

На правах рукописи

ШАГУН Глеб Евгеньевич

**ИСТОРИЧЕСКИЕ ТРАНСФОРМАЦИИ ПОЛИТИКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОТНОШЕНИИ
СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ
«БЛИЖНЕГО ЗАРУБЕЖЬЯ» В 1991-2022 ГГ.**

Специальность 5.6.1 – Отечественная история

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Москва - 2024

Диссертация выполнена на кафедре истории России
Федерального государственного автономного образовательного учреждения
высшего образования «Государственный университет просвещения»

**Научный
руководитель:**

ЕГОРОВ Владимир Георгиевич
доктор исторических наук, доктор экономических
наук, профессор

**Официальные
оппоненты:**

БОЧАРОВА Зоя Сергеевна
доктор исторических наук, профессор,
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Московский государственный университет имени
М.В. Ломоносова»,
профессор кафедры ЮНЕСКО по изучению
глобальных проблем

ОМЕЛЬЧЕНКО Николай Алексеевич
доктор исторических наук, профессор,
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Государственный университет управления»,
заведующий кафедрой государственного управления и
политических технологий

КАТАГОЩИНА Мария Всеволодовна
кандидат исторических наук,
Федеральное государственное бюджетное учреждение
«Российская академия образования», ведущий
аналитик Лаборатории гуманитарного образования и
формирования мировоззрения

Защита диссертации состоится « ____ » _____ 2024 г. в ____ часов на
заседании диссертационного совета ПДС 1000.005 при ФГАОУ ВО «Российский
университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы» по адресу: 117198, Москва,
ул. Миклухо-Макляя, д. 10/2, ауд. 415.

С диссертацией можно ознакомиться в УНИБЦ (Научной библиотеке) ФГАОУ
ВО «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы» по адресу:
117198, Москва, ул. Миклухо-Макляя, д. 6.

Автореферат разослан « ____ » _____ 2024 г.

Ученый секретарь диссертационного
совета, кандидат исторических наук,
доцент



Е.В. Кряжева-Карцева

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Международная обстановка и внутренние процессы в Российской Федерации после распада СССР настоятельно выдвигали задачу разработки и реализации модели государственной политики в отношении русских диаспор стран «ближнего зарубежья», численность которых в разные годы достигала 25 млн человек. По мере становления новых независимых государств происходило сокращение пространства культуры нетитульных этносов, в число которых попали представители народов России.

Характер взаимоотношений этнической диаспоры с государственными и гражданскими институтами исторической родины определяет сущность диаспоральной политики России, одной из целей которой является поддержка соотечественников за рубежом. В связи с изменениями внешнеполитической ориентации стран постсоветского пространства происходила трансформация (не всегда благоприятная) привычного образа жизни проживавшего здесь русскоязычного населения, порождавшая проблемы в коммуникации и культурном обмене с Россией. В свою очередь, и политика РФ в отношении соотечественников «ближнего зарубежья» испытывала влияние политического и социально-экономического положения внутри России 1990-х - 2000-х гг. Динамичность и сложность самого объекта диаспоральной политики исключали простые и однозначные решения и подходы. Предпринимаемые руководством шаги на пути ее реализации вызвали широкий отклик в российском обществе, сопровождались активными дискуссиями с отсылкой к отечественной истории, традициям, идентичности. Все это актуализирует изучение исторического опыта трансформации политики Российской Федерации в отношении соотечественников «ближнего зарубежья».

В современной Концепции внешней политики РФ также отмечается необходимость дальнейшего «развития связей с соотечественниками, проживающими за рубежом, оказания всесторонней поддержки в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности <...> российских духовно-нравственных ценностей»¹.

С учетом того, что в реализации государственного курса в отношении соотечественников «ближнего зарубежья» сегодня по-прежнему сохраняется ряд нерешенных проблем, исследование генезиса и развития российской диаспоральной политики в исторической ретроспективе приобретает не только научное, но и практическое значение.

Степень научной разработанности проблемы. Анализ научной литературы по рассматриваемой теме исследования позволяет выделить три

¹ Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 31 марта 2023 г.) [Электронный ресурс] // <https://www.mid.ru/ru/detail-material-page/1860586/> (Дата обращения: 3.05.2023 г.)

историографических этапа. Историческое оформление *первого этапа* становления диаспоральной политики РФ по отношению к соотечественникам «ближнего зарубежья» датируется *1991 - 1999/2000 гг.* В это время разработка основ внешнего направления диаспоральной политики шла параллельно с научным осмыслением качественного изменения социального статуса соотечественников в «ближнем зарубежье». И тому были объективные причины. Повсеместно российские соотечественники вытеснялись из управленческих структур, сокращалось историко-культурное пространство русскоязычного населения бывших союзных республик. Представительство нетитульной нации испытывало депривацию. Имели место случаи проявления агрессии.

Уже первые, произошедшие в положении соотечественников изменения стали предметом научной рефлексии отечественных ученых, а их исследования - своего рода отправной точкой для государственных деятелей. Исследовались различные, порой малосвязанные между собой аспекты: история складывания российских диаспор на территории бывших советских республик, этноконфликты, постсоветское геополитическое пространство, правопреемство в СНГ, генезис этнических групп, национализм и сепаратизм в границах СНГ, национально-психологические проблемы в русском зарубежье, миграция и адаптация². Изучение этих аспектов истории, предопределявших направления развития диаспоральной политики РФ, давало возможность выявить те проблемы, которые в последующем определяли вектор научных исследований.

Второй историографический *этап (2000–2014 гг.)*, начавшийся после смены высшего политического руководства России и принятия ФЗ «О государственной политике РФ в отношении соотечественников, проживающих за рубежом» 1999 г., был отмечен расширением исследовательской проблематики, основным аспектом которой становится оценка релевантности, содержания и внешнего направления деятельности государства в диаспоральной сфере, а также дискуссией относительно адекватности законодательных мер, общественных инициатив и поддержки российской диаспоры в новых независимых государствах. Шла и диверсификация исследовательских ракурсов³.

²Брук С.И., Кабузан В.М. Русские в мире. М.: ИНИОН, 1991. Вып. 2. 78 с.; Савоскул С.С., Гинзбург А.И. Россия и русские нового зарубежья // Куда идет Россия? Альтернативы общественного развития. М.: Интерпракс, 1992. Т.2. С. 345-352; Барсенков А.С. Россия и русский вопрос в национальной политике. М.: Московский рабочий, 1993. 159 с.; Цыбуков В. Проблемы правопреемства в Содружестве Независимых Государств. М.: Прогресс, 1994. 61 с.; Здравомыслов А.Г. Межнациональные конфликты в постсоветском пространстве. М.: Аспект Пресс, 1996. 275 с.; Никитин В.А. К понятию диаспоры. М.: Социум, 1997. 270 с.; Болотокова В.Х., Кумыков А.М. Феномен наций и национально-психологические проблемы в социологии русского зарубежья. М.: Логос, 1998. 261 с.; Затулин К. Русские вне государства не объединяются // Сегодня. 18 октября 1999 г.

³Затулин К.Ф. Царство, разделившееся в себе. О России и русских в новом зарубежье // От Съезда до Конгресса соотечественников. М.: [Б.и.], 2001. С. 9-18; Барсенков А.С. Перестройка и национальный вопрос: взгляд через десятилетия // Горбачевские чтения. М.: [Б.и.], 2003. С. 196-205; Дмитриев А.В., Слепцов Н.С. Конфликт миграции. М.: Альфа-М, 2004. 224 с.; Серов Т.А. Адаптация русского населения к условиям проживания в странах нового зарубежья // Русский

В этот период ряд проблем исследования выходит на уровень диссертационных работ⁴, в которых рассматриваются, в том числе, положение русской диаспоры в странах «ближнего зарубежья», особенности диаспоральной политики, а также аккумулируется опыт взаимодействия различных ветвей власти. Ввод в научный оборот документальных источников дал возможность рассмотреть указанные аспекты широко и разносторонне, и объективно суммировать результаты.

Проблемы исторически складывавшегося процесса конституционно-правового обеспечения прав соотечественников находились не только в поле зрения историков, но и социологов, политологов, юристов, что дало возможность вывести изучение темы на междисциплинарный уровень.

Исследователи постарались осмыслить само понятие «соотечественник», историческую эволюцию последнего. Неопределенность и размытость этого понятия препятствовали как научному продвижению в осмыслении современной диаспоральной политики РФ, так и выработке конкретных мер ее воплощения⁵.

