МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ВОПРОСЫ ИСТОРИИ, МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ДОКУМЕНТОВЕДЕНИЯ

Сборник материалов X Международной
молодежной научной конференции
(Томск, 16–18 апреля 2014 г.)

Выпуск 10

Т. 1

Научный редактор П.П. Румянцев

Томск
Издательский Дом Томского государственного университета
2014

В.В. Безгачева

РОССИЙСКАЯ НОРМАТИВНАЯ БАЗА ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ РУССКОЯЗЫЧНОГО НАСЕЛЕНИЯ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ (1990-е гг.)

Рассматривается процесс становления нормативной базы Российской Федерации по защите прав русскоязычного населения в странах СНГ и Прибалтики в 1990-е гг. Этот период стал начальным этапом формирования основ государственной политики в данной области, ее принципов, целей и задач, а также механизмов их реализации.
Ключевые слова: Российская Федерация (РФ); национальная политика; соотечественники, проживающие за рубежом.

После распада СССР в декабре 1991 г. около 25 млн этнических русских оказались за пределами России на территории бывших союзных республик. В период становления нового законодательства в странах-членах СНГ и Прибалтики происходило укрепление позиций представителей титульных наций, в то время как положение национальных меньшинств, в том числе русских (количество которых варьировалось от 37,8% в Казахстане до 1,9% в Армении [1. С. 127]), ухудшалось. В первую очередь, ситуация была связана с установлением за языками титульных народов статуса государственных и ограничением сфер распространения русского языка (в делопроизводстве, образовании, СМИ) [2]. В особенности это характерно для стран Прибалтики, в которых русский язык не определялся как государственный или язык межнационального общения (как в Туркменистане, Таджикистане, Белоруссии).

Изменению политико-правового положения способствовало введение категории «неграждан» (прежде всего в Латвии и Эстонии), которые ограничивались в избирательных правах, праве выбора профессии, свободы передвижения и т.д. Кроме того, в большинстве государств – бывших союзных республик происходило замещение русских на административных постах в государственных учреждениях и предприятиях представителями титульных народов. В ряде республик происходило закрытие русских школ, ограничение деятельности общественных объединений русского населения, создаваемых с целью защиты прав и свобод, сохранения культуры, связей с Россией и т.д. [2]; отмечались факты проявления «бы-

тового национализма». В этих условиях проведение политики по поддержке россиян, проживающих в бывших республиках СССР, стало одной из приоритетных задач для РФ.

В 1990-е гг. был заложен первый опыт формирования государственной политики России по защите прав соотечественников за рубежом как системы, являющейся частью национальной политики. Это требовало складывания нормативно-правовой, а также финансовой базы. До конца 1990-х гг. нормативные документы носили в большей степени декларативный и рекомендательный характер, что свидетельствовало о поиске теоретико-методологических основ государственной политики в данной области. Первым таким документом стали утвержденные Указом Президента от 11.08.1994 г. «Основные направления государственной политики РФ в отношении соотечественников, проживающих за рубежом». В соответствии с ними стратегическая линия политики заключалась в «содействии добровольной интеграции в политическую, социальную и экономическую жизнь новых независимых государств, адаптация к местной культуре при сохранении собственной культурной самобытности» [3]. Отмечалась также необходимость «предотвращения массового исхода соотечественников» [3] из новых суверенных государств (в первую очередь по причине отсутствия механизмов содействия переселению, в том числе финансового обеспечения). В этих условиях целями деятельности государства определялись недопущение разрыва связей соотечественников, проживающих за рубежом, с Россией, сохранение языковой, культурной идентичности, повышение их статуса и расширение прав и свобод.

Основным механизмом проведения политики в данной области еще с начала 1990-х гг. являлось заключение двусторонних договоров с бывшими союзными республиками. Так, к середине 1990-х гг. между Украиной и Россией были подписаны Консульская конвенция (1993), ряд двусторонних соглашений о защите социальных прав граждан; между Россией и Казахстаном – Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи (1992), Соглашение об упрощенном порядке приобретения гражданства (1995); Соглашение с Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства (1993), с Таджикистаном – о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев (1992) и т.д. [2]. Кроме того, в «Основных направлениях…» была отмечена необходимость работы по формированию других механизмов реализации установленных целей – проведение переговоров со странами СНГ

по созданию Комиссии по правам человека СНГ; подписанию и ратификации Конвенции СНГ об обеспечении прав национальных меньшинств и т.д. [3].

