал, полностью отказывается от подобного рода действий, несмотря на то, что, по неоднократно озвученным оценкам того же МИД, за пределами России осталось до 25 млн. соотечественников», – отметил эксперт.

«Подобные заявления еще раз подчеркивают, по сути дела, полный вакуум в отношении того, что представляет собой само понятие «соотечественник». Если это – не русский, если это – не человек, связанный с Россией и ее титульной нацией, то тогда вообще непонятно, что означает эта дефиниция. Также неясен смысл понятий «российская культура», «российская нация» и «российская диаспора», которыми оперирует МИД. Тем более странно видеть такое боязливое отношение к русским со стороны государства, 80% населения которого составляет именно этот народ. Возможно, подобные заявления представляют собой проявления внутренней государственной политики, которые в таком уродливом виде отражаются в действиях внешнеполитического ведомства Российской Федерации», – считает Безпалько.

«Заявления о том, что раздача «Карты русского» будет якобы «разделять соотечественников по национальному и религиозному признаку» и «давать возможность известным кругам в странах, где планируется выдавать «Карту», обвинить Россию в создании пятой колонны», просто смешны», – заявил эксперт. «Дело в том, – поясняет он, – что любая страна как раз и проводит свою национальную политику в пользу своей национальной

диаспоры. Сейчас китайский МИД проводит переговоры с российским по поводу, казалось бы, такого ничтожного события, как закрытие Черкизовского рынка в Москве, который находится от Китая за тысячи и тысячи километров. Тем не менее, Пекин считает, что это затрагивает интересы Китая, поскольку на этом рынке проживала и занималась торговлей большая китайская община. Россия же, с которой себя пытаются ассоциировать миллионы людей за ее пределами, подобным заявлением (как сделал г-н Нестеренко), по сути, дает им пощечину – одну, вторую, третью... За 20 лет существования СНГ можно было бы, оперируя колоссальным человеческим, экономическим и интеллектуальным потенциалом диаспоры, фактически контролировать все пространство бывшего СССР. Но благодаря тем, кто отказывается от разработки подобных концепций, этого не произошло, и, судя по всему, не произойдет»<sup>230</sup>.

Инициатива Фонда по выдаче соотечественникам «Карты русского» вызвала большую положительную реакцию общественных организаций.

«Карта русского» – это то, что не хватало все эти долгие годы, – заявил КМ.RU директор Института демографических проблем Игорь Белобородов. – Эта инициатива, быть может, даже несколько запоздала, но все равно очень хорошо, что она наконец-то появилась. И она сулит огромный по своей культурной значимости выигрыш. Это будет выигрыш и информационный, и ментальный, и цивилизационный – какой хотите»<sup>231</sup>.

И все же наиболее значимую поддержку своей инициативы, рассказывают в Фонде «Русские», они получили непосредственно от организаций наших соотечественников за рубежом.

Сказанное позволяет сделать некоторые выводы. Влияние институтов гражданского общества на формирование государственной диаспоральной политики распространяется в трех основных направлениях: создании общественного мнения вокруг проблем российской диаспоры ближнего

---

<sup>230</sup> Филатов Ю. Это Министерство иностранных дел чьей страны // Россия – политическая. 2009. 29 июля.

<sup>231</sup> КМ.RU. Июнь. 2009.

зарубежья; деятельности общественных организаций в диаспоральной сфере, составляющей основу выработки политического курса; формирования конструктивной оппозиции и опережении мер государства по поддержке российских соотечественников стран СНГ.

За время, прошедшее с начала нынешнего столетия, произошла специализация общественных организаций, выстраивание их деятельности в рамках одного из указанных направлений. Деятельность институтов гражданского общества в диаспоральной сфере коррелирует с глубиной и масштабами политического процесса в этом направлении. Чем выше уровень государственных усилий в области содействия соотечественникам ближнего зарубежья, тем шире круг общественных организаций, вовлеченных в формирование и реализацию государственной политики.

Подмеченная закономерность подтверждает предположение о том, что инициатором активности институтов гражданского общества, как и самого процесса их формирования, является государство. В свою очередь, полноценное осуществление государственной диаспоральной политики возможно только на основе консенсуса общества и государства.

Начиная с 2002 года, участие институтов гражданского общества в реализации государственной диаспоральной политики характеризуется целым рядом новых черт:

- во-первых, деятельность общественных структур распространилась на региональный уровень, что обусловило ее тесную связь с организациями российской диаспоры в странах СНГ;

- во-вторых, координацией усилий отдельных организаций и объединений в решении проблем, связанных с отстаиванием интересов российских соотечественников;

- в-третьих, в последнее время стала отчетливо проявляться тенденция опережения общественными организациями поступательного политического процесса в диаспоральной сфере, что побуждает государственные властные структуры активизировать свою деятельность;

– в-четвертых, проявлением повышения потенциала социальной активности институтов гражданского общества стало их влияние на законотворческий процесс в диаспоральной сфере. Этому аспекту проблемы посвящен следующий раздел работы.

### **3. Участие институтов гражданского общества в формировании законодательной основы диаспоральной политики**

Как известно, основным правовым документом в диаспоральной сфере является федеральный Закон «О государственной политике Российской Федерации» в отношении соотечественников за рубежом». За одиннадцать лет действия к закону накопилось немало претензий, которые поставили вопрос о его корректировке. Основные позиции, которые вызывали критику, касались слишком широкого определения «российского соотечественника», отсутствия специального документа (свидетельства), подтверждающего принадлежность к соотечественникам, декларативность закона в отношении прав соотечественников. Данное свидетельство никогда не выдавалось просто потому, что не существовало в реальности. Оно не было разработано уполномоченным государственным органом, не были определены процедуры его выдачи и права его обладателя. В связи с этим, российские соотечественники, для которых это свидетельство было остро необходимо, обращались, наряду с органами государственной власти, и в Институт стран СНГ с просьбами о документировании специальными удостоверениями представителей российской диаспоры.

С 2006 года в средствах массовой информации, на «круглых столах» и конференциях общественных организаций стал обсуждаться вопрос, связанный с необходимостью совершенствования законодательства о соотечественниках.

Ряд экспертов отмечали декларативность многих норм российского законодательства, регламентирующих социально-политическую поддержку

соотечественников, но которые, в действительности, трудно реализуемы, т.к. некоторые из них вступали в противоречие с нормативными актами других отраслей права. Так, российское законодательство, с одной стороны, выделяет соотечественников в отдельную категорию, которые должны иметь ряд приоритетных прав по сравнению с другими иностранными гражданами, а, с другой, при реализации трудовых социальных прав на территории РФ соотечественники зачастую приравниваются к иностранцам и лицам без гражданства.

В среде обществоведов, политиков даже появилось мнение, согласно которому стратегия в диаспоральной сфере требует внесения поправок в Конституцию России. Так, М. Крамаренко, разъясняя такую позицию писал: «В Конституции Российской Федерации есть две статьи (ст. 61 и ст. 62), устанавливающие отличия правового поля гражданина РФ от иностранного гражданина, определяя тем самым объем прав человека в зависимости от принадлежности к гражданству страны. До середины 90-х гг. прошлого столетия российская юриспруденция не выделяла правового понятия «соотечественник», устанавливая конституционно-правовую дихотомию объема прав при идентификации лица: либо гражданин, либо нет (иностраный гражданин и лицо без гражданства).

