

УДК 323.13 (575.2) (04)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ  
В ОТНОШЕНИИ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ ЗА РУБЕЖОМ

*В.И. Филиппов*

Рассмотрены этапы формирования государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, проведен анализ нормативно-правовых актов, направленных на регулирование иммиграционных потоков соотечественников и оказание им содействия в добровольном переселении в Россию.

*Ключевые слова:* государственная политика; соотечественники за рубежом; иммиграция; закон; изменения и дополнения; демографическая политика; государственная программа; добровольное переселение.

Одной из насущных задач современной российской политологии является исследование формирования нормативной базы и инструментов реализации политики России по отношению к соотечественникам, проживающим за рубежом, ее политико-идеологических и социокультурных оснований.

Первым нормативным документом в области политики по отношению к соотечественникам стал Федеральный закон “О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом” [1], вступивший в силу в мае 1999 г. В законе заявлено, что “государственная политика Российской Федерации в отношении соотечественников является составной частью внутренней и внешней политики Российской Федерации и представляет собой совокупность правовых, дипломатических, социальных, экономических, информационных, образовательных, организационных и иных мер, осуществляемых Президентом Российской Федерации, органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации”.

Весьма важным является положение о том, что Российская Федерация выступает правопреемником и правопродолжателем Российского государства, Российской Республики, Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР) и Союза Советских Социалистических Республик (СССР). В силу это-

го она рассматривает отношения с соотечественниками за рубежом в качестве важного направления своей внешней и внутренней политики и заявляет, что соотечественники, проживающие за рубежом, вправе полагаться на поддержку Российской Федерации в осуществлении своих гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав, сохранении языка и самобытности.

В законе были сформулированы цели государственной политики России в отношении соотечественников, заключающиеся в оказании государственной поддержки и помощи соотечественникам в реализации и обеспечении прав и свобод человека и гражданина, в том числе права:

- свободно выражать, сохранять и развивать свою самобытность, поддерживать и развивать духовный и интеллектуальный потенциал;
- устанавливать и свободно поддерживать всесторонние связи между соотечественниками и связи с Российской Федерацией, получать информацию из Российской Федерации;
- создавать национально-культурные автономии, общественные объединения, средства массовой информации и участвовать в их деятельности;
- участвовать в работе неправительственных организаций на национальном и международном уровнях;
- участвовать в развитии взаимовыгодных отношений между государством проживания и Российской Федерацией;

- осуществлять свободный выбор места жительства или права на возвращение в Российскую Федерацию.

Следует обратить внимание, что на этапе принятия закона, т.е. в 1999 г., право на возвращение соотечественников в Российскую Федерацию находилось на последнем месте в списке целей государственной политики России.

В статье 1 данного Закона впервые было зафиксировано понятие “соотечественники”. Определялось, что 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. Далее вводилось понятие “соотечественники за рубежом”, к которым были отнесены следующие категории:

- граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами Российской Федерации;
- 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 либо имеющие вид на жительство или ставшие лицами без гражданства;
- потомки лиц, принадлежащих к вышеуказанным группам, за исключением потомков лиц титульных наций иностранных государств.

В законе были определены основы отношения государства к каждой из этих групп соотечественников и впервые заявлено о гарантиях Российской Федерации защиты и покровительства своим гражданам за рубежом. Кроме этого, впервые было сказано, что отношения с лицами, состоявшими в гражданстве СССР, определяются историческими особенностями возникновения государств их проживания и имеют приоритетное значение для Российской Федерации, а потому она содействует лицам, состоявшим в гражданстве СССР, в реализации основных прав и свобод человека и гражданина, в том числе права на гражданство и права на свободу его выбора, оказывает им помощь и поддержку с учетом норм законодательства государств их проживания.

Основой отношений между выходцами (эмигрантами) и Российской Федерацией, вытекающих из факта наличия у них в прошлом подданства Российской Республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, является сохранение ими связей с Российской Федерацией во всех областях, а также поддержка Россией эмигрантов в случаях нарушения их основных прав и свобод человека и гражданина.

В законе устанавливалось, что на потомков соотечественников, являющихся гражданами Российской Федерации или лицами, имеющими двойное гражданство, одно из которых российское, распространяется действие федерального законодательства. Потомкам соотечественников в случае установления их родства по прямой восходящей линии с лицами, состоявшими в гражданстве СССР, и эмигрантами создаются условия для поддержания их интереса к Российской Федерации и связей с ней.