Одной из самых значимых в исследованиях этого этапа является работа И.А. Зевелёва, который акцентировал внимание на процессе исторической трансформации диаспоральной политики РФ: от процедуры выдачи российских паспортов (начало 1990-х гг.) до реализации специальных целевых программ. По мнению автора, диаспоральная политика РФ «наглядно демонстрирует победу прагматизма над фантомами имперского наследия»⁶. Однако стоит отметить, что направленность авторского текста не предполагала детального исторического анализа факторов и условий формирования российской диаспоральной политики, влияния на этот процесс общественных настроений и политической конкуренции, конкретных шагов политической элиты РФ в направлении выработки оптимальных решений и т.д.

Важно обратить внимание на работы А.С. Барсенкова, в которых анализируются не только те достижения, которые появились благодаря деятельности СНГ, но и просчеты, причины которых, по мнению автора, кроются в амбициях местных политических элит, экономической неурядице, явившейся результатом распада единого хозяйственного комплекса, падения внимания к

мир. 2005. № 1. С. 12-20; *Балашова Т.Н.* Проблемы реализации государственной политики РФ в отношении соотечественников за рубежом // Вестник РУДН. Сер. Юридические науки. 2009. № 1. С. 5-10; *Волох В.А.* Трансформация процессов формирования и реализации миграционной политики России. М.: Спутник+, 2011. 107 с. и др.

⁴*Козубенко И.И.* Русская диаспора в странах ближнего зарубежья: социальный статус, культурный уровень, связь с соотечественниками (1992-2004 гг.): Автореф. дисс. ... д.и.н. М., 2008. 32 с.; *Нуркаев Р.В.* Русская диаспора: социальный статус, культурный уровень, связь с соотечественниками (1992-2003 гг.): Автореф. дисс. ... к.и.н. М., 2009. 20 с. и др.

⁵*Тишков В.* Русский мир: смысл и стратегии // Русский мир. 2007. № 7. С. 40-49; *Омарова З.М.* К вопросу об определении понятия «соотечественники за рубежом»: опыт России // Власть. 2008. № 3. С. 34-41; *Баскакова Ю.М.* Соотечественники за рубежом // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2009. № 6 (94). С. 82-96.

⁶*Зевелёв И.* Соотечественники в российской политике на постсоветском пространстве // Россия в глобальной политике. 2008. Т. 6. № 1. С. 33-45.

социальным аспектам повседневности и поиска виновного во всех бедах, а именно – представителя нетитульной нации⁷.

Таким образом, в 2000-е – первой половине 2010-х гг. исследователи продолжили изучение меняющегося социально-политического положения российских соотечественников в «ближнем зарубежье»⁸.

Качественным отличием *третьего* историографического *этапа (2014 - начало 2022 гг.)* стали существенные изменения самого объекта научно-исследовательской рефлексии. Благодаря началу процесса, получившего определение «Русская весна» (2014 г.), существенную историческую трансформацию претерпело внешнее направление диаспоральной политики, что было связано с низкой эффективностью мер, направленных на улучшение социально-правового положения русскоязычного населения стран постсоветского пространства, смещением «центра тяжести» в реализации российской диаспоральной политики в сторону более активной правозащитной деятельности.

В этот период возрастает число научных публикаций, посвященных эволюции Русского мира в ближнем зарубежье в XXI веке в целом и в отдельных странах, в частности. Академик Е.И. Пивовар и профессор В.Ф. Ершов отмечали в этой связи, что разработка данной проблематики в отечественной историографии «приобретает особое значение в контексте евразийского вектора внешней политики России, актуализирующего роль и место российских диаспор в формировании единого информационного и торгово-экономического пространства Евразии, в культурном диалоге постсоветских государств»⁹.

Актуализация демографической политики в самой РФ обусловила особое внимание к такому направлению диаспоральной политики, как переселение соотечественников на историческую родину. Внешнеполитическая позиция РФ в «ближнем зарубежье», как отмечалось в современной российской историографии, стала ориентироваться на оценку реального положения российской диаспоры¹⁰.

⁷ Барсенков А.С. Эволюция политики России в отношении СНГ в контексте условий возникновения содружества // 20 лет СНГ: состояние и перспективы. М.: Изд-во Института стран СНГ, 2012. С. 202-239.

⁸ Национальные диаспоры в России и за рубежом в XIX-XX вв. М.: ИРИ РАН, 2001. 330 с.; Русская диаспора в странах ближнего зарубежья: сравнительно-исторический анализ // Русский мир. 2004. № 7. С. 21-33; Серов Т.А. Адаптация русского населения к условиям проживания в странах нового зарубежья // Русский мир. 2005. № 1. С. 12-20.

⁹ Пивовар Е.И., Ершов В.Ф. Российское зарубежье XX-XXI веков в современной историографии: актуальные направления и перспективы исследований // Исторические записки / Отв. ред. академик РАН Е.И. Пивовар. 22 (140). М.: РАН, 2023 С. 411.

¹⁰ Прохоренко А.В., Ильинская Д.Р. Совершенствование государственной политики по взаимодействию с соотечественниками за рубежом: опыт Санкт-Петербурга // Управленческое консультирование. 2016. № 4. С. 80-89; Анализ правового положения соотечественников, проживающих в странах постсоветского пространства. М.: Институт диаспоры и интеграции (Институт стран СНГ), 2017. 684 с.; Фадеев А.В., Баранчик Ю.В. О состоянии и перспективах отношений России и стран постсоветской Прибалтики: Проект информационно-аналитического исследования. М.: Архив АНО «Институт стран СНГ», 2018. 19 с.; Пивовар Е.И. Мир российского зарубежья в конце XX-начале XXI века. М.: РГГУ, 2019. 439 с.; Он же. Евразийский интеграционный проект. Глобальные процессы на постсоветском пространстве: предпосылки,

Несмотря на научную и практическую значимость проблематики, связанной с диаспоральной политикой РФ, и на достаточно большое количество исторических исследований, изучение темы пока находится на начальной стадии. Имеющиеся научные труды не дают целостной картины новейшей истории становления и развития деятельности РФ в этом направлении. Вне поля зрения исследователей, изучающих диаспоральную политику, до сих пор остаются такие вопросы, как разработка понятия «соотечественник», процесс институализации, место и роль неправительственных структур в ее реализации.

Объект исследования - политика РФ в отношении соотечественников, проживающих в странах «ближнего зарубежья».

Предмет исследования - механизмы и инструментарий государственного курса РФ по отношению к соотечественникам в постсоветский период.

Цель исследования – реконструкция истории формирования и развития политики РФ по отношению к соотечественникам из стран «ближнего зарубежья» в 1991-2022 гг.

Задачи исследования:

- осветить особенности, факторы и условия формирования диаспоральной политики РФ;
- раскрыть общественно-политическую дискуссию по поводу определения понятия «российский соотечественник»;
- представить процесс институционализации политики РФ в отношении соотечественников «ближнего зарубежья»;
- раскрыть место и роль неправительственных организаций в системе мер оказания поддержки соотечественникам;
- выявить особенности эволюции общественного сознания россиян в отношении русскоязычного населения «ближнего зарубежья»;
- определить основные направления и механизмы диаспоральной политики РФ.

становление, развитие. СПб.: Алетейя, 2019. 899 с.; Васильева Е.И., Зерчанинова Т.Е. Институционализация и реализация государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом // Вопросы управления. 2020. № 5 (66). С. 99-111; Гришаева Л.Е. Внешнеполитическая стратегия России: концептуальные основы // Вестник Дипломатической академии МИД России. 2020. № 1(23). С. 220-237; Яхшиян О.Ю., Омельченко Н.А. Политика идентичности в официальном дискурсе Российской Федерации // PolitBook. 2020. № 4. С. 59-77; Варламова Н.В., Васильева Т.А., Колотова Н.В. Государственная политика в отношении соотечественников, проживающих за рубежом: понятия и приоритеты // Государство и право. 2021. № 11. С. 55-65; Волох В.А. Политика и миграция в современной России. М.: Издательский дом ГГУ, 2022. 135 с.; Бочарова З. С. Пути и формы осуществления социальной помощи в русском зарубежье (к теории вопроса) // Электронный научно-образовательный журнал «История». 2020. Т. 11. № 2 (88); Pivovarov E.I., Ershov V.F., Katagoshchina M.V. Post-soviet diasporas in the age of the internet RUDN Journal of Russian History. 2021. Т. 20. № 3. С. 437-447; Ершов В.Ф., Катагощина М.В., Пивовар Е.И. Узбекистан в системе евразийской интеграции: политика, экономика, культура: к 30-летию установления дипломатических отношений между Россией и Узбекистаном. М.: РГГУ, 2023. 387 с.

Хронологические рамки исследования охватывают период с 1991–2022 гг. Нижняя граница определяется распадом СССР и возникновением стран «ближнего зарубежья». Верхняя граница связана с началом СВО, изменением геополитической ситуации в мире и обострением проблем русскоязычного населения в странах «ближнего зарубежья».