Последствия революций и войн XX в., распад Советского Союза должны были внести свои коррективы при отношении к части иностранных граждан, бывших когда-то «своими». Только в 90-е гг. прошлого столетия остались без Родины более 25 млн. чел., считающих себя этнически россиянами, но ставшими в большинстве своем гражданами стран «нового зарубежья». И отнесение их к категории иностранных лиц, чуждых России, не имеющих с ней никаких связей, с моральной точки зрения, несправедливо. Поэтому выделение особой группы лиц, с одной стороны, не подпадающих под понятие «гражданин» в силу проживания в другой стране, а с другой, не полностью подпадающих под понятие «иностранец», в силу наличия

социальной потребности сохранения своей связи с исторической Родиной, должно найти отражение в вышеупомянутых статьях Конституции.

В этой связи п. 2 ст. 61 Конституции РФ можно было бы изложить в следующей редакции: «Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами. Российские соотечественники, проживающие за рубежом, пользуются поддержкой и покровительством Российской Федерации в рамках межгосударственных соглашений и международно-правовых норм. А ст. 62 дополнить п. 2-1: Российские соотечественники пользуются в Российской Федерации полным объемом прав и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением права избирать и быть избранным в представительные органы власти, и права занятия должностей на государственной службе.

Согласно подобным формулировкам конституционных норм российский соотечественник получал бы право на проживание в РФ до года, с получением впоследствии гражданства РФ в упрощенном порядке, если такой порядок отразить в законе «О гражданстве», наделялся бы трудовыми правами наравне с гражданами России, освобождался бы от миграционного учета при въезде в РФ.

Такие поправки в Конституцию РФ «усилили» бы законодательство о поддержке российских соотечественников, что свидетельствовало бы о том, что Государство Российское признает представителей зарубежной русской диаспоры «почти гражданами», или другими словами устанавливает так называемый «усеченный бипатризм»<sup>232</sup>.

Необходимость поправок закона широко обсуждалась представителями российской диаспоры на втором Всемирном Конгрессе соотечественников, прошедшего в г. Санкт-Петербурге в 2006 году. О необходимости корректировки закона говорили в 2008 году участники Всемирной конференции соотечественников, проживающих за рубежом, проходившей в

---

<sup>232</sup> Крамаренко М. Кого считать «российским соотечественником» // Диаспоральное право России. 23.210.2008.

Москве, в 2009 году – на третьем Всемирном конгрессе соотечественников, проходившего также в Москве.

Коллективное мнение соотечественников о поправках в закон было отражено в резолюции Всемирной конференции 2008 года и рекомендациях специальной секции, обсудившей предлагаемые поправки в закон о соотечественниках.

Участники всемирной конференции высоко оценили открытость органов государственной власти России к всестороннему сотрудничеству и учету мнения соотечественников при разработке законодательства о соотечественниках, которую увидели в возможности напрямую донести свои предложения разработчикам законопроекта, что было продемонстрировано в работе Всемирной конференции. Соотечественники надеялись, что их позиция будет учтена<sup>233</sup>.

Обсудив поправки в закон о соотечественниках, участники конференции предложили не только уточнить понятие «российский соотечественник», но просили «поддержать необходимость выдачи специального документа (свидетельства), подтверждающего принадлежность к соотечественникам и наделяющего российских соотечественников -обладателей этого документа – определенными правами и обязанностями». Соотечественники просили Правительство Российской Федерации «поручить уполномоченному федеральному органу исполнительной власти принять меры с целью практической реализации данного положения». Участники конференции обратились к органам государственной власти Российской Федерации с предложением «рассмотреть возможность внесения изменений в федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию, «О гражданстве Российской Федерации» с целью облегчения для соотечественников и членов их семей условий въезда

---

<sup>233</sup> Известия. 01.07.2009.

и пребывания, а также упрощенного порядка получения российского гражданства»<sup>234</sup>.

Таково было консолидированное мнение соотечественников. Это мнение было поддержано большинством членов межведомственной рабочей группы по подготовке предложений о внесении дополнений и изменений в закон о соотечественниках, созданной в марте 2008 года Правительственной комиссией по делам соотечественников за рубежом.

О деятельности рабочей группы директор Департамента по работе с соотечественниками за рубежом МИД РФ А.В. Чепурин сказал: «В работе над новым законопроектом упор делается на том, чтобы конкретизировать, «сузить» понятие «соотечественники за рубежом», зафиксировать роль Всемирного конгресса и координационных советов соотечественников, закрепить полномочия, позволяющие российским регионам вести работу по поддержке соотечественников на прочной законодательной базе. Патерналистский дух старого закона должен видоизмениться в сторону партнерства, что поддерживается большинством соотечественников».

Уже в деятельности рабочей группы проявились острые противоречия между представителями общественных организаций и позицией МИД России.

В рабочую группу вошло свыше 30 человек — депутаты, представители разных ведомств и некоторых общественных организаций. В течение полугода собирались в Комитете по делам СНГ Совета Федерации и обсуждали поправки. Три вопроса вызывали главные споры; кто такие соотечественники, какие льготы может дать им Россия и стоит ли вводить в обиход новый документ – Свидетельство соотечественника?

По первому вопросу члены группы пришли к такому консенсусу:

«...Соотечественниками за рубежом... признаются лица, проживающие за пределами Российской Федерации, сделавшие свободный выбор в пользу духовной и культурной связи с Россией и относящиеся, как правило, к

---

<sup>234</sup> Текущий архив Института стран СНГ. Отдел диаспоры и интеграции. 2009.

национальностям, исторически проживающим на территории Российской Федерации...»

Но вот вопрос насчет выдачи свидетельств и о льготах, которые эти свидетельства предусматривают, долго висел в воздухе. На последнем заседании МИДа, на Смоленской, министерский Департамент по работе с соотечественниками высказал непримиримую позицию: удостоверения не нужны, из-за них, мол, Россию ждут одни неприятности. Подавляющее большинство членов рабочей группы не согласилось, проголосовали за то, что удостоверения надо оставить. В начале июня всем членам рабочей группы были разосланы возражения мидовцев уже в письменном виде, содержавшие три аспекта: 1) внешнеполитический, 2) финансовый и 3) юридический.

В первом разделе утверждалось, что якобы ни одна страна не «документирует» свою диаспору. Однако тут же шла ссылка на недавний опыт Венгрии и Польши. Почему-то автор посчитали этот опыт неудачным, хотя сами же сообщали, что из 3,5 миллионной диаспоры Венгрии около 2-х миллионов человек уже получили «Карту венгра».

Второй, финансовый «аспект» — конечно, главный. Венгрия выделила на документирование 30 миллионов долларов, а Россия, мол, на все мероприятия по поддержке зарубежных соотечественников выделяет лишь 10 миллионов долларов в год.

В третьем, юридическом «аспекте» приводился совсем странный «аргумент»:

«Российские соотечественники ожидают от России поддержки жизнеобеспечения общин, их структур... А переключение внимания и средств на документирование ничего, кроме ущерба для соотечественников, не принесет».

В Государственную Думу были внесены два законопроекта о поправках в Закон о соотечественниках. Первый законопроект был внесен первым заместителем председателя Комитета Госдумы по делам СНГ и связям с

соотечественниками и директором ОНО «Институт диаспоры и интеграции» (Институт стран СНГ) К.Ф. Затулиным (№ 291496-5 от 30.11.2009 г.) накануне открытия третьего Всемирного конгресса соотечественников. Второй, не смотря на нерешенность многих вопросов, разработанный в МИДе РФ, был внесен от имени Правительства РФ (№ 346064-5 от 20.03.2010 г.)<sup>235</sup>.