К середине 1990-х гг. были сделаны определенные шаги в сторону формирования межгосударственной нормативной базы в сфере повышения прав национальных меньшинств на территориях государств-членов СНГ. В 1994 г. была принята Конвенция СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, которая провозглашала равенство прав и свобод вне зависимости от национальной принадлежности, а также недопущение дискриминации по национальному признаку [4. Ст. 3]. В 1995 г. Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека установила право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, «индивидуально, совместно и беспрепятственно выражать, сохранять и развивать свою этническую, языковую, культурную или религиозную самобытность» [5. Ст. 21]. Однако эти документы не являлись достаточно эффективными, поскольку законодательство стран – бывших членов СССР предоставляло приоритетные права титульным народам (так, Азербайджан и Украина присоединились к Конвенции 1994 г. при условии отсутствия противоречий с собственным законодательством). Кроме того, они не препятствовали антирусским настроениям на бытовом уровне.

На государственном уровне осознавалось существование «разрыва между целями [политики в сфере поддержки соотечественников за рубежом] <…> и практической реализацией» [6], обусловленного отсутствием эффективных механизмов. Для его преодоления была разработана «Программа мер по поддержке соотечественников за рубежом» (17.05.1996 г.). Основной целью политики в данной сфере новый документ обозначил «обеспечение как интегрированности в жизнь страны постоянного проживания при сохранении культурной самобытности, так и переезда на историческую родину» [6]. «Программа» конкретизировала приоритетные направления государственной деятельности: содействие сохранению сферы распространения и функционирования русского языка, русскоязычного среднего и высшего образования; поддержка в решении культурных и социальных проблем; информационная поддержка; обеспечение взаимодействия с российской диаспорой и др. [6]. Между тем в документе не были определены механизмы создания благоприятных условий для возврата соотечественников на историческую родину. При провозглашении «двуединой цели» политики в дан-

ной области акцент делался на необходимости улучшения положения русскоязычного населения в бывших союзных республиках, а содействие переселению предусматривалось только в рамках переговоров о заключении двусторонних соглашений.

Стоит отметить, что в данных документах не закреплялись статус соотечественников, проживающих за рубежом, и связанные с ним права и обязанности. Первый законодательный акт, регулирующий отношения в данной сфере, был принят лишь 24 мая 1999 г. (Федеральный закон № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»). Законом было определено понятие «соотечественники» (как объект воздействия законодательства РФ) следующим образом: «…лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, религии, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии», «соотечественники за рубежом» – «граждане РФ, постоянно проживающие за пределами территории РФ» (в том числе эмигранты из Российского государства, Российской Республики и СССР) [7. Ст. 1]. Также был закреплен принцип равенства прав соотечественников, проживающих за рубежом, с гражданами, проживающими на территории РФ [7. Ст. 7]. Кроме того, закон подтверждал право на двойное гражданство, не влекущее за собой ограничение прав и свобод. Законом предусматривалась государственная поддержка соотечественникам в экономической, социальной, культурной и информационной сферах, обеспечиваемая как за счет средств федерального бюджета, так и государственно-общественных и общественных фондов [7. Ст. 23].

Таким образом, после распада СССР перед Россией впервые встала задача защиты граждан, оказавшихся за ее пределами. 1990-е гг. стали первым этапом формирования основ политики в данной области. Прежде всего была создана нормативная база (а к концу периода – федеральное законодательство). Между тем провозглашенные цели и задачи не были полностью реализованы к началу XXI в. по причине отсутствия действенных механизмов, а также достаточной финансовой базы. В связи с этим 1990-е гг. рассматриваются как первый опыт складывания основ политики в сфере поддержки соотечественников за рубежом, который получил свое развитие в 2000-е гг.

Литература

1. *Барсенков С.А.* Русский вопрос в национальной политике / *С.А. Барсенков, А.И. Вдовин, В.А. Корецкий*. М., 1993. 160 с.
2. Информационная справка МИД РФ о положении соотечественников в странах СНГ // Хрестоматия по отечественной истории (1946–1995): учеб. пособие для студентов вузов / под ред. А.Ф. Киселева, Э.М. Щагина. М., 1996. 600 с.
3. Основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом от 31.08.1994 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://zatulin.ru/institute/wbook/201.shtml, свободный.
4. Конвенция СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам от 21.10.1994 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://russia.bestpravo.ru/fed1994/data01/tex11292.htm, свободный.
5. Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека от 24.05.1995 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.memo.ru/prawo/reg/GUS.htm, свободный.
6. Программа мер по поддержке соотечественников за рубежом от 17.05.1996 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://zatulin.ru/institute/wbook/201.shtml, свободный.
7. Федеральный закон от 24.05.1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://base.garant.ru/12115694/#5, свободный.
8. Рекомендации по итогам парламентских слушаний «О международно-правовом положении российских соотечественников в государствах СНГ и государствах Балтии. Анализ и перспективы» от 27.01.1998 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://zatulin.ru/institute/wbook/201.shtml, свободный.