Источниковая база исследования. Диссертация базируется на разнообразных и разноплановых неопубликованных (архивных) и опубликованных исторических источниках. Архивные материалы представлены документами, извлеченными из Государственного архива РФ (ГА РФ), из фондов – Съезда народных депутатов РФ Верховного совета РФ (Ф. 10026); Министерства РФ по сотрудничеству с государствами – участниками СНГ (Ф. 10096); Министерства РФ по делам СНГ (Ф. 10097); Федерального собрания РФ (Ф. 10100); Федеральных органов национальной и региональной политики РФ (Ф. 10121); Межгосударственного статкомитета СНГ (Ф. 10263); Интеграционного комитета Евразийского экономического сообщества (Ф. 10309); Правительства РФ (Ф. 10200). Фрагментарно привлекаются материалы ВОКСа (Ф. Р-5283) и Общества «Родина» (Ф. Р-9651), Министерства по делам Федерации, национальностей и миграционной политики России (Ф. 10156).

Неопубликованные документы дают возможность проследить особенности государственной политики РФ в отношении соотечественников «ближнего зарубежья» за прошедшие после распада СССР годы. Причем – в различных ракурсах – концептуальных позиций высшего руководства РФ, поручений правительства России, разработок, циркуляров и прочих материалов министерств и ведомств, а также таких структур, как Госдума РФ. В архивных фондах отложились делопроизводственные документы, включая аналитические записки, тексты докладов на заседаниях различных госструктур и общественных организаций, докладные записки, переписка с различными объединениями в РФ и странах «ближнего зарубежья» по вопросам гражданских прав российских соотечественников, материалы парламентских слушаний, стенограммы дискуссий, экспертизы, переписка с официальными и частными лицами из стран СНГ и прибалтийских республик, подготовительные материалы для правительственных делегаций. Все это дает возможность раскрыть изучаемую тему всесторонне и достаточно объективно. Кроме того, есть возможность сопоставить уже опубликованные документальные свидетельства с первоисточниками.

Комплекс опубликованных источников включает нормативно-законодательные акты, делопроизводственные документы, публицистику.

В группу нормативно-законодательных документов входят базовые правовые акты РФ периода 1991–2022 гг., регулирующие внешнюю политику и государственную политику в отношении соотечественников, проживающих за рубежом: указы и законы, которые дают возможность отследить эволюцию

законотворчества. В этих важнейших государственных документах четко определен вектор российской политики в отношении соотечественников¹¹.

К данной группе относятся также межгосударственные соглашения РФ со странами постсоветского пространства¹², дающие возможность сопоставить позиции различных государств, политических и общественных лидеров, выявить общее и особенное в их подходах с учетом традиций, ментальности и проч.

Использованные в диссертации *делопроизводственные документы* наглядно отражают процесс оформления диаспоральной политики РФ, обеспечивающих реализацию государственной позиции. Стенограммы заседаний Совета безопасности РФ, протоколы и резолюции комитетов Госдумы РФ и др. предоставляют возможность выявить и сопоставить различные точки зрения на диаспоральную политику России¹³.

Привлечены документы ряда структур исполнительной власти и прежде всего Правительственной Комиссии по делам соотечественников, координирующей реализацию государственного (диаспорального) курса¹⁴. Используются

¹¹ Концепция внешней политики РФ. Утверждена Президентом РФ В.В. Путиным 28 июня 2000 г. [Электронный ресурс] // <https://docs.cntd.ru/document/901764263>; Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ Д.А. Медведевым 14 июля 2008 г. // <https://normative.kontur.ru/document?/ModuleId=1&documentId=131926>(Дата обращения: 17.04.2022 г.); Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В.Путиным 31 марта 2023 г.) [Электронный ресурс] // <https://www.mid.ru/ru/detail-material-page/1860586/> (Дата обращения: 3.05.2023 г.); Указ Президента РФ от 11.08.1994 г. № 1681 «Об Основных направлениях государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом» [Электронный ресурс] // <https://base.garant.ru/1548723/> (21.01.2022 г.); Постановление Правительства РФ от 31.08.1994. № 1064 «О мерах по поддержке соотечественников за рубежом» [Электронный ресурс] // https://base.garant.ru/1548722/#block_1000 (11.02.2022 г.); ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом» // Российская газета. 1 июня 1999 г.; Указ Президента РФ от 22.06.2006 № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» [Электронный ресурс]// http://iv2.garant.ru/SESSIONPILOT/doc/doc_print.html?print_type (12.04.2022 г.) и др.

¹² Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством РФ и Правительством Республики Таджикистан о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях (Москва, 24 ноября 1998 г). [Электронный ресурс] // https://nic.gov.ru/ru/docs/foreign/confirmation/idokb_2491_228021 (Дата обращения: 23.03.2022) и др.

¹³ Постановление Госдумы Федерального Собрания РФ «О Согласительной комиссии по ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» 16.12.1998. № 3376-11 ГД [Электронный ресурс] // http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=13&nd=102057069 (Дата обращения: 17.04.2022 г.); Стенограмма парламентских слушаний на тему «Защита прав соотечественников за рубежом: состояние законодательства и перспективы его совершенствования» 12 апреля 2006 г. [Электронный ресурс] // <https://docs.yandex.ru/docs/view?url=ya-browser> (Дата обращения: 17.04.2022 г.); Постановление Госдумы Федерального Собрания РФ «О Декларации о поддержке российской диаспоры и о покровительстве российским соотечественникам» 8 декабря 1995 г. [Электронный ресурс] // <https://docs.cntd.ru/document/9015013> (Дата обращения: 13.03.2022 г.) и др.

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 31.08.1994 г. № 1064 «О мерах по поддержке соотечественников за рубежом» [Электронный ресурс] // https://base.garant.ru/1548722/#block_1000 (17.04.2022 г.); Программа работы с соотечественниками за рубежом на 2009-2011 годы //

официальные документы внешнеполитического ведомства России: концепции, интервью и выступления официальных лиц, которые передают четкость и последовательность мнениям и оценкам, высказанным в ходе, например, парламентских слушаний.

Не остались без внимания *федеральные целевые программы*, касающиеся положения российских соотечественников¹⁵, и способствующие анализу, обобщению и оценкам действий государственных структур РФ при осуществлении диаспоральной политики. Важнейшими для исследования представляются также материалы неправительственных организаций, которые дают возможность детально изучить содержание и механизмы диаспоральной политики¹⁶.

Некоторые документы данного вида размещены в тематических сборниках документов, в том числе издания, в которых рассматривались различные аспекты диаспоральной политики РФ, благодаря которым стало возможным представить коллизии при выработке законодательных актов и документов в рассматриваемой сфере¹⁷.

Значительное место в комплексе источников занимают *публицистические материалы*, представленные текстами выступлений, заявлений и интервью Президента РФ В.В. Путина, государственных и политических деятелей нашей страны (Д.А. Медведева, С.В. Лаврова, К.Ф. Затулина и других официальных лиц). К этой группе источников относятся также интервью, публикации в СМИ и социальных сетях экспертов в области внешней политики и международных отношений.

В диссертации использованы также материалы справочного характера.

Таким образом, источниковая база достаточно репрезентативна для комплексного решения поставленных в диссертационном исследовании цели и задач.

Методология исследования основывается на базовых положениях теории модернизации: история диаспоральной политики рассматривается в процессе эволюции и поиска путей ее усовершенствования. Благодаря модернизационному подходу появляется возможность рассматривать эволюцию диаспоральной

https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/compatriots/commission/1746339/ (Дата обращения: 10.04.2022 г.).

¹⁵ Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом – Правительство России [Электронный ресурс] // <http://government.ru/rudovclassifier/818/events> (Дата обращения: 23.03.2022 г.) и др.

¹⁶ Всемирный конгресс соотечественников: история, традиции. Справка – РИА Новости. 01.12.2009 г. [Электронный ресурс] // <https://ria.ru/20091201/196390975.html> (14.03.2022); Московский центр международного сотрудничества [Электронный ресурс] // <https://www.anomcms.ru/0-нас> (Дата обращения: 23.03.2022 г.) и др.

¹⁷ Рекомендации по итогам парламентских слушаний «О международно-правовом положении российских соотечественников в государствах СНГ и государствах Балтии. Анализ и перспективы» от 27 января 1998 г. // Текущий архив Института стран СНГ. 1998 и др.

политики в контексте ее поэтапного развития, которое идет параллельно с институциональными изменениями в различных сферах общественной жизни.

Диаспоральная политика представляет собой субъект общественных отношений, оказывающий определенное воздействие на ход преобразований как в культурной и политической, так и в социально-экономической сферах. Поскольку диаспоральная политика находится в прямой зависимости от разнообразных политических и социально-экономических процессов, то в исследовании прослеживается не только эволюция отношения государства к соотечественникам «ближнего зарубежья», но и концептуальное наполнение политики.