Оба законопроекта вносили уточняющую поправку в определение соотечественника, которая была согласована и одобрена рабочей группой. Данная формулировка еще на стадии обсуждения в рабочей группе была предложена К.Ф. Затулиным, поэтому законопроекты в этой части практически не отличались.

Принципиальная разница законопроектов состояла в отношении к документу (свидетельству), подтверждающему принадлежность к соотечественникам, и к предоставлению прав соотечественникам, для реализации которых и нужно свидетельство государственного образца.

Действующий Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» содержит норму об этом специальном документе (свидетельстве) установленного уполномоченным федеральным органом исполнительной власти образца. В законе определено, что «выдача документа (свидетельства) за пределами территории Российской Федерации производится дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями Российской Федерации»<sup>236</sup>.

Законопроект, разработанный МИДом России, изымал из закона о соотечественников свидетельство соотечественника, снимая с МИДа и его консульских учреждений обязанность его разработки и выдачи. Соответственно, не появилось в законе и упоминание о каких-либо правах, которыми мог быть наделен соотечественник, имеющий данное

---

<sup>235</sup> Комитета Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками. Текущий архив К.Ф. Затулина.

<sup>236</sup> В помощь российскому соотечественнику за рубежом. Справочное издание. –М., 2007. С. 69.

свидетельство. Как показывает предложенный МИДом России проект, соотечественники, дав авансом положительную оценку разработчикам законопроекта, переоценили их желание к сотрудничеству и учету мнения тех, для кого этот закон написан.

Обосновывая свою позицию, разработчики правительственного законопроекта в лице директора Департамента МИД РФ А.В. Чепурина заявили: «Хотя ныне действующий закон и предусматривает “документирование” соотечественников, но на практике такие свидетельства за прошедшие 10 лет не выдавались. Тут есть, над чем подумать, поскольку «документирование») иностранных граждан Российской Федерацией будет крайне негативно воспринято в странах проживания соотечественников, а на выдачу документа потребуются значительные финансовые средства, превышающие все нынешние ассигнования на поддержку зарубежных соотечественников. Нужно ли подменять их самоидентификацию «документированием», расходовать бюджетные средства на бюрократическую процедуру взамен реальной поддержки ветеранов, этнокультурного пространства, помощи организациям соотечественников в их работе?»<sup>237</sup>

При этом возможно в качестве некой моральной компенсации за изъятие свидетельства, проект МИДа России, предлагал общественным организациям соотечественников выдавать своим членам свидетельства – членские билеты этих организаций<sup>238</sup>. Нельзя не видеть в этом предложении большую опасность для развития коррупции, которая будет разъедать и так неустойчивый еще процесс консолидации соотечественников. Очевидно, что такие членские билеты не будут как-то ответственно восприниматься российскими государственными органами, и никак не смогут заменить свидетельство, предусмотренное действующим законом.

В законопроекте, предложенном К.Ф. Затулиным, были учтены пожелания соотечественников и мнение большинства членов рабочей

---

<sup>237</sup> Россия в глобальной политике. 2009. № 3. Май – июнь.

<sup>238</sup> Проект Закона, внесенный в Госдуму Правительством РФ № 346064-5 от 20.03.2010.

группы: в нем осталась имеющаяся в действующем законе норма о выдаче свидетельства соотечественника и уточнялась процедура выдачи свидетельства государственного образца. При этом предусматривалось, что дипломатические представительства или консульские учреждения Российской Федерации могут делегировать право выдачи свидетельства общественным объединениям соотечественников (страновым координационным советам соотечественников).

Также в законопроекте закреплялось право соотечественников на упрощенный порядок приобретения российского гражданства, на получение бесплатной многоразовой визы на въезд в Россию, на получение разрешения на временное проживание вне квоты, утверждаемой Правительством, на бесплатное посещение музеев, на захоронение праха в российской земле, на бесплатное получение в российских архивных органах справок о принадлежности к соотечественникам и на некоторые другие преференции, не требующие дополнительных бюджетных затрат.

Закон о соотечественниках, как рамочный закон, указывает на необходимость предоставления соотечественникам названных прав. Их реализация потребует внесения поправок в специальные законы, регулирующие правоотношения в различных областях: в федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О гражданстве Российской Федерации» и другие, принятие которых позволило бы показать действительно принципиально новый подход в отношениях с российской диаспорой<sup>239</sup>.

Нужно отметить, что в нескольких государствах, имеющих значительную диаспору за рубежом, приняты специальные законы об отношениях с соотечественниками. При этом предусматривается выдача специальных документов, которые предоставляют соотечественникам права, облегчающие их взаимодействие с материнским государством.

---

<sup>239</sup> Законопроект Института стран СНГ, внесенный в Государственную Думу РФ № 291496-5 от 30.11.2009 г.

В ходе подготовке к первому чтению законопроектов было проведено несколько обсуждений: в Общественной Палате Российской Федерации и Государственной Думе. Институт стран СНГ также организовал «круглый стол», на который были приглашены депутаты Госдумы, члены Общественной палаты, представители неправительственных организаций. В ходе обсуждения высказывались мнения о необходимости доработки законопроектов, а по результатам обсуждения в Общественной палате предложили перенести обсуждение законопроектов в первом чтении на более поздний срок, проведя перед тем парламентские слушания с целью дополнительного обсуждения концепции законопроектов с участием членов Общественной палаты<sup>240</sup>.

Но возобладало мнение о необходимости принятия поправок до окончания работы весенней сессии Госдумы. И первое чтение было проведено 4 июня 2010 года. Из-за болезни К.Затулина его законопроект не рассматривался. Госдума приняла в первом чтении Правительственный законопроект, в который в течение месяца было предложено 23 поправки от депутатов<sup>241</sup>.

7 июля Госдума приняла во втором чтении поправки в Федеральный закон «О государственной политике по отношению к соотечественникам за рубежом». Были рассмотрены поправки, поступившие к правительственному проекту, представленные к заседанию в виде двух комплектов: рекомендуемых к принятию и отклонению.

За два дня до этого, 5 июля, Комитет Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками, являющийся ведущим по работе над законопроектом, рассмотрел поступившие 23 поправки от депутатов, которые касались определения соотечественника, возможности получать свидетельство соотечественника, прав, которые предоставляются

---

<sup>240</sup> Текущий архив Института стран СНГ. 2009 г.

<sup>241</sup> Докучаева А.В. Закону о соотечественниках – «человеческое лицо» // Независимая газета. 2010. 23 июня.

соотечественнику, о религиозных организациях соотечественников за рубежом, о представительстве соотечественников в Российской Федерации.

Были рекомендованы к принятию две из трех поправок депутата И.А. Яровой, касающиеся расширения перечня субъектов, работающих в России с соотечественниками, куда включаются в дополнение к организациям физические и юридические лица.

Рекомендованы к принятию три поправки, поданные депутатами С.А. Поповым и К.Ф. Затулиным, касающихся участия в общественной работе религиозных организаций соотечественников и их поддержки. Поправки сделаны по просьбе РПЦ Московского патриархата.

Получила одобрение (с некоторой коррекцией) поправка депутатов от КПРФ С.Н. Решульского, И.И. Мельникова и В.А. Купцова к определению.

