

ЗАЩИТА ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ РОССИЙСКИХ ГРАЖДАН И СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ ЗА РУБЕЖОМ



АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Виктор Семенович Косоуров

Среди всех прочих проблем, стоящих перед страной, проблема соотечественников будет существовать ровно столько, сколько будет существовать Россия. И как таковая она никогда не потеряет своей актуальности. Работа аудитором Счетной палаты Российской Федерации, курирующим контроль расходов федерального бюджета на международную деятельность, позволила понять не только масштаб проблемы, «пощупать» ее, но и «за лесом увидеть деревья» – судьбы конкретных людей, оказавшихся порой не по своей воле в очень непростой ситуации.

Отечество, как и родителей, не выбирают. Отечество – одно на всех и дается один раз на всю жизнь. В нем рождаются, живут и умирают. Но бывают случаи, когда человек, добровольно или вынужденно, покидает свое отечество. Он перестает быть гражданином покинутого им государства, но не перестает быть соотечественником тех, кто остается в нем. История России минувшего века изобилует многочисленными потрясениями и трагедиями. И не будет преувеличением сказать, что одной из самых тяжелых трагедий был неоднократный массовый, как правило, вынужденный исход россиян из своего Отечества. И не важно, как оно называлось – Российская империя, РСФСР или СССР. Но в декабре 1991 года миллионы людей легли спать в своем родном Отечестве, а проснулись на чужбине. При этом граница пролегла не только между бывшими «братскими республиками», а прошла по семьям, по душам людей, превратив россиян в один из самых разделенных народов мира.

В СССР работа с соотечественниками в общепринятом смысле практически отсутствовала, что объективно ослабляло и обедняло советскую внешнюю политику. Опыт перенимать было не у кого, и новой российской власти пришлось все начинать практически с нуля, да еще в кризисной ситуации. Исходной точкой в формировании государственной политики по поддержке соотечественников в зарубежных странах стал 1994 год. Тогда был издан Указ Президента Российской Федерации «Об основных направлениях государственной политики Российской Федерации в от-

ношении соотечественников, проживающих за рубежом» и принято постановление Правительства «Основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом». В этих документах констатировалось, что наши соотечественники за рубежом столкнулись со сложной экономической, культурной и психологической ситуацией и нуждаются в помощи и поддержке России.

Но прошло четыре года, прежде чем началась реальная практическая работа. В концепции внешней политики России, утвержденной в 2000 году, закреплено положение о том, что одной из важнейших задач российской внешней политики является защита прав и интересов российских граждан и соотечественников за рубежом на основе международного права и действующих двусторонних соглашений. Российская Федерация, отмечается в концепции, будет добиваться адекватного обеспечения прав и свобод соотечественников в государствах, где они постоянно проживают, поддерживать и развивать всесторонние связи как с ними, так и их организациями. На приеме в честь глав дипломатических миссий осенью 2007 года главой Российского государства было заявлено: «...Если многие нации уже создали устойчивые механизмы обеспечения законных прав своих соотечественников, то мы отстаиваем такой же подход и в отношении к русскоязычному населению. И мы будем настаивать на этом в будущем».

В настоящее время за пределами страны проживает около 30 млн. соотечественников, 2/3 из этого количества приходится на страны ближнего зарубежья. В 77 странах мира действуют 758 организаций и общественных объединений российских соотечественников, из них 463 организации находятся в постсоветских государствах, 161 организация – в Европе, 51 организация – на Американском континенте, 27 организаций – в Азии, 14 организаций – в Африке, 7 организаций – в Австралии, 25 организаций – в непризнанных государственных образованиях на территории бывшего СССР, 10 международных организаций, созданных соотечественниками за рубежом и представляющих их интересы.

На федеральном уровне координацию политики в отношении соотечественников за рубежом осуществляет Правительственная комиссия по делам соотечественников за рубежом (ПКДСР, Комиссия), созданная в 1994 году. В ее задачи входит координация деятельности федеральных органов власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и общественных организаций. Комиссия обеспечивает реализацию первоочередных мероприятий по поддержке соотечественников за рубежом и осуществляет контроль за использованием финансовых средств, выделяемых из федерального бюджета на поддержку соотечественников. Вместе с тем совместно с МИДом России ПКДСР взаимодействует с правительственными органами зарубежных государств и международными организациями по вопросам выработки двусторонних и многосторонних соглашений о поддержке соотечественников, проживающих за рубежом.

