

УДК 327.2 + 327.8

Р. С. Мухаметов

## **МЕСТО И РОЛЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ДИПЛОМАТИИ В БЛИЖНЕМ ЗАРУБЕЖЬЕ\***

Статья посвящена проблеме участия неправительственных организаций в работе с национальной диаспорой. Автор исследовал механизм влияния институтов гражданского общества на политику государства в области этноконфессиональной и языковой консолидации соотечественников, проживающих за рубежом. Исследование показало, что ведущая роль в области защиты прав и интересов российских соотечественников ближнего зарубежья принадлежит неправительственным организациям. Автор пришел к выводу, что в России растет количество таких организаций, имеющих целью работу с соотечественниками.

**Ключевые слова:** диаспора, соотечественники, ближнее зарубежье, неправительственные организации, внешняя политика России.

Для большинства государств их основные внешнеполитические задачи сосредоточены в том географическом регионе, где они расположены. Поэтому межгосударственные отношения России со странами ближнего зарубежья всегда имеют приоритетное значение. Для России ими являются государства постсоветского пространства, которые были, есть и останутся на историческую перспективу зоной ее жизненно важных интересов. Как нам представляется, это продиктовано отнюдь не пресловутыми «имперскими амбициями», которые определенные силы за рубежом упорно пытаются нам приписать. Национальные интересы России в ближнем зарубежье имеют также отнюдь не эмоциональную и не конъюнктурную окраску. Они основываются не на

---

\* Исследование проведено при финансовой поддержке молодых ученых УрФУ в рамках реализации программы развития УрФУ.

сиюминутных, прикладных или ведомственных задачах, а на постоянных приоритетах. В ближнем зарубежье сосредоточены жизненно важные интересы Российской Федерации в области экономики, обороны и безопасности, а также защиты прав русскоязычного населения, обеспечение которых составляет основу национальной безопасности страны.

В результате распада Союза ССР за пределами страны оказались десятки миллионов людей, говорящих на русском языке. В силу наличия в постсоветских государствах более двадцатимиллионной русскоязычной диаспоры Россия объективно не может оставаться вне происходящих там событий, сохранять полный и беспристрастный нейтралитет. Поддержка и защита прав соотечественников, проживающих за рубежом, обозначены в качестве внешнеполитических приоритетов России. Это обусловлено тем, что Москва считает данную задачу «своим моральным долгом».

Национальным интересам России в гуманитарной сфере отвечают:

- придание русскому языку статуса официального;
- обращение на русском языке в органы власти государств и в органы местного самоуправления в тех странах, где более 20 % населения указывает русский как родной язык;
- обеспечение написания имен и фамилий в официальных документах на русском языке;
- обеспечение возможности размещать надписи на топографических указателях наряду с официальным языком также на русском языке в странах, где русскоязычное население исторически проживает в большом количестве;
- озвучивание фильмов в прокате наряду с официальными языками также и на русском языке;
- предотвращение массовых и насильственных нарушений прав соотечественников;
- беспрепятственное выражение, сохранение и развитие этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности русскоязычного населения.

Россия должна твердо настаивать на обеспечении и предоставлении соотечественникам в государствах их проживания полного объема гражданских, политических, социальных, экономических, культурных и иных прав и свобод в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. Нарушения прав соотечественников должно являться основанием для пересмотра Российской Федерацией своей политики в отношении соответствующих государств, допускающих такого рода дискриминацию.

Таким образом, защита русскоязычного населения, обеспечение его прав и равного положения в странах ближнего зарубежья становится все более важной составляющей внешней политики России.

Хотя конституции и законодательные акты государств ближнего зарубежья декларируют равенство граждан независимо от их национальной принадлежности и языка, защиту прав некоренных национальностей, на практике же русскоязычное население в этих странах сталкивается с ущемлением основных прав и свобод человека. Это проявляется в дискриминационных актах о гражданстве, законодательных ограничениях возможностей русского языка,

но более всего — в практике, вытесняющей русских из политической и культурной жизни новых государств, затрудняющей карьеру и доступ к определенным специальностям. Значительная часть трудностей, выпавших на долю соотечественников, вызвана тем обстоятельством, что новые независимые страны формируются как национальные государства. Иногда это декларируется открыто, но чаще проявляется в политике, направленной на достижение доминирования титульного населения в сферах государственной и общественной жизни, результатом которой становится рост социально-политической и межэтнической напряженности в этих странах [3].