К.Ф. Затулину удалось убедить Комитет принять поправку о включении в закон о соотечественниках статью об упрощенном приобретении гражданства соотечественниками. Право на гражданство России для соотечественников наряду с Затулиным предложили депутаты от КПРФ, Эта статья восстановлена в законе о соотечественниках, из которого она исчезла в 2002 году, с принятием нового закона о гражданстве. Для реализации этого права должна быть внесена поправка в закон о гражданстве.

Комитет также частично согласился с К. Затулиным о демократическом характере формирования представительных органов соотечественников и внес поправки о выборности делегатов Конгресса соотечественников. Правда, предложение об избрании на Конгрессе Всемирного координационного совета, не поддержали, так что его формирование остается вне ведения Всемирного конгресса, органом которого он является.

Принципиальное предложение Затулина, направленное на сохранение в законе свидетельства соотечественника и некоторых прав для соотечественника, большинство членов Комитета рекомендовало отклонить. Вместе с поправками Затулина отклонены и предложения группы от Справедливой России (Совет Федерации – С.М. Миронов, депутаты ГД –Т.Н.

Москалькова, С.А. Багдасаров) о выдаче свидетельства соотечественника государственного образца.

Из всех поправок Комитет рекомендовал к принятию во втором чтении 13 (6 из них – поправки К. Затулина), 10 – рекомендовал отклонить (8 из них – поправки К. Затулина)<sup>242</sup>.

Дума утвердила предложения Комитета. Поправки, предложенные к принятию, были проголосованы списком. За поправки, которые Комитет рекомендовал отклонить, К. Затулин попробовал бороться на заседании Госдумы. Он еще раз обосновал их необходимость. Каждая поправка, касающаяся прав соотечественников, была отдельно проголосована. К.Затулин, голосовавший за принятие каждой из этих поправок, был поддержан несколькими депутатами. Подавляющее большинство думцев уклонилось от голосования по этим поправкам.

В целом за законопроект, предложенный ко второму чтению с учетом поправок, рекомендованных Комитетом по делам СНГ и связям с соотечественниками к принятию и отклонению, проголосовало 352 депутата, воздержался один – К. Затулин, 97 депутатов – не голосовали.

9 июля 2010 года Госдума приняла в третьем чтении закон о внесении изменений в Федеральный закон «О государственной политике по отношению к соотечественникам за рубежом». Большинство, 354 депутата, проголосовали за нововведения: 99,7% фракции единороссов и 92,5% либерал-демократов, которых поддержало четверо (10,2%) из «Справедливой России». Голосов «Против» – не было. Не голосовали за предложенный правительством законопроект: вся фракция КПРФ и большинство (89,5%) фракции «Справедливой России». Единственный депутат, который проголосовал как «Воздержался», – К.Ф.Затулин.

Об итогах переработки закона нужно сказать следующее<sup>243</sup>:

---

<sup>242</sup> Комитета Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками. Текущий архив К.Ф. Затулина.

<sup>243</sup> Там же.

Во-первых, изменилось само понятие «соотечественник». Теперь оно трактуется следующим образом:

«1. Соотечественниками являются лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии.

2. Соотечественниками за рубежом (далее – соотечественники) являются граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами территории Российской Федерации,

3. Соотечественниками также признаются лица и их потомки, проживающие за пределами 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, в том числе:

– лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства;

– выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства».

Таким образом, значительно сузился круг лиц, которые признаются соотечественниками. Действующий закон относит к соотечественникам всех, кто когда-либо проживал на территории Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР или Российской Федерации, и их потомков. Сейчас соотечественниками, кроме граждан РФ, проживающих за рубежом, признаются те, кто принадлежит, как правило, к народам, исторически проживающим в России, а также те (уже независимо от

национальности), чьи предки раньше проживали на территории РФ. Для последних важен факт их свободного выбора в пользу духовной, культурной и правовой связи с Россией.

Свою принадлежность к соотечественникам нужно подкреплять общественной либо профессиональной деятельностью на ниве русского и родных языков народов РФ, российской культуры, дружбы страны проживания с Россией, по защите прав соотечественников, либо иными свидетельствами выбора в пользу духовной или культурной связи с Россией.

Чрезвычайно важно, что благодаря настойчивости общественности принята важнейшая, долгожданная соотечественниками поправка о возвращении в закон статьи, декларирующей право соотечественников на упрощенное приобретение российского гражданства.

На основе учета мнения общественных организаций, соотечественников поправка предложена К.Ф. Затулиным, и аналогичная – депутатами от КПРФ. Это нововведение дает основание для внесения соответствующих поправок в закон о гражданстве РФ, что депутат К.Ф. Затулин намерен сделать.

Данная поправка, по мнению многих экспертов, – единственное, что дает какое-то удовлетворение от многомесячной работы по продвижению идей реформирования закона, когда несколько депутатов, опираясь на мнение большинства соотечественников, пытались убедить парламент не торопиться с принятием поправок, предложенных МИД России, доказывали необходимость развивать политику в отношении соотечественников путем расширения набора прав, которые предоставляет им Россия, а не сворачивать ее до поддержки актива общественных организаций и координационных советов соотечественников.

В-третьих, из закона исчезло само понятие свидетельства соотечественника. Вместо него, в случае необходимости подтверждения статуса соотечественника, как например, при поступлении в вузы России

наравне с ее гражданами, нужно будет представлять целый пакет документов или иных доказательств, подтверждающих соответственно:

«гражданство СССР, гражданскую принадлежность или отсутствие таковой на момент предъявления – для лиц, состоявших в гражданстве СССР;

проживание в прошлом на территории Российского государства. Российской республики, РСФСР, СССР или Российской Федерации, соответствующую гражданскую принадлежность при выезде с этой территории и гражданскую принадлежность или отсутствие таковой на момент предъявления – для выходцев (эмигрантов);

родство по прямой восходящей линии с указанными лицами – для потомков соотечественников;

проживание за рубежом – для всех указанных лиц».

Как с этим набором документов должны будут разбираться приемные комиссии вузов, как этот подход будет реализован в жизни, покажет время. В текущем году (судя по обращениям, поступившим в Институт стран СНГ) ребятам из Молдавии, Украины, Прибалтики отказывают в приеме документов, хотя они привозят справки от общественных организаций, подтверждающих их отношение к соотечественникам.

Не вошли в закон и поправки, которые предлагал К.Ф.Затулин, о праве соотечественников на упрощенное получение бесплатной многократной визы на въезд в Россию, на получение разрешения на временное проживание вне квоты, утверждаемой Правительством РФ, на получение бесплатной медицинской помощи в экстренных случаях, на бесплатное получение в архивных органах РФ документов, подтверждающих принадлежность к соотечественникам, о праве на захоронение праха умершего соотечественника в родной земле.

В-четвертых, в законе определяется Всемирный конгресс соотечественников, проводимый раз в три года, как высший представительный орган соотечественников в России. При этом учтена

поправка К.Ф. Затулина о демократическом формировании делегаций на этот Конгресс путем их избрания. В то же время его поправка об избрании на Конгрессе Всемирного координационного совета российских соотечественников (ВКСРС), являющегося органом Конгресса, не прошла. Сейчас сложилась практика, когда Конгрессу даже не представляют членов ВКСРС, что, конечно, ставит вопрос о его легитимности. И если соотечественники захотят изменить эту практику, им надо будет всякий раз отстаивать то, что ВКСРС, как «орган Конгресса», должен избираться или, по крайней мере, утверждаться на Конгрессе.