В период 2002–2010 гг. в закон неоднократно вносились изменения и дополнения, заметно расширяющие и конкретизирующие содержание политики Российской Федерации по отношению к соотечественникам. В частности, изменения касались следующего:

- вопросов двойного гражданства;
- процедур признания и подтверждения принадлежности к соотечественникам;
- включения в корпус законодательства в области отношений с соотечественниками наряду с федеральными законами и иными федеральными нормативными правовыми актами законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;
- установления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области отношений с соотечественниками;
- организации государственного управления и контроля в области отношений с соотечественниками;
- определения обязанностей государства и порядка финансирования его деятельности в области отношений с соотечественниками;
- принципов и форм поддержки соотечественников в экономической и социальной областях, в сфере культуры, языка, образования и информации, оказания им гуманитарной помощи;
- создания общественных фондов, включая благотворительные, для финансовой и ма-

- териальной поддержки соотечественников и их организаций;
- ведения государственного мониторинга в области отношений с соотечественниками, включая сбор, анализ и оценку информации о положении соотечественников, создание банка данных, прогнозирование ситуации и проведение научно-исследовательских работ;
  - представительства интересов соотечественников в органах государственной власти Российской Федерации и органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Наиболее значимое изменение было внесено в июле 2010 г. [2], оно касалось определения понятия “соотечественник”. Соотечественниками наряду с категориями лиц, указанными в первоначальной редакции закона, 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 ее территории, 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.

Принципиально новым стало положение о том, что “признание своей принадлежности к соотечественникам лицами, предусмотренными этими пунктами закона, является актом их самоидентификации, подкрепленным общественной либо профессиональной деятельностью по сохранению русского языка, родных языков народов Российской Федерации, развитию российской культуры за рубежом, укреплению дружественных отношений государств проживания соотечественников с Российской Федерацией, поддержке общественных объединений соотечественников и защите прав соотечественников либо иными свидетельствами свободного выбора данных лиц в пользу духовной и культур-

ной связи с Российской Федерацией”. Следуя нормам закона, соотечественники вправе регистрироваться в общественных объединениях соотечественников в соответствии с уставами этих объединений и получать документы (свидетельства), подтверждающие их членство в общественных объединениях соотечественников.

Таким образом, в законе конкретизировано ранее достаточно расплывчатое определение о том, кто может считаться российским соотечественником, в частности, теперь – это человек, сознательно и активно поддерживающий духовную и культурную связь с Российской Федерацией.

Особенно актуально рассмотрение политики России по отношению к соотечественникам из так называемого “ближнего зарубежья”. Это обусловлено тем, что нестабильность экономической и социально-политической обстановки в ряде новых независимых государств, внутренние и межгосударственные конфликты, несущие угрозу личной безопасности, дискриминация по этническому признаку, вплоть до отказа в гражданстве, серьезно осложняют положение российских соотечественников за рубежом.

Старший научный сотрудник отдела диаспоры и миграции Института стран СНГ В.П. Михайлов так характеризует сложившуюся ситуацию в Казахстане: “К сожалению, почти необратимыми стали результаты этнократической политики страны прошлых лет. Все наиболее важные и престижные должности в политическом руководстве и управлении, а также в сферах, в которых ранее русскоязычные преобладали (промышленности и строительстве, образовании, здравоохранении, культуре), оказались перераспределенными в пользу представителей титульной нации. Доступ к большинству мест в государственном секторе: госаппарат, банки, налоговую, таможенную службы, правоохранительные, судебные органы и т.п. – для российских соотечественников сильно затруднен. Дискриминация ощущается и в представительных органах власти. Словом, российские соотечественники вытеснены на обочину общественной жизни государства. Они не чувствуют уверенности в своем будущем, будущем своих детей” [3].

К сожалению, такая ситуация наблюдается не только в Казахстане, но и во многих вновь образовавшихся независимых государствах, где власть приобрела явно выраженный этнократический характер, что нашло отражение в правовых новациях (в законах о государственном языке, конституциях), а также на практике – в

создании механизмов доминирования так называемых титульных национальностей в политической, социально-экономической, идеологической, языковой и других сферах.

Поэтому стало очевидным, что политика России по отношению к соотечественникам не может ограничиваться только разнообразными формами их поддержки, необходимы действия, направленные на переселение соотечественников в Россию.

С другой стороны, согласно среднему варианту прогноза Росстата, естественная убыль населения России за 2008–2025 гг. превысит 11 млн человек, а населения в трудоспособном возрасте будет даже большей. Если реализуется этот вариант прогноза Росстата, к 2015 г. трудовые ресурсы страны сократятся примерно на 8 млн человек, а к 2025 г. – на 14 млн [4, с. 155]. Поэтому в Концепции демографической политики РФ до 2025 г. сформулирована цель: стабилизировать численность населения к 2015 г. и “обеспечить постепенное увеличение численности населения (в том числе за счет замещающей миграции) до 145 млн человек” к 2025 г. Предполагается к 2025 г. “обеспечить миграционный прирост на уровне более 300 тыс. человек ежегодно” [5]. Иными словами, миграция должна дополнить систему мер по стимулированию рождаемости и снижению смертности, направленных на стабилизацию численности населения Российской Федерации.