Продолжительное время деятельность комиссии носила формальный характер. С 2006 года ее работа активизировалась. Регулярными стали заседания комиссии, на которых обсуждались вопросы положения соотечественников в странах СНГ и Балтии, перечни направлений использования бюджетных средств на поддержку соотечественников за рубежом в рамках программы работы с соотечественниками, вопросы подготовки и проведения Всемирного конгресса соотечественников, проживающих за рубежом, и другие вопросы.

С осени 2005 года в МИДе России функционирует департамент по работе с соотечественниками за рубежом, который обеспечивает выполнение решений высших органов государственной власти по реализации государственной политики в отношении соотечественников за рубежом, защите их прав и законных интересов, играет координирующую роль в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации по этой проблеме. Весной 2008 года было создано Федеральное агентство по делам СНГ, ставшее частью структуры внешнеполитического ведомства России, одной из приоритетных задач которого призвано стать взаимодействие с организациями соотечественников в ближнем зарубежье.

Выступая на конференции «Соотечественники и российские регионы», прошедшей в Москве в конце мая 2008 года, министр иностранных дел России С.В.Лавров заявил: «В числе наших внешнеполитических приоритетов находится содействие соотечественникам за рубежом, в том числе тем, кто проживает в странах Содружества Независимых Государств. Наша главная задача – обеспечить условия, при которых они могли бы в качестве равноправных граждан жить в своих странах с тем, чтобы сохра-



нить свою этнокультурную самобытность, духовную связь с Россией и ее культурой и чтобы те из них, кто захочет вернуться на Родину, могли сделать это достойно. Главное – те, кто живет сейчас за границами Российской Федерации, должны быть равноправными гражданами в странах проживания, пользоваться всеми правами и свободами в соответствии с общемировыми стандартами».

Особое место в деятельности по поддержке соотечественников за рубежом занимает Российский центр международного научного и культурного сотрудничества (Росзарубежцентр) при МИД России. На него возложены функции по содействию развития всесторонних связей России с соотечественниками за рубежом, реализации их основных прав на основе общепризнанных норм международного права и обеспечению их интересов, а также осуществлению взаимодействия с общественными объединениями соотечественников в зарубежных странах.

Росзарубежцентр имеет 19 представительств и 50 российских центров науки и культуры (РЦНК) за рубежом, и из них только 6 представительств и 4 РЦНК в странах СНГ – Армении, Узбекистане, Казахстане, Украине. Сложившаяся ситуация, мягко говоря, не отвечает требованиям времени. Особое значение в сложившейся ситуации приобретает вопрос об открытии в самое ближайшее время РЦНК в других странах СНГ и Балтии, а также расширении деятельности уже имеющихся. В 2007 году Росзарубежцентру на открытие и деятельность новых центров были выделены средства в сумме 32 млн. рублей, а в 2008–2010 годах на эти цели ежегодно планируется выделять по 30 млн. рублей.

В соответствии с решением Всемирного конгресса соотечественников, проживающих за рубежом, прошедшего в Санкт-Петербурге в октябре 2006 года, сформирован Координационный совет российских соотечественников – центральный орган, отражающий их консолидированные интересы в диалоге с Российской Федерацией. Основными проблемами, которые обсуждаются соотечественниками на региональных и страновых конференциях, являются: консолидация диаспоры на основе этнокультурной самобытности, расширение взаимодействия с исторической родиной, содействие позитивному восприятию России за рубежом и развитию ее связей со странами проживания соотечественников.

В настоящее время практические направления работы по поддержке соотечественников за рубежом основаны на положениях Программы работы с соотечественниками за рубежом на 2006–2008 годы, Федеральной целевой программы «Русский язык» (2006–2010 годы) и Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Собственно, это три основные составляющие российской политики в отношении соотечественников.

Другим важным аспектом осуществления поддержки соотечественников за рубежом является работа, проводимая на уровне субъектов Федерации (г. Москва, г. Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Московская область). По мнению российского МИДа, возможности субъектов Федерации целесообразно задействовать прежде всего на решении гуманитарных проблем, развитии молодежных спортивных связей, обменах художественными коллективами, развитии бизнес-сотрудничества, которое представляет собой существенный резерв в работе с соотечественниками.

На поддержку соотечественников, проживающих в государствах – участниках СНГ и государствах Балтии, в 2004 году были выделены средства федерального бюджета в сумме 252 млн. рублей, в 2005 году – 302,4 млн. рублей и в 2006 году – 323,6 млн. рублей, на предстоящую трехлетку планируется выделять на эти цели более 400 млн. рублей ежегодно.