Кроме названных новаций приняты поправки, учитывающие особую роль религиозных организаций в деле консолидации соотечественников и дающие право поддерживать их социально-значимые проекты. Данные поправки внесены депутатами К.Ф. Затулиным и С.А. Поповым по предложению Патриархии Русской Православной Церкви.

В закон внесен еще целый ряд поправок, которые уточняют некоторые формулировки; вводят в число субъектов, работающих с соотечественниками, органы местного самоуправления; говорят о содействии добровольному переселению соотечественников в Россию, о поощрении выдающихся соотечественников и благотворительной деятельности по поддержке соотечественников; и других не принципиальных, но полезных для организации работы с соотечественниками.

Подводя итог, нужно сказать, что, несмотря на то, что законопроект директора Института стран СНГ К.Ф. Затулина Госдумой не рассматривался, принятие некоторых его поправок в законопроект Правительства, главным образом, поправки, дающей соотечественникам право на упрощенное получение гражданства Российской Федерации, является ярким примером влияния неправительственных институтов на развитие российской диаспоральной политики.

## Заключение

Гражданское общество в России – формирующийся механизм, несущий в своей организации особенности современного исторического момента и характерные черты, обусловленные спецификой складывания и качествами отечественной политической и социальной систем.

Этот новый для нашей страны феномен обретает зримые очертания по мере проявления всех его основополагающих компонентов, важнейшее место среди которых занимают общественные институты. В свою очередь, инициатива появления успешного функционирования последних принадлежит государству.

По оценкам многих обществоведов, необходим относительно продолжительный «инкубационный» период, в течение которого гражданское общество России обретет способность к самовоспроизводству и развитию. На современном этапе его функционирование в значительной степени обусловлено политическим процессом вообще и государством в частности. Именно поэтому не лишена смысла оценка формирующегося гражданского общества России как процесса взаимодействия государства и общества.

Так же как и сам процесс формирования институтов гражданского общества, большей частью инициированный властью, не лишена своеобразия сфера взаимодействия государства и общества, избранная в качестве предмета исследования, а именно, диаспоральная политика.

С самых первых шагов российского государства по пути обретения современной диаспоральной политики стала совершенно очевидной невозможность сколько-нибудь конструктивного ее формирования и реализации без участия общества. Поэтому именно от политической системы исходила инициатива появления организаций общественности, активно действующих в диаспоральном поле. Нарождающиеся институты

гражданского общества стали не только тем инструментом, посредством которого государство реализует свою диаспоральную политику, но и средой, активно влияющей на ее содержание и направления развития.

Помимо усилий государства, важным фактором развития инициативы гражданского общества в диаспоральной сфере стало формирование в российском общественном сознании понимания значимости проблемы соотечественников ближнего зарубежья. Благодаря социально-политическим процессам, происходившим в бывших союзных республиках, у большинства россиян сложилось устойчивое представление о том, что представители российской диаспоры на постсоветском пространстве являются не только и не столько резервом для решения демографических проблем в нашей стране, но, прежде всего, проводниками экономических и политических интересов России. Соответственно, видение государственной диаспоральной политики все более кристаллизовалось вокруг идеи обретения нашими соотечественниками субъектности в новых социально-политических реалиях стран СНГ.

Рост общественной активности вокруг диаспоральной проблемы способствовал выстраиванию механизма участия общества и его институтов в формировании и развитии диаспоральной политики государства.

Взаимодействие институтов гражданского общества и государства в диаспоральной сфере канализируется по трем основным направлениям:

– активного влияния на общественное мнение, являющегося источником инициатив и идей в диаспоральной сфере, учитываемых государством;

опережения государственных мер содействия соотечественникам ближнего зарубежья

– и, наконец, непосредственного участия общественных организаций в формировании политического курса.

Ярким проявлением, результирующим общественную инициативу в диаспоральной сфере, стало участие экспертной элиты и НПО в

законотворческом процессе, определяющем правовую основу диаспоральной политики.

Общественная практика показывает развитие общественной инициативы в диаспоральной сфере, которое выражается в росте числа институтов, занятых этой проблемой, и распространении общественной инициативы на региональный уровень. Однако главная особенность настоящего момента заключается в смещении акцента дуалистичного тандема в диаспоральном процессе: общественные институты – государство в сторону первых, что говорит о некоторых положительных подвижках в общем процессе складывания полноценного гражданского общества.

## Список литературы

### 1. Официальные документы

1. Агентство по государственной службе Республики Казахстан. Исх. № 03-01-01-12/630 от 27.07.2004.
2. Азербайджан сегодня. Сборник статистических данных. – Баку, 2004.
3. Аналитика. № 4. 2004.
4. Ассамблея народов Казахстана. Казахстан сегодня. – Астана, 2003.
5. Беларусь сегодня. Сборник нормативных и законодательных актов. – Минск, 2001.
6. В помощь российскому соотечественнику за рубежом. (Справочное издание). – М., 2007.
7. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (утверждена Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637).
8. ДГПЧ МИД России. Положение соотечественников в странах СНГ. Бюллетень № 11 Консультативного совета субъектов Федерации по международным и внешнеэкономическим связям при МИДе России.
9. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. – М., 1996.
10. Диаспора. № 2–3. 1999.
11. Доклад «Русский язык в мире».
12. Заказ № 4439 от 4 августа 2006 г. Агентство по статистике республики Казахстан. Алматы.
13. Закон РБ «О языках в Белорусской ССР». – Минск, 1990.
14. Закон РБ «Об обеспечении прав национальных меньшинств в Республике Белоруссия». – Минск, 1992.
15. Закон Республики Армения «Об иностранных гражданах». – Ереван, 1994.
16. Закон Республики Молдова о функционировании языков на территории Республики Молдова. – Кишинев, 1989.
17. История: проблемы объективности и нравственности. – Ташкент, 2003.
18. Казахстан за годы независимости. Информационно-аналитический сборник. – Алматы: Агентство по статистике, 2006.

19. Конституция Грузии. – Тбилиси, 1995.
20. Конституция Республики Узбекистан. – Ташкент, 1992.
21. Концепция поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубежом на современном этапе. (Утверждена Президентом Российской Федерации 30 августа 2001 года).
22. Концепция поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубежом на современном этапе. Концепция приграничного сотрудничества в российской Федерации. Концепция миграционной политики Российской Федерации. – М., 2001.
23. Концепция регулирования миграционных процессов в российской Федерации. (Одобрена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г. № 256-р).
24. Материалы Комитета по делам СНГ и связям с соотечественниками Государственной Думы РФ. 1997–2001 гг.
25. Международный опыт защиты соотечественников за рубежом. – М., 2003.
26. Национальный состав населения / Итоги переписи населения Республики Беларусь 1999 года. Статистический сборник. – Минск, 2001.
27. Национальный состав населения Республики Казахстан. Т. 2. Население Республики Казахстан по национальностям и владению языками / Итоги переписи населения 1999 года в Республике Казахстан. Статистический сборник / Под ред. А. Смаилова. Агентство Республики Казахстан по статистике. – Алматы, 2000.
28. Национальный состав Республики Казахстан. Т. 4. Ч. 1. Население республики Казахстан по национальности, полу и возрасту / Итоги переписи населения 1999 года в республике Казахстан. Статистический сборник. Алматы, 2000.
29. Обеспечение прав человека в Содружестве Независимых государств. Вып. 1. Основопологающие документы Содружества, договоры России о дружбе и сотрудничестве с государствами СНГ. – М., 1999.
30. Организация Объединенных Наций. Материалы и документы. – М., 2006.
31. Основные направления поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубежом на 2002–2005 гг., утвержденные Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2002 года № 1663-р.
32. Основные положения Концепции государственной политики Российской Федерации в области подготовки национальных кадров для зарубежных стран в российских образовательных учреждениях (одобрена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 18 октября 2002 г.).