Очевидно, что “увеличение численности населения за счет миграции” означает предоставление мигрантам статуса граждан России, но предоставление такого статуса представителям народов, далеких в социокультурном отношении от народов России, провоцирует мигрантофобию, ксенофобию и национализм. По мнению известного миграциониста А.Г. Вишневого, “существуют пределы миграционной емкости любой страны, связанные с ограниченными возможностями социальной адаптации в странах приема иммигрантов, являющихся носителями других культурных традиций, стереотипов и т.д. До тех пор, пока количество таких иммигрантов невелико, они достаточно быстро ассимилируются местной культурной средой, растворяются в ней, и серьезных проблем межкультурного взаимодействия не возникает. Когда же абсолютное и относительное число иммигрантов становится значительным, а главное, быстро увеличивается, и они образуют в странах прибытия более или менее компактные социокультурные анклавы, ассимиля-

ционные процессы замедляются и возникают межкультурные напряжения, усиливающиеся объективно существующим экономическим и социальным неравенством “местного” и “пришлого” населения... Сказанное в полной мере относится и к России: как и другие пережившие демографический переход страны, она тоже нуждается в мигрантах, тоже испытывает миграционный напор извне и тоже не может не ощущать объективных границ своей миграционной емкости. Как и везде, они связаны с положением на рынке труда и, в особенности, с “пропускной способностью” адаптационных и ассимиляционных механизмов и скоростью адаптации, социальной и культурной интеграции иммигрантов” [6, с. 209–210].

Поэтому при решении демографических проблем путем миграции ориентироваться следует на репатриацию соотечественников (этнических россиян). Для выполнения этой задачи в 2006 г. Указом Президента РФ утверждена Государственная программа содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на 2006–2012 гг. [7], направленная на объединение потенциала соотечественников, проживающих за рубежом, с потребностями развития российских регионов.

В Докладе о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы на 2008–2010 гг. этот вывод подтверждается следующими аргументами: “Поскольку ограниченный срок пребывания в Российской Федерации трудовых мигрантов не решает принципиально проблему недостатка рабочей силы, перед ФМС России стоит задача по привлечению квалифицированных работников из числа проживающих в других странах соотечественников. <...> Содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, является одним из направлений решения демографической проблемы. Воспитанные в традициях российской культуры, владеющие русским языком и не желающие терять связь с Россией, соотечественники в наибольшей мере способны к адаптации и скорейшему включению в систему позитивных социальных связей принимающего сообщества” [8].

О необходимости уделять особое внимание идентичности мигрантов, обуславливающей возможности их социокультурной адаптации к российским реалиям, свидетельствуют и уже рассмотренные выше уточнения понятия “со-

отечественники” в новой редакции Закона “О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом”.

В заключение следует согласиться с мнением авторов доклада “Политика иммиграции и натурализации в России: состояние дел и направления развития”, которые настаивают на том, что России “необходимо говорить о переходе – от геостратегии собирания земель к геостратегии собирания народов. <...> Какие народы, в каком количестве и, главное, в рамках какого геокультурного проекта будет собирать наша страна – от этого зависит, сможет ли она существовать в будущем именно как Россия (не по этнониму, а по сути культурного наследия)” [9]. Представляется, что дальнейшее наращивание нормативной правовой базы политики России по отношению к соотечественникам должно идти именно в этом направлении.

#### *Литература*

1. Федеральный закон “О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом” от 24 мая 1999 г. № 99–ФЗ. М., 1999.
2. Федеральный Закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О Государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом”» № 179–ФЗ от 23 июля 2010 г. // URL: <http://www.fms.gov.ru>
3. Михайлов В.П. Проблемы российских соотечественников в Казахстане: Доклад на “круглом столе” в институте стран СНГ // URL: <http://www.russians.kz/russians/994627-problemy-rossijkikh-sootchestvennikov-v.html>
4. Российское экономическое чудо: Сделаем сами: Прогноз развития экономики России до 2020 г. / Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования. М.: Деловая лит., 2007.
5. Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 // URL: <http://demoscope.ru/weekly/knigi/konceptiya/konceptiya25.html>
6. Население России 2002: Десятый ежегодный демографический доклад / Под ред. А.Г. Вишневого. М.: Изд-во КДУ, 2004.
7. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 // Поддержка соотечественников за рубежом: Нормативные акты. М., 2006.
8. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы на 2008–2010 гг. // URL: <http://www.fms.gov.ru>
9. Градировский С. Смена геостратегической парадигмы – от собирания земель к собиранию народов: Послесловие к докладу “Политика иммиграции и натурализации в России: состояние дел и направления развития” // URL: <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/naturalization/doklad/afterword/>