При проведении исследования автор исходил из таких научных принципов как историзм, научная объективность и достоверность.

Методы исследования. Исследование осуществлено с привлечение общенаучных методов, таких как синтез, анализ, сравнительно-исторические подходы, дающих возможность рассмотреть диаспоральную политику как целостное явление, проанализировать ее эволюцию, как в целом, так и ее отдельных составных компонентов.

Сравнительно-исторический метод дает возможность сопоставить этапы в развитии диаспоральной политики, выявить и обосновать ее тенденции в течение 1991-2022 гг.

Применение междисциплинарного подхода обусловлено свойствами объекта исследования, взаимосвязью диаспоральной политики с иными социально-политическими явлениями и процессами.

Системный подход позволяет объективно оценивать диаспоральную политику как систему, состоящую из множества элементов, но представляющих собой единое целое. Диаспоральная политика, таким образом, рассматривается как составной элемент целого, благодаря которому государство в целях защиты национальных интересов имеет возможность влиять на геополитическое положение в мире.

Наряду с общенаучными методами в диссертации привлекаются и специальные исторические методы исследования – ретроспекции, периодизации и проч.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

- впервые в отечественной историографии исследован исторический опыт формирования и реализации диаспоральной политики РФ в странах «ближнего зарубежья» во всех ее составляющих: правовой, организационной, социокультурной, образовательной, финансово-материальной;

– в ходе исследования диаспоральной политики России конкретизировано понятие «российский соотечественник» с учетом изменений, происходивших во внешней политике страны, в отношении к проблеме со стороны законодательной и исполнительной ветвей власти, российского общества;

– выделены этапы диаспоральной политики РФ, определены факторы, влиявшие на ее изменение, что позволило определить основные тенденции в выработке модели диаспоральной политики РФ на постсоветском пространстве;

- раскрыта эволюция концептуальных и правовых основ политики России в отношении соотечественников в странах «ближнего зарубежья» в 1991–2022 гг., показана взаимосвязь диаспоральной политики РФ как с общероссийскими модернизационными процессами, так и глобальными внешнеполитическими вызовами на различных этапах ее развития;

- доказана трансформация представлений о государственной политике РФ в отношении соотечественников из второстепенного в значимый фактор политического дискурса;

- определены важнейшие направления и формы деятельности государственных организаций, отвечающих за разработку и осуществление диаспоральной политики РФ в странах «ближнего зарубежья»;

- раскрыта роль неправительственных институтов и объединений (Общественного международного Фонда славянской письменности и культуры, Всемирного Русского Народного Собора, Конгресса русских общин, Братства славян России, Института диаспоры и интеграции, Международного совета российских соотечественников и др.) как самостоятельных субъектов реализации диаспоральной политики России;

- в научный оборот введен широкий комплекс источников, включая архивные материалы, что позволило полно и всесторонне исследовать государственную политику России в отношении соотечественников, проживающих в странах «ближнего зарубежья».

Теоретическая значимость исследования заключается в постановке и разработке актуальной проблемы новейшей истории России, до сих пор не получившей достаточного освещения в отечественной историографии внимания в научных трудах, в частности, изучения факторов формирования концепции и эволюции диаспоральной политики РФ. В диссертации проанализирован и обобщен большой объем документальных источников, представляющих исключительную научную важность для исследователей истории России постсоветского периода. Диссертация вносит вклад в теоретическое осмысление доктринальных основ российской внешней политики, раскрывает один из важнейших и существенных аспектов модернизации РФ в социально-политической сфере.

Практическая значимость исследования. Результаты диссертации могут быть привлечены для подготовки лекционных курсов и семинарских занятий по современной истории России, истории внешней политики РФ; а также для разработки узловых проблем диаспоральной политики, защите национальных интересов страны и прав и интересов соотечественников в странах как «ближнего», так и «дальнего» зарубежья.

Положения, выносимые на защиту:

1. Активизации деятельности РФ в направлении защиты прав и поддержки интересов соотечественников «ближнего зарубежья» после распада СССР способствовало оформление в российском общественном сознании представления о резком ухудшении положения русскоязычного населения в бывших союзных республиках. Российская Федерация, испытывавшая серьезные проблемы в связи с некорректно осуществленными реформами и разрывом единого хозяйственного комплекса, в первый период суверенного развития не располагала достаточными ресурсами для реализации масштабной поддержки соотечественников, живущих за границами исторической Родины. Первые шаги становления диаспоральной политики выстраивались вокруг стратегии создания условий (дипломатическими средствами, ограниченными мерами социально-правовой поддержки) для комфортного существования соотечественников в стране постоянного проживания.

2. Одной из важнейших задач в формировании политического курса России в отношении российской диаспоры «ближнего зарубежья» стала выработка понятия «российский соотечественник». В определении его содержания выделяются два подхода. Сторонники первого выступают против размытой трактовки данного понятия, которая открывает доступ в РФ всем желающим. Сторонники второго подхода основываются на убеждении, что соотечественниками могут являться те, кто самоидентифицируется в рамках российского социокультурного пространства.

3. Институционализация диаспоральной политики РФ осуществлялась по нескольким направлениям. Был сформирован единый координационный центр - Правительственная Комиссия по делам соотечественников, решения которой являлись обязательными для исполнительной власти; Департамент по работе с соотечественниками МИД РФ. За гуманитарную составляющую отвечало Россотрудничество. Взаимоотношения госструктур с русскоязычными общинами обеспечивал Всемирный Конгресс соотечественников. Оперативную деятельность осуществлял Всемирный координационный совет российских соотечественников.

4. Важным фактором активизации и совершенствования диаспоральной политики РФ стало участие структур гражданского общества, которые оказывали конструктивное влияние на формирование общественного мнения россиян вокруг проблем русскоязычного населения постсоветского пространства, принимали участие в поиске оптимальных решений этих проблем, осуществляли диалог с соотечественниками.

5. Несмотря на предпринимаемые в 1990-е гг. меры поддержки российских общин, положение русскоязычного населения в «ближнем зарубежье» ухудшалось, что проявлялось в снижении социального статуса граждан, сужении культурного пространства Русского мира и т.д.

6. Осознание необходимости активизации помощи соотечественникам за рубежом сформировалось к началу 2000-х гг. в российском общественном сознании и превратилось в устойчивый тренд, ставший катализатором поиска новых мер содействия остающимся за пределами исторической родины россиянам.

7. Совершенствование политики РФ в отношении соотечественников «ближнего зарубежья» в первое двадцатилетие XXI в. характеризовалось расширением круга проблем, входящих в ее контент: наряду с практикой оказания помощи русскоязычному населению активно внедрялась система мер, предусматривающих создание условий для добровольного переселения в Россию. Практически все субъекты РФ стали принимать участие в его реализации. В результате проблемы соотечественников и попытки их решения со стороны российского государства заняли одно из наиболее прочных мест в общественном сознании, научном и политическом дискурсах.

8. Происшедшие количественные и качественные изменения в работе с соотечественниками «ближнего зарубежья» позволили утверждать, что политика РФ в диаспоральной сфере обрела к началу 2022 г. новое качество.

Достоверность и научная обоснованность результатов исследования, аргументированность выводов, обеспечены фундированием основных положений работы, широкой источниковой базой и научными методами ее разработки.

Апробация работы. Основные положения и выводы исследования были апробированы в 5 научных публикациях, включенных в Перечень ВАК и Перечень РУДН им. П. Лумумбы. Общий объем публикаций по теме исследования – 2,85 п.л.

Структура работы. Работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении представлены актуальность, объект и предмет исследования, дана характеристика хронологических рамок, определены цели и задачи, источниковая база, научная новизна работы и положения, выносимые на защиту, теоретическая и практическая значимость результатов.

Первая глава «**Российское государство и соотечественники «ближнего зарубежья» в постсоветской исторической реальности**» посвящена обоснованию важности диаспоральной политики РФ.

Первый параграф «*Исторические особенности становления диаспоральной политики РФ (1990-е гг.)*» посвящен ее анализу на начальном этапе эволюции. Особый акцент со стороны государства на внешнем направлении диаспоральной политики объясняется бесспорными свидетельствами нарушений прав русскоязычного населения практически во всех постсоветских странах. Обострившееся положение русскоязычных граждан, оказавшихся после распада СССР вне границ исторической Родины, вынуждало российское руководство к принятию экстренных мер, заложивших фундамент диаспоральной политики.

27 декабря 1991 г. был создан специальный Госкомитет (с 10 января 1994 г. – Министерство) РФ по экономическому сотрудничеству со странами – членами СНГ. Считалось, что таким образом удастся помочь проживающим на их территории русскоязычным гражданам. Но первым актом защиты прав и свобод соотечественников можно считать подписанный Президентом России в 1994 г. Указ

«Об основных направлениях государственной политики РФ в отношении соотечественников, проживающих за рубежом»¹⁸. Этот документ содержал перечень шагов, обеспечивавших поддержку русскоязычных граждан, живших в СНГ и прибалтийских государствах, и инициировал формирование Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом. Указывалась необходимость защиты прав соотечественников путем подписания соответствующих двусторонних соглашений и принятия мер, согласованных с правительствами новых государств.