33. Положение о Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 1994 года № 1369.

34. Положение об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2003 г. № 335.

35. Постановление Правительства Республики Молдова о мерах по обеспечению дальнейшего развития русской национальной культуры в Республике. С. 109. – Кишинев, 2001.

36. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 декабря 1994 года № 1369 «Об утверждении Положения о Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом» (с изменениями от 16 марта 1997 года).

37. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 2002 года № 510 «Об утверждении положения о порядке выплаты пенсий гражданам, выезжающим (выехавшим) на постоянное жительство за пределы Российской Федерации».

38. Права человека. № 2 (4). 2000.

39. Права человека. Сборник международных документов. Организация Объединенных Наций. – Нью-Йорк, 1989.

40. Правила использования средств федерального бюджета, выделяемых на реализацию мероприятий по поддержке соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2002 года № 330.

41. Правительственный вестник. Май. 1996.

42. Программа работы с соотечественниками за рубежом на 2006–2008 годы. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 октября 2006 г. № 1370-р.

43. Проект Конвенции СНГ о статусе русского языка. – «Российская газета». 4 июня. 1998.

44. Распоряжение Президента Российской Федерации от 4 февраля 2006 г. № 41-рп «О межведомственной рабочей группе по разработке Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

45. Российская диаспора в странах СНГ и Балтии: состояние и перспективы; Институт диаспоры и интеграции (Институт стран СНГ). По заказу МИД РФ. Российская диаспора на пространстве СНГ. – М., 2007

46. Российско-казахстанские консультации по консульским вопросам. – «Дипломатический вестник». № 3. 1999.
47. Русские в ближнем зарубежье. – М., 1994.
48. Русские: этносоциологические очерки / Отв. ред. Ю.В. Арутюнян. – М., 1992.
49. Русский проект. Конституция России: новый вариант // Лига защиты национального достояния. – М., 1998; и др.
50. Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 16. Ст. 1888.
51. Соотечественники. – «Русский дом». № 6. 2000.
52. Справочнику «Деловой Казахстан». Астана, 2005.
53. Текущий архив Института стран СНГ. 1996.
54. Текущий архив Института стран СНГ. 2001 г.
55. Текущий архив Северо-Казахстанского акимата. Фонд первого заместителя Акима области. 2005.
56. Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 2003 года № 1417 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики».
57. Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 1994 года № 1681 «Об основных направлениях государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом».
58. Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 1325 «О положении «О порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» (в ред. Указа Президента РФ от 31.12.2003 № 1545).
59. Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».
60. Федеральная целевая программа «Русский язык» (2006–2010 гг.)). Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2005 года № 833.
61. Федеральное собрание. Государственная Дума. Вопросы законодательного обеспечения международно-правовых основ сотрудничества России с государствами – участниками Содружества Независимых государств и Прибалтики, государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом. – Издание Государственной Думы РФ, 1999.
62. Федеральный закон «О беженцах» от 19 февраля 1993 года № 4528-1 (в ред. федеральных законов от 28.06.1997 № 95-ФЗ, от 21.07.1998 № 117-ФЗ, от 07.08.2000 № 122-ФЗ, от 07.11.2000 № 135-ФЗ, от 30.06.2003 № 86-ФЗ).

63. Федеральный закон «О ветеранах» от 12 января 1995 года № 5-ФЗ (в ред. федеральных законов от 02.01.2000 № 40-ФЗ, от 04.05.2000 № 57-ФЗ, от 08.08.2001 № 124-ФЗ, от 25.07.2002 № 116-ФЗ, от 06.05.2003 № 52-ФЗ, с изм., внесенными федеральными законами от 27.12.2000 № 150-ФЗ, от 30.12.2001 № 194-ФЗ, от 24.12.2002 № 176-ФЗ, от 19.12.2005 № 163-ФЗ).

64. Федеральный закон «О вынужденных переселенцах» (в ред. федеральных законов от 20.12.1995 № 202-ФЗ, от 07.08.2000 № 122-ФЗ) (с изм., внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 21.11.20002 № 15-П, Федеральным законом от 24.12.2002 № 176-ФЗ).

65. Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ (в ред. федеральных законов от 10.07.2000 № 92-ФЗ, от 07.08.2000 № 122-ФЗ, от 25.06.2002 № 71-ФЗ, от 10.01.2003 № 11-ФЗ, от 05.04.2003 № 41-ФЗ, от 07.07.2003 № 119-ФЗ, от 31.12.2005, с изм., внесенными постановлениями Конституционного Суда РФ от 27.12.1999 № 19-П, от 24.10.2000 № 13-П, федеральными законами от 27.12.2000 № 150-ФЗ, от 30.12.2001 № 194-ФЗ, от 24.12.2002 № 176-ФЗ).

66. Федеральный закон «Об образовании» от 10 июля 1992 года № 3266-1 (в ред. федеральных законов от 13.01.1996 № 12-ФЗ, от 16.11.1997 № 144-ФЗ, от 20.07.2000 № 102-ФЗ, от 07.08.2000 № 122-ФЗ, от 13.02.2000 № 20-ФЗ, от 21.03.2002 № 31-ФЗ, от 25.06.2002 № 71-ФЗ, от 25.07.2002 № 112-ФЗ, от 10.01.2003 № 11-ФЗ, от 07.07.2003 № 123-ФЗ, от 18.07.2005 № 92-ФЗ, с изм., внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 24.10.2000 № 13-П, федеральными законами от 27.12.2000 № 150-ФЗ, от 30.12.2001 № 194-ФЗ, от 24.12.2002 № 176-ФЗ).

67. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (с изменениями от 18.07.1998, 24.06.1999, 10.01.2003, 30.06.2003, 29.06.2004, 15.06.2006, 18.07.2006).

68. Федеральный закон от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (в ред. федеральных законов от 25.07.2002 № 116-ФЗ, от 31.12.2002 № 198-ФЗ, от 14.02.2005 № 3-ФЗ, с изменениями от 27.07.2005).

69. Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (вступил в силу 15.01.2007).

70. Федеральный закон от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (с изменениями от 31.05.2002, 22.08.2004, 29.12.2004, 31.12.2005, 18.07.2006).

71. Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в редакции от

02.11.2004, с изменениями от 30.06.2003, 11.11.2003, 22.08.2004, 02.11.2004, 18.07.2006).

72. Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (с изменениями от 11.11.2003, 02 11 2004, 03.01.2006, 18.07.2006).

73. Хельсинский процесс. Сборник документов. – М., 1997.