Особо нетерпимое положение в этой сфере складывается в странах Балтии. Несмотря на декларируемую приверженность международным правовым нормам в защите национальных меньшинств, на практике власти стран Балтии их не соблюдают. Достаточно вспомнить феномен «негражданства» в Эстонии и Латвии, низкую представленность соотечественников в органах власти, хотя численность русскоязычного населения составляет в данных странах 20–30 % от общего количества граждан. В этих странах сужается сфера использования русского языка. Русский язык не является обязательным предметом в школах национального большинства. Например, в Эстонии русский язык объявлен иностранным. Его запрещено употреблять в госучреждениях, бизнесмены не могут заключать на нем сделки. Передачи на русском языке на радио и ТВ не могут превышать по объему 10 % от общего эфирного времени [2, 64–70].

Организации по защите прав соотечественников за рубежом можно разделить на несколько категорий.

Первая объединяет правительственные учреждения, на которые возлагается разработка и реализация российской политики по вопросам соотечественников. Это:

— Правительственная комиссия по делам соотечественников за рубежом, которую в настоящее время возглавляет Сергей Викторович Лавров. Комиссия является координационным органом, обеспечивающим согласованные действия заинтересованных органов исполнительной власти по реализации государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом;

— Управление Президента по межрегиональным и культурным связям с зарубежными странами, возглавляемое Владимиром Александровичем Черновым. Управление разрабатывает и реализовывает проекты в области межрегиональных и культурных связей с зарубежными странами;

— Комитет Государственной думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками во главе со Леонидом Эдуардовичем Слуцким;

— Федеральное агентство по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество) во главе с Константином Иосифовичем Косачевым. Россотрудничество через сеть своих загранпредставительств и российских центров науки и культуры (РЦНК) содействует укреплению и развитию связей со-

отечественников с Россией, организует на постоянной основе работу по удовлетворению их культурных, информационных и языковых интересов и потребностей, содействует участию соотечественников в культурных, образовательных, спортивных, молодежных мероприятиях, проводимых в России [10];

— Фонд поддержки и защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом, директором которого является Игорь Константинович Паневкин. Деятельность Фонда призвана обеспечить правовую и организационную поддержку соотечественников в случаях нарушения их прав, в том числе этнокультурных, а также способствовать дальнейшему сплочению российской диаспоры за рубежом. Он ведет работу по созданию центров правовой защиты соотечественников в наиболее проблемных с точки зрения защиты прав соотечественников странах [1].

На данный момент в осуществлении защиты прав, свобод и законных интересов российских граждан и соотечественников, проживающих за рубежом, задействованы не только федеральные органы государственной власти.

Вторая категория включает в себя организации, на которые возложены функции представления интересов общественных объединений по защите прав русских, проживающих за рубежом. В качестве своей главной цели организации соотечественников провозглашают консолидацию российской диаспоры, преодоление разобщенности и укрепление связей с Россией. В качестве примера объединений соотечественников можно упомянуть Международный совет российских соотечественников, членами которого являются 137 организаций российских соотечественников из 52 стран мира.

В третью категорию входят неправительственные организации (НПО) международной направленности. Как нам представляется, в интересах повышения результативности российской внешней политики необходимо вовлекать институты гражданского общества во внешнеполитический процесс. Во всем мире неправительственные организации активно включаются в решение международных задач. Взаимодействие с российскими институтами гражданского общества открывает новые возможности в плане обеспечения внешнеполитических интересов России на таких приоритетных направлениях, как гуманитарное и образовательное сотрудничество, укрепление статуса русского языка, продвижение русской культуры и защита прав соотечественников за рубежом [4]. Другими словами, ведущая роль в процессе отстаивания прав и интересов российских соотечественников ближнего зарубежья принадлежит российским неправительственным организациям международной направленности.

Институты гражданского общества, проявляющие интерес к российским соотечественникам за рубежом, в той или иной форме ставят перед собой цель содействовать улучшению положения соотечественников в странах проживания. При этом деятельность НПО направлена на решение следующих задач:

— проведение мониторинга положения соотечественников в странах проживания;

— информирование российских властей и общественности, международного сообщества о проблемах соотечественников за рубежом;

– формирование предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы и организации работы государственных структур России с соотечественниками за рубежом;

– проведение работы, направленной на сохранение и распространение русского языка, русской культуры и культуры народов России за рубежом;

– содействие российским соотечественникам в получении образования на русском языке в странах проживания и подготовка их для обучения в российских вузах;

– оказание юридической помощи в защите прав и законных интересов соотечественникам в странах проживания и в международных судебных инстанциях [12, 7].