Положение соотечественников, проживающих в странах СНГ и Балтии, стало предметом рассмотрения депутатов Госдумы РФ, результатом чего явилась принятая в конце 1995 г. Декларация «О поддержке российской диаспоры и о покровительстве российским соотечественникам», в которой специальное внимание уделялось моральной ответственности России за обеспечение прав соотечественников и о стремлении к предоставлению им на территории РФ преференциального режима. Декларировалась возможность надления соотечественников, не являющихся гражданами РФ, всей полнотой гражданских прав, за исключением избирательных. Провозглашалось содействие РФ реализации соотечественниками прав и свобод, гарантированных национальным законодательством стран проживания, их беспрепятственной коммуникации с исторической Родиной, консолидации в ассоциациях и оказания им материальной помощи в их деятельности¹⁹.

24 мая 1999 г. вступил в силу ФЗ «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом»; который заложил фундамент диаспоральной политики страны. Ее основополагающая цель – поддержка и помощь соотечественникам, не противоречащая международным принципам, нормам как российского законодательства, так и законодательства новых независимых государств в части реализации таких прав, как развитие самобытности, создание русскоязычных СМИ, общественных организаций, участие в деятельности неправительственных структур национального и международного уровня, право на свободный выбор места жительства, не исключая и права возвращения на историческую Родину. Законом предусматривалась организация специального мониторинга для анализа и оценки данных о положении российской диаспоры, прогнозирования ситуации и выполнения научно-исследовательских работ. Исполнителем стал «Институт диаспоры и интеграции» (Институт стран СНГ). Осуществление политики в отношении соотечественников возлагалось на Правительство РФ и соответствующие федеральные структуры.

¹⁸ Указ Президента РФ от 11.08.1994 «Об Основных направлениях государственной политики РФ в отношении соотечественников, проживающих за рубежом» [Электронный ресурс] // <https://base.garant.ru/1548723/> (Дата обращения: 21.01.2022 г.)

¹⁹ Постановление «О Декларации о поддержке российской диаспоры и о покровительстве российским соотечественникам». Госдума Федерального Собрания РФ. 8 декабря 1995 г. [Электронный ресурс] // <https://docs.cntd.ru/document/9015013> (Дата обращения: 16.04.2022 г.)

Разработанные в 1990-е гг. законодательные инициативы получили свое развитие в начале 2000-х гг. Учитывая то обстоятельство, что принятый закон о диаспоральной политике носил, во многом, рамочный характер и содержал нормы, нуждающиеся в дальнейшей разработке, государство прибегло к изложению основ политической линии, нацеленной на помощь диаспоре, в «Концепции поддержки РФ соотечественников за рубежом» (2001 г.), базовым основанием которой стал акцент на прямую связь политики РФ в отношении новых независимых государств с обеспечением прав и свобод соотечественников, проживающих на их территории.

Весомую роль в диаспоральной политике РФ играл Всемирный конгресс соотечественников (первый состоялся 19 августа 1991 г.), в рамках которого обсуждались вопросы эволюции российского социокультурного пространства, организационного становления движения соотечественников, юридической помощи русскоязычному населению. Политика в отношении соотечественников нашла свое воплощение в разрабатываемой с 1990-х гг. «Концепции внешней политики РФ», где в качестве цели провозглашалась всесторонняя защита российских соотечественников, обеспечение положительного имиджа РФ в мире, популяризация российской истории и культуры²⁰. Редакции Концепции 2000-х гг. подтверждали ориентированность российского государства на защиту соотечественников за рубежом.

Благодаря важным шагам в направлении поддержки русскоязычных граждан «ближнего зарубежья» уже к концу 1990-х гг. удалось выйти на формализацию в федеральном законе политического курса в отношении соотечественников.

Во втором параграфе «*Разработка понятия «российский соотечественник» и исторические реалии 1990-х - 2000-х гг.*» рассматривается эволюция основного понятия, отражающего статус связанного с исторической Родиной населения, оказавшегося в результате распада СССР за пределами РФ.

Принципиальные подходы к определению понятия «российский соотечественник» были сформулированы в Декларации Госдумы РФ «О поддержке российской диаспоры и о покровительстве российским соотечественникам» (8 декабря 1995 г.), согласно которой соотечественниками считались все лица, родившиеся на территории (в том числе находившиеся под юрисдикцией) СССР и России, и их прямые потомки – независимо от языка или вероисповедания, национальной или этнической принадлежности, характера занятий, места жительства или каких-либо иных обстоятельств – хотя и не являющиеся российскими гражданами, но явочным порядком заявившие (и подтвердившие) о своей духовной или культурно-этнической связи с Россией²¹.

²⁰ Концепция внешней политики РФ. Утверждена Президентом РФ В.В.Путиным 28 июня 2000 г. [Электронный ресурс] // <https://docs.cntd.ru/document/901764263> (Дата обращения: 14.04.2022 г.).

²¹ Постановление Госдумы Федерального Собрания РФ «О Декларации о поддержке российской диаспоры и о покровительстве российским соотечественникам» 8 декабря 1995 г. [Электронный ресурс] // <https://docs.cntd.ru/document/9015013> (Дата обращения: 16.04.2022 г.).

Однако подобная расширительная трактовка понятия «российский соотечественник» вела к тому, что, например, коренной латыш, который в годы Второй мировой войны воевал против СССР, после этого мог стать гражданином Советского Союза.

24 мая 1999 г. был принят ФЗ «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом», в котором было дано определение понятию «соотечественник», хотя и в сложной интерпретации: «соотечественники» – это люди, родившиеся в одном государстве, там же проживающие либо проживавшие, связанные общностью языка, религии, культурных традиций и обычаев; а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии. Данная формулировка также отличалась «размытостью»: соотечественниками могли признаваться лица, живущие вне границ РФ, поддерживающие духовные и культурные связи с Родиной и относящиеся к национальностям, исторически проживающим на российской территории, т.е., и бывшие советские граждане, проживавшие в союзных республиках, ставшие подданными новых независимых государств или лица без гражданства; или выходцы (эмигранты) из Российской империи, СССР, РСФСР, РФ, обладавшие соответствующей гражданской принадлежностью, но ставшие иностранными гражданами или лицами без гражданства; или потомки, принадлежащих к вышеуказанным группам граждан²². Под данное определение подпадало более 300 млн человек.

В редакции закона от 9 июля 2010 г. уточнялось, что правом считаться российскими соотечественниками обладают лица и их потомки, проживающие «за пределами РФ», принадлежащие к народам, исторически проживавшим в России, и сделавшие выбор в пользу культурной связи с исторической Родиной, а также лица, родственники которых ранее проживали в России²³.

В редакции закона 1999 г. предполагалось, что признание «соотечественником» подтверждается свидетельством установленного образца. В редакции 2010 г. норма, предполагавшая введение свидетельства, была изъята, но предусматривалось подкрепление самоидентификации деятельностью в сфере российской культуры, налаживания связей с исторической Родиной, поддержки общественных объединений соотечественников.

Юридическое оформление статуса российского соотечественника повлекло за собой нормативное установление мер поддержки по сохранению соотечественниками культурного наследия, получению равного доступа к образованию, возможности оказания помощи просветительским организациями. Законом предусматривалось заключение международных договоров о признании РФ

²² ФЗ от 24 мая 1999 г. «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом» // Российская газета № 22 от 01.05.1999. ст. 2170.

²³ ФЗ от 23 июля 2010 г. «О внесении изменений в ФЗ «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом» // Российская газета. 27 июля 2010 г.

дипломов о высшем образовании соотечественников, получивших их в постсоветских странах²⁴.

Проблема определения статуса российских соотечественников за рубежом актуализировалась в связи с обсуждением внесенного 20 января 2020 г. Президентом РФ проекта закона «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти»²⁵, как поправки к Конституции РФ. Включение формулировки об упрочнении связей РФ с соотечественниками при поддержке и защите их культурной самобытности, с одной стороны, давало новый импульс развитию диаспоральной политики и демонстрировало тот статус, который имеет российская диаспора для РФ. С другой стороны, данная формулировка включает в себе исключительно гуманитарный смысл, что отвергало любые осуждения России в формировании «пятой колонны», а соотечественников защищало от подозрений в том, что они являются проводниками российской политики за рубежом. Формулировка демонстрировала соотечественникам, что Россия берет на себя обязательства не только облегчать возможности получения российского гражданства и переезда в РФ, но и заботится о сохранении их культурной самобытности.