## 2. Монографии, справочные документы

1. Алексеев К. Жизнь диаспоры Казахстана / Газета. 25.05.2007 г.
2. Алтынбекова О.Б. Этноязыковые процессы в Казахстане. – Алматы: Экономика, 2006.
3. Айрапетова Н. В. Путин и российские соотечественники. – «Независимая газета». 23 февраля. 2000.
4. Айрапетова Н. Соседи на коммунальной кухне. Как живет русский в странах СНГ. – «Независимая газета». 30 сентября. 2001.
5. Алексеев А. Русофобия на «законных основаниях». – «Права человека». № 2 (4). 2000.
6. Алкснис В. Червонец на соотечественника // Наша газета. 02.06.2007 г.
7. Арутюнян Ю.В., Бромлей Ю.В. Социально-культурный облик советских наций. – М., 1986.
8. Асимов Ф. Для кого Казахстан – Отечество? // Оперативный мониторинг положения российских соотечественников по текущим событиям общественно-политической жизни стран пребывания. (Апрель–июнь 2007 года). – М., 2007.
9. Ашимбаев Д. Кто есть кто в Казахстане: биографическая энциклопедия. – Алматы: ИД «Средо», 2002.
10. Байдельдинов А.А. Об этнолингвистической ситуации в Казахстане (к 4-летию принятия Закона «О языках в республике Казахстан») // Аналитическое обозрение. № 4. 2001.
11. Богданова Д. Жестокий романс 20 млн. русских, проживающих за пределами России, страдают от неразделенной любви к Родине. – «Метро». 23 марта. 2000.
12. Бозрикова Т.Н. Проблемы этнических меньшинств в Таджикистане. – Душанбе, 2003.
13. Болотокова В.Х., Кумыкова А.М. Феномен наций и национально-психологические проблемы в социологии русского зарубежья. – М., 1998.

14. Броладзе Н. Идти по пути сближения. Посол Грузии в РФ Зураб Абашидзе считает, что негативные аспекты в двусторонних взаимоотношениях могут быть преодолены. – «Независимая газета». 25 июля. 2000.
15. Выступление Н.И. Губенко на заседании Московской Городской Думы // Информационный бюллетень. 17.05.2007 г.
16. Волкова М. Путин защищает русских в Астане. – 27 сентября. 1999.
17. Галлиев А.Б., Бабакумаров Е., Жансугурова Ж., Перуашев А. Межнациональные отношения в Казахстане: этнический аспект кадровой политики. – Алматы: ИРК, 1994.
18. Губогло М.Н. Развитие этнодемографической ситуации в столицах автономных республик в 1959–1989 гг. // Исследования по прикладной этнологии. – М., 1992.
19. Градировский С.Н. Россия и постсоветские государства // Диаспора. № 2–3. 1999.
20. Губаева Т.В., Малков В.П. Государственный язык и его правовой статус // Государство и право. № 7. 1999.
21. Дробижева Л.М. Русские в новых государствах. Изменение социальных ролей // Россия сегодня: трудные поиски свободы.
22. Дятлов В.И. Диаспора как исследовательская проблема // Диаспоры в историческом времени и пространстве. – Иркутск, 1994.
23. Евсеев С. Будет ли Киев соблюдать Европейскую Хартию? – «Права человека». № 2 (4). 2000.
24. Ермолова Е. Объединиться для защиты своих прав.
25. Иванов И. Под пятой национальных эгоизмов. СНГ три года спустя. – «Сегодня», 30 декабря. 1994.
26. Интервью Председателя Комитета по международным делам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Д. Рогозина П. Шеремету (канал ОРТ, программа «Время, 6.02.2000 г.)
27. Калинина Н.В. Российская диаспора в странах СНГ. – М., 2002. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук.
28. Красноглазов Н. Разоблачение русской прессы // Вести сегодня. 02.04.2007 г.
29. Космарская Н. Жизнь в постсоветской Киргизии глазами русских // Вестник Евразии. – М., 1998. № 1–2.
30. Космарская Н. Русские в Центральной Азии – больной вопрос? // Центральная Азия и Кавказ. № 5 (6). 1999.

31. Куртов А. Казахстанский вариант парламентаризма // Независимая газета. 27 декабря. 2000.
32. Лаврухин А. Граждане СНГ стали иностранцами. – «Независимая газета». 17 января. 2001.
33. Михайлов В., Драчевский К. По пути взаимодействия и сотрудничества. Евразийское экономическое сообщество: «смена вывески» или новая ступень интеграции? – «Независимая газета». 4 ноября. 2000.
34. Миграции и новые диаспоры в постсоветских государствах. – М., 1996.
35. Миграция населения в постсоветских государствах. Аннотированная библиография российских изданий 1992–1997 гг. / Общ. ред. Г. Витковской. – М., 1998.
36. Минаев С. Дом Москвы // Вечерняя Москва. 27.03.2007 г.
37. Никитин В. Укрепление связей с соотечественниками за рубежом – важнейшая задача государственной политики России.
38. Никитин В.А. К понятию диаспоры. – М., 1997.
39. Новиков Г.И. Теория международных отношений. – Иркутск, 1996.
40. Панарин С.А. Русскоязычные у внешних границ России: вызовы и ответы (на примере Казахстана) // Диаспоры. 1999. № 3.
41. Первый заместитель Министра иностранных дел РФ Э.В. Митрофанова // Российская диаспора в странах СНГ. – М., 2004.
42. Полоскова Т.В. Современные диаспоры. – М., 1999.
43. Попов А. Братство с загранпаспортами. Цены нового режима на украинско-российской границе никто не подсчитывал. – «Независимая газета». 1 сентября. 2000.
44. Петров О. Москва и соотечественники // Вечерняя Москва. 28.04.2007 г.
45. Плотинский Ю.М. Теоретические и эмпирические модели социальных процессов. – М., 1998.
46. Полоскова Т. Диаспоры в системе международных связей. – М., 2000.
47. Полоскова Т. Испытание «диаспоральной» полемикой. Россия обязана помочь соотечественникам научиться выживанию / Независимая газета. 23.02.2000 г.
48. Роджерс Б. Диаспоры катаклизма в Центральной и Восточной Европе и их отношения с роинами (на примере Веймарской Германии и постсоветской России) // Диаспоры. № 3. 2000.

49. Раскулов К.Р. Роль и место национальных культурных центров в формировании межнациональных отношений // Культура межнациональных отношений в независимом Узбекистане. – Ташкент, 1995.

50. Рудов Г. Кыргызско-российские отношения: рыночные условия диктуют политику. – «Реформа» (научно-экономический журнал, Киргизия). № 3–4 (11–12), 2001.

51. Собянин А.Д., Забелло Я.Ю. Русские в Киргизии // Центральная Азия и культура мира. – Бишкек. № 1–2. 2005.

52. Стенограмма выступления Министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова на конференции по статусу русского языка за рубежом // Независимая газета. 29.05. 2007 г.

53. Терехов В. Легко ли быть русским в Крыму? // Права человека. № 2 (4). 2000.

54. Тесемникова Е. Восточно-Казахстанский прессинг. Руководитель Усть-Каменогорской организации соотечественников преследуется местными властями. – 6 июня. 2001.

55. Тишков В.А. Этничность, национализм и государство в посткоммунистическом обществе // Вопросы социологии. 1993. № 1/2.

56. Тойганбаев А. Как не стать чужим на своей земле // Аналитика. 14.05.2007 г.

57. Фомин А. Русские – подданные Туркменбаши? // Права человека. № 2 (4). 2000.

58. Чернов П. О чем умалчивает статья Каримова. // Независимая газета. 19 февраля. 2000.

59. Этнометодология: проблемы, подходы, концепции. Вып. 3. – М., 1997.

### **3. Печатные издания**

1. Азеррос. № 2. 2004.
2. Аналитика. № 4. 2004.
3. Ва-банк. 8 сентября. 2003.
4. Деловая неделя. 8 января. 1999.
5. Дипломатический вестник. № 11. 2001.
6. Дипломатический вестник. № 4. 2003.
7. Известия. 7 января. 2000.
8. Казахстанская правда. 24 октября. 2006.