Поддержка соотечественников посредством привлечения неправительственных организаций осуществляется в следующих направлениях:

1) оказание методической и организационной помощи организациям соотечественников;

2) оказание правовой помощи соотечественникам, в том числе путем взаимодействия с международными организациями по правам человека;

3) налаживание и развитие всесторонних связей между органами государственной власти и организациями соотечественников;

4) поддержка русского языка и культуры, содействие в получении образования на русском языке и повышении квалификации в образовательных и научно-исследовательских учреждениях Москвы, оказание поддержки зарубежным образовательным учреждениям, осуществляющим преподавание на русском языке;

5) информационное сотрудничество с организациями соотечественников, поддержка русскоязычных средств массовой информации;

6) поддержка социально незащищенных слоев соотечественников, а также организаций, объединяющих соотечественников с ограниченными возможностями и соотечественников-инвалидов [11, 161].

Механизм влияния институтов гражданского общества на политику в области защиты прав соотечественников функционирует в трех направлениях.

Во-первых, решая проблемы русскоязычного населения, институты гражданского общества во многом опережают меры, предпринимаемые в этом направлении государством, заставляя последние при выработке диаспоральной политики осваивать опыт НПО.

Во-вторых, формируя общественное мнение, неправительственные организации влияют на парламентариев и представителей исполнительной власти, таким образом определяя направления совершенствования политики в области защиты прав и интересов соотечественников.

В-третьих, принимая участие в обсуждении законопроектов, общественно значимых проблем, связанных с диаспоральной политикой, участвуя в деятельности совместных с государством организациях, «третий сектор» непосредственно участвует в процессе формирования политики в области защиты прав и интересов российских соотечественников [9, 37].

Привлечение НПО к формированию и осуществлению государственной политики в области защиты прав российских соотечественников за рубежом — это устоявшаяся практика многих министерств и ведомств. Так, представители НПО и фондов входят в общественные советы, экспертные рабочие группы при Министерстве иностранных дел, Россотрудничестве, ответственные за реализацию государственной диаспоральной политики. Неправительственные организации на конкурсной основе привлекаются к реализации различных проектов поддержки соотечественников; организации фестивалей, конкурсов с участием соотечественников; проведению исследований о положении диаспоры, конференций, круглых столов, поднимающих важные для соотечественников вопросы [11, 159–160].

В России увеличивается многообразие и растет количество НПО, имеющих целью работу с соотечественниками. Остановимся на краткой характеристике основных акторов из числа институтов гражданского общества, активно участвующих в защите прав и законных интересов соотечественников, проживающих за рубежом.

Так, в апреле 1996 г. по инициативе К. Ф. Затулина был создан Институт диаспоры и интеграции (Институт стран СНГ). Институт занимается комплексным изучением процессов, происходящих в новых независимых государствах — бывших союзных республиках, прогнозированием их внутренней и внешней политики. Службами института проводятся сбор и обработка информации о положении соотечественников в ближнем зарубежье, осуществляется мониторинг этносоциальных и военно-политических конфликтов на территории бывшего Союза ССР, вырабатываются рекомендации по их разрешению и предотвращению. Сотрудники института являются членами экспертных советов при Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом, при ФМС России и др. Работая в названных структурах, они участвуют в подготовке экспертных заключений, законопроектов по вопросам, важным для соотечественников: о гражданстве Российской Федерации, положении иностранных граждан на территории Российской Федерации, поддержке соотечественников Российской Федерацией, о реализации программы переселения [6].

Одной из ведущих российских неправительственных организаций, осуществляющих свою работу по поддержке российских соотечественников, проживающих за рубежом, является Институт русского зарубежья. Данная некоммерческая организация создана в марте 2005 г. с целью проведения исследовательской, информационно-аналитической, экспертной и организационной работы по защите прав и законных интересов соотечественников, проживающих за рубежом. Осуществляя свою деятельность в рамках общественной дипломатии, институт на регулярной основе проводит научно-практические конференции, круглые столы, другие общественно-значимые мероприятия, посвященные проблемам положения русского и русскоязычного населения в ближнем и дальнем зарубежье, общественно-политическим процессам на пространстве СНГ и Балтии [5].