Проблема имплементации понятия «российский соотечественник» стала одной из центральных в ряду задач формирования диаспоральной политики РФ. Нетривиальность решения этой задачи обуславливалась множеством факторов: отличиями в политической позиции субъектов, участвующих в принятии решений, влиянием общественного настроения, государственных учреждений, позиция которых мотивировалась как соображениями процессуального порядка, так и функциональностью норм, обеспечивающих их действенность в правоприменительной практике.

Динамизм рассматриваемого и утверждаемого понятия обуславливался подвижностью ситуации, складывающейся в странах проживания соотечественников и режимом комплементарности международных отношений. Объективные условия появления феномена российской диаспоры в странах постсоветского пространства потребовали когнитивного и практического поиска в направлении определения понятия «российский соотечественник» как особого фактора становления и развития диаспоральной политики России.

Во второй главе **«История создания и эволюции государственных и общественных институтов, реализующих диаспоральную политику РФ (1990-е – начало 2000-х гг.)»** анализируется деятельность госструктур, осуществляющих взаимодействие с соотечественниками из стран «ближнего зарубежья».

²⁴ ФЗ от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом» [Электронный ресурс]// <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102059861> (Дата обращения: 14.03.2022 г.)

²⁵ Законопроект: Система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс] // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (Дата обращения: 16.03.2022 г.)

В первом параграфе «Институализация политики РФ в отношении соотечественников «ближнего зарубежья» речь идет о координации действий в вопросе оказания помощи соотечественникам, возложенной, в первую очередь, на Правительственную комиссию по делам соотечественников за рубежом²⁶, созданную постановлением Правительства РФ от 11 декабря 1994 г.²⁷ Ее функции - мониторинг правовой ситуации в среде соотечественников, изучение и обобщение опыта по обеспечению их прав и свобод, оперативная экспертиза проблем жизнедеятельности российских диаспор, финансовая поддержка мероприятий, направленных на поддержку соотечественников²⁸. Постановлением Правительства РФ от 17 мая 1996 г. была утверждена представленная Комиссией «Программа мер по поддержке соотечественников за рубежом»²⁹.

Значительный вклад в реализацию диаспоральной политики внесли парламентарии Госдумы РФ. Первые в истории России парламентские слушания «О положении соотечественников за рубежом» прошли в октябре 1994 г. 6 июля 1995 г. состоялся съезд уполномоченных представителей российских общин за рубежом, на котором указывалось на повсеместное ущемление прав российских диаспор и «целенаправленное» выдавливание русских из политической и культурной жизни стран проживания. Итогом съезда уполномоченных стало избрание Совета соотечественников.

Комитет Госдумы по делам СНГ и связям с соотечественниками, Комиссия по вопросам гражданства при Президенте РФ, Совет соотечественником инициировали 27 января 1998 г. парламентские слушания на тему «О международно-правовом положении российских соотечественников в государствах СНГ и государствах Балтии. Анализ и перспективы», по результатам которых было рекомендовано внести вопрос о правовом статусе соотечественников на Межпарламентскую ассамблею государств-участников СНГ; при ратификации договоров со странами «ближнего зарубежья» учитывать соблюдение прав соотечественников; активизировать деятельность Правительственной комиссии, сконцентрировав решение вопросов, связанных с соотечественниками в одном ведомстве.

²⁶ Правительственная комиссия по делам соотечественников за рубежом [Электронный ресурс] // https://vkrsrs.com/russia_and_compatriots/ (Дата обращения: 04.03.2022 г.)

²⁷ Постановление Правительства РФ от 11.12. 1994 «Об утверждении положения о Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // <https://base.garant.ru/6300247/> (Дата обращения: 17.04.2022 г.)

²⁸ Постановление Правительства РФ от 16 октября 2000 г. [Электронный ресурс] // <https://www.lawmix.ru/expertlaw/182965> (Дата обращения: 14.04.2022 г.)

²⁹ Постановление Правительства РФ от 17.05.1996 № 590 «Программа мер по поддержке соотечественников за рубежом» [Электронный ресурс] // <https://base.garant.ru /1548735/> (Дата обращения: 4.04.2022 г.)

На важность усиления эффективности государственной политики по отношению к соотечественникам указал в своей речи на Конгрессе соотечественников в 2001 г. Президент России В.В. Путин³⁰.

В 2004 г. Комитет Госдумы РФ по делам СНГ и связям с соотечественниками выдвинул инициативу по принятию закона «О репатриации российских соотечественников»³¹, который должен был облегчить их возвращение на историческую Родину.

Реализация диаспоральной политики стала основным направлением деятельности Департамента по работе с соотечественниками МИД РФ, созданного 1 ноября 2005 г.³² Это, в первую очередь, консульское обслуживание соотечественников (встав на консульский учет, россияне имели право на господдержку в случае чрезвычайных ситуаций); формирование культурно-образовательного пространства русскоязычных диаспор; защита прав их представителей. Однако эффективность деятельности Департамента не оправдывала всех надежд из-за малых объемов финансирования³³.

Правопреемником Советского общества дружбы и культурной связи с зарубежными странами (1957 г.) стало созданное в 1992 г. Российское агентство международного сотрудничества и развития³⁴, к которому перешли все российские центры науки и культуры за рубежом³⁵. Данная организация заложила фундамент для создания в 2008 г. Россотрудничества. Субъектами диаспоральной политики стали региональные структуры исполнительной власти Москвы, Санкт-Петербурга, Татарстана, на которые приходилась подавляющая часть забот, связанных с переселенцами. После возвращения в состав РФ к реализации диаспоральной политики подключилась и Республика Крым.

С разработкой основных положений государственной политики тесно связана деятельность Интеграционного комитета ЕврАзЭС и созданного при нем в 2007 г. Совета по миграционной политике, целью которого стала разработка согласованных мер, направленных на совершенствование миграционной политики стран-членов организации.

Таким образом, складывалась система институтов, позволяющая комплексно решать проблемы, связанные с сохранением российского социокультурного

³⁰ Выступление В.В.Путина на открытии Конгресса соотечественников 11 октября 2001 г. // <http://www.kremlin.ru/multimedia/audio/by-date/11.10.2001> (Дата обращения: 14.03.2022 г.)

³¹ Обращение комитетов Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками и по международным делам Председателю Государственной Думы Б.В. Грызлову вн. 3.17-22/748 от 10.07.2004 г. // Текущий архив Института стран СНГ. 2004.

³² О деятельности Департамента по работе с соотечественниками за рубежом – РИА Новости, 07.06.2008 // <https://ria.ru/20060308/44002519.html> (Дата обращения: 17.05.2022 г.)

³³ ГАРФ. Ф. 10096. Оп. 2. Д. 665. Л. 59.

³⁴ Указ Президента РФ «О Российском агентстве международного сотрудничества и развития» 14.8. 1992 г. № 889 [Электронный ресурс] // <http://docs.cntd.ru/document/9002952> (Дата обращения: 12.04.2022 г.)

³⁵ Указ Президента РФ от 21 мая 1993 г. «О российских центрах науки и культуры за рубежом» [Электронный ресурс] // <http://base.garant.ru/6308650/> (Дата обращения: 12.04.2022 г.)

пространства в странах СНГ, защитой интересов и прав российских соотечественников и созданием условий их возвращения на историческую Родину. Однако сложившаяся к настоящему времени институциональная структура представляет собой пока только каркас «организма», основная задача которого – осуществление диаспоральной политики. Расширение потенциала российского государства во внешнеполитической сфере, круга решаемых им задач обуславливают потребность совершенствования институционального дизайна диаспоральной политики и перспективу эволюции механизма ее реализации.

Во втором параграфе *«Место и роль неправительственных организаций и институтов в реализации диаспоральной политики»* рассматривается вклад в поддержку соотечественников со стороны гражданского общества.

Институты гражданского общества приняли активное участие в осуществлении диаспоральной политики с первых лет постсоветской истории РФ. Общественные движения и неправительственные организации проявляли действенность в этом направлении на федеральном и на местном уровнях, привлекались к реализации проектов, направленных на конкретную поддержку соотечественников. Аналитические материалы и рекомендации данных организаций стали важной составляющей принятия политических решений, а представители гражданских структур входили в состав экспертных рабочих групп МИД РФ, Россотрудничества.