Анализ мероприятий, проведенных в последние годы, показывает, что наиболее значимыми по использованию бюджетных средств являются закупка и поставка российских учебников и учебной литературы, аудиовизуальной продукции для образовательных учреждений с преподаванием на русском языке, поддержка русских школ, переподготовка преподавателей, прием детей и ветеранов на отдых и лечение.

В 2007 году по решению ПКДСР Институтом диаспоры и интеграции (Институт стран СНГ) был выпущен сборник «Российская диаспора на пространстве СНГ», который содержит результаты мониторинга состояния российской диаспоры народов России в шести государствах СНГ – Армении, Белоруссии, Казахстане, Киргизстане, Молдавии, Украине. Помимо традиционных форм работы эксперты обращали внимание и на другие возможные пути взаимодействия России и соотечественников. Речь идет о поддержке домов русской культуры, организации экскурсий в Россию, предостав-



лении квот для поступления в российские вузы и их последующее увеличение. Особое значение, как отмечали респонденты, имеет организация и развитие экономических связей – осуществление совместных бизнес-проектов, создание совместных предприятий, дополнительных рабочих мест.

Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (госпрограмма), утверждена Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года. В соответствии с положениями госпрограммы до 2012 года планируется переселение 300 тыс. человек. Если анализировать предварительные первые итоги реализации госпрограммы, то они оставляют желать лучшего. За первые четыре месяца 2008 года в Россию на постоянное место жительства переехало около двух тысяч человек. Да, пока это мало, но это и не повод опускать руки. Основной проблемой здесь продолжает оставаться недостаток информации для соотечественников, изъявивших желание переселиться в Россию, о возможностях приема, трудоустройства и условиях проживания на конкретных территориях расселения.

Можно обозначить ряд проблем в организации и осуществлении работы по поддержке соотечественников за рубежом, решение которых поможет повысить ее эффективность.

В настоящее время назрела насущная потребность в выработке концепции политики России в отношении соотечественников за рубежом. В ней смогли бы быть проработаны системные меры как по защите интересов соотечественников в сфере правового обеспечения, культурных и гуманитарных потребностей, так и в области развития взаимодействия с российскими диаспорами различных стран проживания и социальных групп в странах ближнего и дальнего зарубежья.

Действующий в настоящее время федеральный закон о поддержке соотечественников за рубежом, принятый в 1999 году, не может в полной мере служить правовым основанием для осуществления системной и планомерной политики в отношении наших соотечественников за рубежом. В него должны быть внесены соответствующие изменения и дополнения в соответствии с теми изменениями, которые произошли в мире и России. И активная работа в этом направлении ведется.

Отсутствие точных сведений об общей численности, возрастном и социальном составе российских диаспор в зарубежных странах, которые важны для дифференцированного подхода при планировании мероприятий для различных категорий соотечественников и эффективного использования бюджетных средств, выделяемых на эти цели. Системных исследований по численности и различным категориям соотечественников за рубежом в последние годы не проводилось, что серьезно осложняет работу с соотечественниками.

Организации соотечественников за рубежом испытывают острую потребность в помещениях для проведения различных мероприятий и возможного постоянного их размещения. В этой связи в настоящее время приоритетное значение имеет развитие сетей РЦНК, особенно в странах СНГ и Балтии, как «площадок» для проведения мероприятий для соотечественников за рубежом. Необходимо также рассмотреть вопрос о создании при российских загранпредставительствах и РЦНК русскоязычных школ, и прежде всего в тех странах, где русскоязычная молодежь подвергается политике насильственной ассимиляции. Целесообразно также либо увеличить квоты, либо вообще снять квотирование на получение высшего образования в России для молодых соотечественников.

Следует учитывать и тот факт, что российский бизнес в ряде новых независимых государств имеет достаточно прочные позиции. Его контакты с деловой элитой российской диаспоры могут стать серьезным внутренним ресурсом поддержки соотечественников. Основная задача здесь – создание сильного экономического лобби, выступающего в защиту корпоративных интересов российской диаспоры, а не отдельных ее представителей, разработка такой схемы сотрудничества, которая бы учитывала интересы не только предпринимателей, но и основной массы русскоязычных жителей.

Работа с соотечественниками – это задача не на годы, а на долгие десятилетия. И здесь главное, чтобы наших соотечественников не покидала уверенность в том, что на Родине о них помнят, о них заботятся и в любой момент готовы принять у себя.