9. Казахстанская правда. 31 декабря. 1998.
10. Комсомольская правда. 12 октября. 2001.
11. Комсомольская правда. 29 июля. 1999.
12. Молдова. Рубрика «Нега» сообщает. – «Независимая газета». 18 апреля. 2000.
13. Москва и соотечественники. Информационный дайджест. № 8. 2004.
14. Москва и соотечественники. Информационный дайджест. № 7. 2003.
15. Народное единство. – Ташкент, 2003.
16. Независимая газета. 12 октября. 2001.
17. Независимая газета. 16 апреля. 1999.
18. Независимая газета. 23 ноября. 2000.
19. Независимая газета. 26 июля. 2000.
20. Независимая газета. 29 февраля. 2000.
21. Правительственный вестник. Май. 1996.
22. Президентский вестник. 2000.
23. Российская газета. 16.05.2003 г.
24. Российская газета. 3 сентября. 2003.
25. Соотечественники. 22 июля. 2005.
26. Этнодиалоги. № 1. 2004.
27. Этнодиалоги. Альманах. № 1. 2004.

#### **4. Литература на иностранных языках**

1. Chinn J., Kaiser R. Russians as the New Minority. Ethnicity and Nationalism in the Soviet Successor. Boulder (Col.), Westview Press, 1966.
2. Kolstoe P. Russians in the Former Soviet Republics. Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press, 1955.
3. Nation-Building and Ethnic Integration in Post-Soviet Societies. An Investigation of Latvia and Kazakhstan. Ed. by P. Kolstoe. Boulder (Col.), Westview Press, 1999.
4. Pilkington H. Migration, Displacement and Identity in Post-Soviet Russia. L. – N. Y., Routledge, 1998.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. [www.russians.kz](http://www.russians.kz), «Казахстанские нацрезервы «усыхают», а «племенные вожди» столбят дорогу на Запад», «Ладинформ», 6.01.2009.
2. [www.odnarodyna.ru](http://www.odnarodyna.ru), Марина Досталь, «Борьба закарпатских русинов за автономию. Постсоветский период», 10.01.2009.
3. [www.russian.kiev.ua](http://www.russian.kiev.ua) Мы идем одной дорогой
4. 11.01.2009,
5. [www.ruskiymir.ru](http://www.ruskiymir.ru), «Иммиграция и эмиграция – вопрос, зависший в условиях невесомости», 13.01.09.
6. [www.russian.kiev.ua](http://www.russian.kiev.ua), «Русских выдавливают из Казахстана»,
7. 13.01.2009.
8. [www.ruscrimea.ru](http://www.ruscrimea.ru), Наталья Гаврилева, «Сергей Цеков: Мы уже почувствовали свою силу», 14.01.2009,
9. [www.ruscrimea.ru](http://www.ruscrimea.ru), «Президиум Думы Русской общины Крыма определил цели на ближайшую перспективу», Пресс-служба Русской общины Крыма, 15.01.2009,
10. [www.BBCRussian.com](http://www.BBCRussian.com), «Русский язык становится в Киргизии все более популярным», Абдужалил Абдурасулов, 20.01.2009.
11. [www.rus.in.ua](http://www.rus.in.ua), «Проблема современной дискриминации русского языка», Мира Гакова, 20.01.2009.
12. [www.russians.kz](http://www.russians.kz), «В Киеве состоялось заседание Всеукраинского Координационного Совета организаций российских соотечественников», 28.01.2009.
13. [www.ferghana.ru](http://www.ferghana.ru), «О национализме и ксенофобии в Узбекистане: «Пятиминутки ненависти» стали «десятиминутками», Олег Байрамов,
14. 28.01.2009.
15. [www.rus.in.ua/news](http://www.rus.in.ua/news), «Гуманитарный кризис на Украине как вызов Русскому миру», А.С. Филатов, 23.02.2009.
16. [www.russians.kz](http://www.russians.kz), «Миграция русского населения Центральной Азии в свете глобального кризиса», Всеволод Лукашѳв, Станислав Епифанцев,
17. 02.04.2009.
18. [www.russkie.org](http://www.russkie.org), «Состоялось заседание Всемирного координационного совета российских соотечественников», 02.04.09.
19. [www.rossija.info/view](http://www.rossija.info/view) «Русская община как национальная идея», 09.03.2009.

20. [russian.kiev.ua](http://russian.kiev.ua), «Славянские ключи славянского триединства», Небренчин С.М., 17.03. 2009.
21. [www.russians.kz](http://www.russians.kz), «Есть только три пути: эмиграция, ассимиляция и маргинализация», Станислав Епифанцев, 23.03.2009.
22. [www.rus.in.ua](http://www.rus.in.ua), «За слово русское!», Сергей Сокуров, 8.04.2009,
23. [www.rus.in.ua/news](http://www.rus.in.ua/news), «Русский Донбасс», 27.04.2009.
24. [www.ksrsk.narod.ru](http://www.ksrsk.narod.ru), «Россия ждет соотечественников», 02.05.2009,
25. [www.sevastopol.su](http://www.sevastopol.su), «В России нет конкретного плана по поддержке своих соотечественников на Украине...», Вадим Колесниченко, 07.05.2009.
26. [www.ruskiymir.ru](http://www.ruskiymir.ru), «В Крыму проходит III Международный фестиваль русской культуры «Великое русское слово», Борис Серов, 11.06.2009.
27. [www.ruscrimea.ru/news](http://www.ruscrimea.ru/news), «Подведены итоги III Международной научно-практической конференции "Русский язык в поликультурном мире"», 11.06.2009.
28. [www.russians.kz/](http://www.russians.kz/), «Русофильство, русофобство... и состояние антироссийских настроений», Всеволод Лукашѳв, Станислав Епифанцев ,  
29. 04.06.09.
30. [www.ruskiymir.ru](http://www.ruskiymir.ru), «В Грузии завершился русско-грузинский поэтический фестиваль «В поисках Золотого руна», Информационная служба фонда «Русский мир», 29.06.2009.
31. [www.news.km.ru](http://www.news.km.ru), «Российские НПО и МИД будут координировать работу по линии связей с соотечественниками за рубежом», Юрий Филатов,  
32. 26.06.2009.
33. [www.rusculture.uz/news/i258/](http://www.rusculture.uz/news/i258/), «Заседание Правления Русского культурного центра Узбекистана», 15.06.2009.
34. [www.osvita.org.ua/news](http://www.osvita.org.ua/news), «Нацменьшинства Украины пожаловались в ООН на внешнее тестирование», 20.06.2009.
35. [www.rosvesty.ru/1973/first/](http://www.rosvesty.ru/1973/first/), «Российские соотечественники как опора большой российской цивилизации», Дмитрий ЕРМОЛАЕВ, 20.08.2009.
36. [www.better.kz/ru](http://www.better.kz/ru), «Этнические меньшинства в Казахстане сегодня», Игорь САВИН, 20.08.2009.
37. [www.russkie.org](http://www.russkie.org), «"Русскоязычная Украина" формирует забастовочные комитеты при русских школах", 07.09.09.
38. [www.russkie.org](http://www.russkie.org) «На Украине состоялось заседание правления "Русского Содружества"», 03.09.09.
39. [www.vesti.uz](http://www.vesti.uz), «Юрист защитит права российского соотечественника», 29.09.2009.