Общественные организации, осуществляющие диаспоральную деятельность, появились еще в Советском Союзе. В 1955 г. была создана Ассоциация по связям с соотечественниками за рубежом («Ассоциация Родина»), которая финансировалась за счет госбюджета и поддерживала связи с диаспорой по всему миру, и которая была преемницей Комитета за возвращение на Родину граждан, оказавшихся за пределами страны за время Второй мировой войны. В 1989 г. начал свою работу Общественный международный Фонд славянской письменности и культуры, который принял деятельное участие в реализации поддержки мер госполитики в отношении соотечественников, в решении задачи поддержания и развития славянского единства, возрождения его ценностных основ. В 1993 г. были созданы Всемирный Русский Народный Собор и Конгресс русских общин. Последний ставил задачу отстаивания прав соотечественников на самоидентификацию (включая сохранение в паспорте указания на национальность). С 1994 по 2011 гг. действовало «Братство славян России», которое внесло свой вклад в правовую защиту соотечественников. Значительное место в реализации диаспоральной политики сыграл созданный в июле 1995 г. Дом Русского Зарубежья имени А.И. Солженицына, который наряду с сохранением культурного наследия русского зарубежья принял деятельное участие в судьбах соотечественников. В мае 1996 г. был зарегистрирован «Институт диаспоры и интеграции» («Институт стран СНГ»), осуществлявший информационное сопровождение инициатив РФ в «ближнем зарубежье». В июне 1997 г. начал свою деятельность Международный фонд по взаимодействию с зарубежными диаспорами «Россияне», курировавший защиту

прав и интересов соотечественников; создание образовательных, культурно-просветительских и информационных организаций соотечественников, взаимодействие с российскими и зарубежными партнерами с целью консолидации «Русского мира». Основным направлением деятельности созданного в марте 1999 г. Московского фонда поддержки соотечественников имени Юрия Долгорукова был контроль за соблюдением прав и интересов соотечественников, проживающих в бывших советских республиках. В 2003 г. был создан Международный совет российских соотечественников, чья деятельность была направлена на объединение и координацию диаспор с целью сохранения «идентичности и культурного наследия», на формирование единого российского социо-культурного пространства; привлечения на историческую Родину соотечественников, живущих вне России.

В сентябре 2004 г. в Москве состоялся Форум руководителей молодежных организаций российских соотечественников, итогом работы которого стало создание Международной Ассоциации молодежных организаций российских соотечественников, сосредоточившей свою деятельность на сохранении исторической памяти и российского культурного наследия, развитии единого информационного пространства.

В марте 2005 г. в целях совершенствования научного и информационно-аналитического обеспечения государственных структур РФ в деятельности, связанной с российскими соотечественниками, был сформирован Институт Русского зарубежья; в мае – Институт евразийских исследований, деятельность которого направлена на восстановление гуманитарных и культурных связей России с рядом стран СНГ, а также с Абхазией и Южной Осетией. 21 июня 2007 г. Указом Президента РФ был создан Фонд «Русский мир», в задачу которого входит популяризация русского языка как важнейшего элемента мировой культуры. В том же году был создан Фонд Содействия Объединению Русского Народа «Русские», а в 2012 г. – Фонд поддержки и защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом, в задачу которых входит защита прав соотечественников в постсоветских государствах, включая право получать образование на родном языке.

К 2017 г. по всему миру функционировало 110 Русских центров в 48 странах; в 2018 г. – 115 центров в 51 стране³⁶.

Таким образом, по мере осознания российским обществом важности проблемы соотечественников из «ближнего зарубежья» нарастала гражданская активность в содействии государству в реализации политического курса, призванного обеспечить благоприятные условия проживания русскоязычного населения в СНГ и странах Балтии, и возможность переезда на историческую Родину. Деятельность неправительственных организаций явилась своеобразным индикатором общественных настроений, эволюционирующих вследствие изменения ситуации по обеспечению прав и интересов российских

³⁶ Отчет о деятельности Фонда «Русский мир» в 2017 году. М.: [Б.и.], 2017. С. 29; Отчет о деятельности Фонда «Русский мир» в 2018 году. М.: [Б.и.], 2019. С. 20-29.

соотечественников. Неправительственные организации, налаживая связь с представителями российских диаспор, становились самостоятельными субъектами реализации диаспоральной политики.

В третьей главе **«Историческая действительность как фактор трансформации восприятия российским обществом проблем соотечественников»** основное внимание уделено реакции общества на проблемы русских диаспор и политику государства в области их решения.

В первом параграфе *«Положение соотечественников в постсоветском «ближнем зарубежье» и эволюция общественного сознания российских граждан»* раскрывается реакция российского общества на положение живущих за границей соотечественников.

Несмотря на актуализацию проблемы положения соотечественников в целом, возникающие в «ближнем зарубежье» движения русскоязычного населения за свои права воспринимались «демократической общественностью» РФ в 1990-е гг. в отрицательном ключе, порой даже, как «провокации». Не всегда охотно встречали соотечественников и местные жители российских регионов, куда они прибывали на постоянное место жительства. Однако информация о резком ухудшении положения русскоговорящих граждан «ближнего зарубежья» способствовала развороту общественного мнения в сторону проблем соотечественников.

Российская общественность уже со второй половины 1990-х гг. демонстрировала озабоченность активизацией процесса возрождения национализма, набравшего обороты во всех (исключая Белоруссию) странах постсоветского пространства. На смену советской полиэтничности и поликультурности власти новых независимых государств настойчиво продвигали форму государственности с доминантой титульных наций. Резко сужалось функциональное пространство русского языка, единого для всех республик социокультурного пространства. Политический класс практически всех стран СНГ форсировано осуществлял политику дерусификации³⁷. Значительный социальный урон понесли российские соотечественники в результате развернувшейся на постсоветском пространстве кампании декоммунизации. Большая часть русскоязычного населения бывших союзных республик утратила социальные льготы и привилегии. Само присутствие русскоязычное население в странах «ближнего зарубежья» связывалось местными националистами с «колониальным советским прошлым».

Под воздействием складывающейся ситуации российское общественное сознание претерпевало серьезную эволюцию в актуализации глубины и важности проблемы соотечественников за рубежом. Гражданская активность обрела значение фактора формирования и развития специальной сферы государственной политики. Общественная позиция россиян не позволила ослабить внимание власти к нуждам русскоязычного населения постсоветских стран. Всплеск общественной

³⁷Тишков В. Русский мир: смысл и стратегия России... С. 41.

активности в вопросах, связанных с соотечественниками, исторически трансформировался в активизацию деятельности численно возраставших неправительственных организаций, в укрепление связей с русскоязычными общинами и в инициирование поиска РФ новых направлений диаспоральной политики.

Второй параграф *«Совершенствование диаспоральной политики РФ: направления развития и перспективы»* посвящен различным аспектам корректировки взаимоотношений государства, общественности в вопросе отношений к проблемам соотечественников.

Политика РФ в отношении соотечественников стран «ближнего зарубежья» представляет собой развивающийся организм, динамику которого определяют историческая память, гражданская инициатива, социальные настроения россиян и изменения в экономическом положении русскоязычных общин. В зависимости от указанных факторов меняются масштабы, набор средств, механизмы, приоритеты диаспоральной политики. Если на первом этапе (в 1990-е гг.) основной упор в реализации комплекса государственных мер делался на защиту прав и свобод, создание комфортных условий по месту проживания соотечественников, то к началу 2000-х гг. в связи с меняющейся демографической ситуацией в России и продолжавшейся в республиках «ближнего зарубежья» политикой вытеснения русскоязычных граждан из социально-политического процесса, акцент сместился в сторону переселения соотечественников на историческую Родину.

В Послании Президента Федеральному Собранию РФ 2006 г. проблема возвращения соотечественников на историческую Родину была поставлена на самом высоком уровне. Особое внимание уделялось привлечению в РФ квалифицированных специалистов³⁸. Знаковым событием стал Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г., утвердивший Госпрограмму по оказанию содействия добровольному переселению в РФ проживающих за рубежом соотечественников³⁹.

О необходимости создания всех условий для переезда соотечественников в Россию говорилось также в Концепции внешней политики РФ 2008 г.⁴⁰

11 июля 2021 г. депутат Госдумы К.Ф. Затулин внес на рассмотрение нижней палаты Парламента законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в целях реализации прав на репатриацию в РФ соотечественников, проживающих за рубежом», согласно которому предполагалось

³⁸ Послание Президента РФ от 10.05.2006 г. [Электронный ресурс] // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/23819> (Дата обращения: 6.07.2022 г.)

³⁹ Указ Президента РФ от 22.06.2006 г. [Электронный ресурс] // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/23937> (Дата обращения: 6.07.2022 г.)

⁴⁰ Концепция внешней политики РФ. Редакция от 12.07.2008 [Электронный ресурс] // <https://normative.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=131926> (Дата обращения: 17.06.2022)

внести в действующие уже законы ряд изменений, способствующих процессу возвращения соотечественников на историческую Родину⁴¹.

Важной вехой в реализации диаспоральной политики стало внесение 28 декабря 2021 г. на рассмотрение Госдумы законопроекта «О гражданстве РФ»⁴², призванного актуализировать нормы законодательного акта 2002 г. В сопроводительном к законопроекту документе подчеркивалось, что российское гражданство в праве предоставляться лицам, владеющим русским языком, знающим как историю России, так и базовые основы законодательства РФ. Претендующие на получение российского гражданства лица должны (обязаны) соблюдать Конституцию страны, не представлять угрозы для национальной безопасности. Считалось, что соблюдение этих условий будет стимулировать процесс адаптации лиц, претендующих на получение российского гражданства. Российскими гражданами могли быть признаны и лица, родившиеся на российской территории до 6 февраля 1992 г., и лица, у которых один из родителей – на день рождения указанного лиц – был гражданином СССР и постоянно проживал на российской территории; военнослужащие СССР, несшие на 6 февраля 1992 г. службу в частях и подразделениях, находившихся под юрисдикцией РФ, но располагавшихся на территориях постсоветских государств. Наличие у этих людей иностранного гражданства не могло являться причиной для отказа в признании их гражданами России⁴³. Реализация этого закона позволила бы восстановить право на российское гражданство тем, кто получил его согласно первому закону о гражданстве от 6 февраля 1992 г. и аннулированному в 2002 г. Те, кто не успел получить паспорт гражданина РФ, не могли претендовать на признание по факту рождения. Упрощенный порядок получения гражданства сохранялся у тех граждан бывшего СССР, кто остался лицом без гражданства, кто имел прямых предков – российских граждан. Право на упрощенный порядок получения российского гражданства переехавшим в РФ из бывших республик СССР было введено поправками от 11 ноября 2003 г. и сохранялось до 1 июня 2009 г.

Таким образом, особенности диаспоральной политики РФ с начала XXI в. позволяют выделить этот период ее реализации в особый этап, который характеризуется новыми акцентами в целеполагании. Трансформацию диаспоральной политики на ее заключительном этапе обусловил многосложный комплекс исторических причин. Во-первых, по мере активизации процесса национальной самоидентификации новых независимых государствах все менее релевантной представлялась установка на создание благоприятных условий для

⁴¹ Конституция России. Документы. Президент России [Электронный ресурс] // <http://www.kremlin.ru/acts/constitution/item#chapter3> (Дата обращения: 14.06.2022 г.); Константин Затулин. Официальный сайт [Электронный ресурс] // <https://zatulin.ru/> (Дата обращения: 6.07.2022 г.)

⁴² Законопроект: Система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс] // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/49269-8> (Дата обращения: 14.06.2022 г.)

⁴³ Принят в первом чтении проект закона «О гражданстве РФ» [Электронный ресурс] // <http://duma.gov.ru/news/53951/> (Дата обращения: 5.06.2022 г.)

комфортного проживания российских соотечественников. Во-вторых, собственные социально-экономические потребности РФ обусловили необходимость привлечения россиян на историческую родину. Именно на этом направлении сосредоточилась диаспоральная политика с начала XXI в. Гражданская инициатива, конструктивная эволюция общественных настроений, возросшая материальная состоятельность государства и потребности российского социально-экономического процесса обеспечили поддержку в развитии этого направления. Знаковым событием в трансформации содержания диаспоральной политики в отношении «ближнего зарубежья» стало утверждение программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ.

В заключении представлены выводы и результаты исследования.

Распад СССР породил противоречивые феномены постсоветского пространства: или регенерированные и извлеченные из исторической патриархальности, или вызванные к жизни разрывом единого социального пространства. В ряду данных социальных новаций, обусловленных «катастрофой века», значительное место заняла многомиллионная армия русскоязычного населения, самоидентифицирующегося в российском социокультурном пространстве, но оставшегося за пределами исторической Родины.

Острота и общественная значимость проблемы существования соотечественников вне пределов России явили к жизни два следствия, требующих безотлагательного воплощения в общественной практике: определения понятия «российский соотечественник» и содержания политики РФ в отношении этой категории россиян. Дискурс, обозначившийся в научной среде и общественно-политической повестке, связанный с конкретным наполнением контента понятия «российский соотечественник», актуализировался в связи с тем, что, во-первых, сформировавшаяся за 70 лет советской власти диаспора позиционировала себя значительно более удаленно от российской исторической реальности и социального процесса исторической Родины; во-вторых, за долгие годы ее представители глубоко интегрировались в правовое пространство и социальную среду стран проживания; в-третьих, встроившись в социальный процесс «новой родины» представители российской диаспоры, образовавшейся до развала СССР, если и не обретали высокой статусности в карьере, обустройстве жизненного пространства, то, по крайней мере, не утрачивали уже достигнутых позиций.

Социальное положение, жизненный уровень, включенность в родное историко-культурное пространство соотечественников стремительно рушилось, обращая целые «пласты» русскоязычного населения в маргиналов. Негативное изменение положения представителей «новой российской диаспоры» в бывших союзных республиках сопровождалось проблемами, связанными с искажением исторической памяти, а зачастую русофобией и враждебным отношением национальной элиты к России.

Положение российских соотечественников из «ближнего зарубежья» требовало немедленной реакции РФ. Катализатором объективизации диаспоральной

политики стали российские общественные структуры, отражавшие нарастающую рефлексию проблемы обществом.

В силу ограниченности материальных ресурсов новая диаспоральная политика на первом этапе (1990-е гг.) акцентировалась вокруг целеполагания на создание приемлемых условий проживания соотечественников в странах пребывания. Однако меры поддержки не принесли положительного эффекта. Вместе с тем, задача развития российской экономики обозначила внутреннюю проблему РФ, а именно, нехватку квалифицированных кадров. Требовались глубокие качественные изменения государственной политики в отношении многомиллионной диаспоры «ближнего зарубежья». Историческую трансформацию диаспоральная политика претерпела в 2000 - начале 2020-х гг. в части изменения стратегии в сторону создания оптимального режима для переселения россиян в РФ. Изменилась акцентуализация стратегии. Главной задачей политического курса стало привлечение мигрантов к возвращению на Родину. Реализация программы переселения соотечественников на историческую Родину, причем – с учетом социально-экономических особенностей российских регионов – продемонстрировала правильность предпринимаемых государством мер, создала необходимые условия для комплементарной адаптации соотечественников к новым, исторически сложившимся реалиям.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ РАБОТЫ ИЗЛОЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ

Публикации в изданиях, входящих в Перечень научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные результаты исследований в рамках диссертаций, представляемых к защите в диссертационных советах РУДН им. П. Лумумбы

1. *Шагун Г.Е.* Институционализация государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом // Современная научная мысль. Научный журнал НИИ истории, экономики и права. М.: НИИ ИЭП. 2022. № 4. С. 240-247. (0,5 п.л.)

2. *Шагун Г.Е.* К вопросу о положении соотечественников в ближнем зарубежье в общественном сознании россиян (1991-2021) // Современная научная мысль. Научный журнал НИИ истории, экономики и права. М.: НИИ ИЭП. 2022. № 5. С. 212-217. (0,4 п.л.)

3. *Шагун Г.Е.* Положение русского и русскоязычного населения в постсоветских странах: современная историография вопроса (2017-2021 гг.) // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. № 3. 2022. С. 133-139. (0,45 п.л.)

4. *Шагун Г.Е.* Влияние институтов гражданского общества на диаспоральную политику России // Вестник Государственного университета просвещения. Серия: История и политические науки. 2023. № 4. С. 129-139. (0,75 п.л.)

5. *Шагун Г.Е.* Эволюция диаспоральной политики России: исторический опыт и вызовы нового тысячелетия // Вестник Российской нации. 2024. № 1. С. 112-121. (0,75 п.л.)

ШАГУН Глеб Евгеньевич

Исторические трансформации политики Российской Федерации в отношении соотечественников «ближнего зарубежья» в 1991-2022 гг.

Диссертационное исследование посвящено изучению исторического опыта по реализации диаспоральной политики Российской Федерации в 1991–2022 гг. В работе представлен процесс выработки концепции, правовой базы, практических мер, направленных на защиту прав и интересов российских соотечественников «ближнего зарубежья», раскрывается деятельность государственных и общественных структур, отвечающих за реализацию диаспоральной политики. В диссертации проанализированы особенности эволюции политики РФ в отношении соотечественников, ее взаимосвязи с геополитической динамикой и внешнеполитическим курсом, внутренней социально-экономической ситуацией в стране.

Shagun Gleb Evgenievich

Historical transformations of the policy of the Russian Federation concerning compatriots of the "near abroad" in 1991-2022

The research is devoted to the historical experience in implementing the diaspora policy of the Russian Federation in 1991-2022. The article studies the processes of developing the concept, the legal structure, practical measures aimed at protecting the rights and interests of Russian compatriots of the "near abroad", the activity of state and public structures responsible for the implementation of diaspora policy. The author analyzes the evolution of diaspora policy, its connection with geopolitical dynamics and foreign policy and the internal socio-economic situation in the country.