В мае 2005 г. была зарегистрирована российская некоммерческая организация Фонд развития «Институт евразийских исследований». Цели и задачи

фонда состоят в восстановлении и развитии культурных, гуманитарных, образовательных связей между Россией и бывшими республиками СССР, принадлежащими к историческому пространству Евразии: Абхазией, Азербайджаном, Арменией, Киргизией, Таджикистаном, Туркменией, Узбекистаном и Южной Осетией. Институту евразийских исследований принадлежит заслуга в учреждении первой на постсоветском пространстве «Русской премии» за лучшие литературные произведения, написанные на русском языке гражданами государств бывшего СССР. При содействии Фонда в Таджикистане началось издание первого за 15 лет детского журнала «Почемучка» и республиканского журнала «Русский язык и литература в школах». В Киргизии Фонд поддерживает выпуск методического журнала «Русский язык и литература в школах Кыргызстана». Фонд является организатором многочисленных международных форумов, конференций и круглых столов по гуманитарным проблемам взаимоотношений стран бывшего Союза ССР [8].

В 1999 г. был учрежден Московский фонд международного сотрудничества имени Юрия Долгорукого (до 2009 г. — Московский фонд поддержки соотечественников имени Юрия Долгорукого) в целях экономической, социальной и правовой помощи в деле соблюдения прав человека, равноправия и защиты законных интересов русскоязычного населения, проживающего в странах СНГ и Балтии. Фонд оказывает материальную помощь общественным организациям в осуществлении ими культурных, образовательных, информационных и издательских проектов; пополняет библиотечные фонды объединений соотечественников изданиями русских авторов; проводит конкурсы учителей русского языка из зарубежных стран и принимает победителей в Москве; поддерживает музеи, связанные с русской культурой. С 2004 г. по настоящее время Фондом ежегодно проводится конкурс для литераторов, создающих свои произведения на русском языке. С 2007 г. Фонд выполняет государственный контракт на оказание помощи в обеспечении библиотек и школ с русским языком обучения за рубежом художественной, учебной и учебно-методической литературой. В 2008 г. литература была передана 52 организациям из 23 стран мира [7].

Неправительственные организации могут быть задействованы в сферах, недоступных официальной внешней политике. Осуществляя деятельность в государствах постсоветского пространства, фонды активно сотрудничают с зарубежными политическими элитами и общественностью, обеспечивают реализацию долгосрочных внешнеполитических проектов и, благодаря своему неправительственному статусу, ведут деятельность, которая, осуществляясь она на официальном уровне, могла бы быть расценена как вмешательство во внутренние дела.

Роль и место НПО в проведении государственной политики России в отношении соотечественников должны возрастать. Вести работу по защите прав соотечественников в иностранных государствах для официальных структур очень непросто, поэтому нужно всячески поощрять деятельность правозащитных организаций, создаваемых самими соотечественниками, оказывать им организационную и материальную помощь.

Таким образом, с нашей точки зрения, внешнеполитическое руководство России признает большой вклад, который вносят общественные, некоммерческие организации и фонды в поддержку соотечественников за рубежом, в выработку стратегии в работе с соотечественниками, в реализацию конкретных программ и мероприятий.

---

1. Игорь Паневкин: Россия твердо взяла курс на реальную поддержку своих соотечественников [Электронный ресурс]. URL: <http://www.msrs.ru/news/8985.html> (дата обращения: 02.08.2013).

2. Мухаметов Р. С. Россия и страны Балтии: проблемы отношений // Изв. Урал. гос. ун-та. Сер. 3 : Обществ. науки. 2011. № 1 (88).

3. Мухаметов Р. С. Соотечественники в российской внешней политике // Национальные интересы. 2010. № 6 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ni-journal.ru/archive/4ca2193e/p-6-2010/15df8e29/f49be061/> (дата обращения: 02.08.2013).

4. Обзор внешней политики Российской Федерации от 27.03.2007 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/3647DA97748A106BC32572AB002AC4DD](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/3647DA97748A106BC32572AB002AC4DD) (дата обращения: 02.08.2013).

5. Об Институте русского зарубежья [Электронный ресурс]. URL: <http://www.russkie.org/?module=pages&action=view&id=1> (дата обращения: 02.08.2013).

6. Об Институте стран СНГ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.materik.ru/institute/about/> (дата обращения: 02.08.2013).

7. О МФМС [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mfud.ru/fund.htm> (дата обращения: 02.08.2013).

8. О Фонде «Институт евразийских исследований» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ea-studies.ru/o-fonde.html> (дата обращения: 02.08.2013).

9. Роль институтов гражданского общества в формировании современной диаспоральной политики Российской Федерации. — Институт диаспоры и интеграции (Институт стран СНГ). М., 2011.

10. Соотечественники за рубежом [Электронный ресурс]. URL: <http://rs.gov.ru/taxonomy/term/30> (дата обращения: 02.08.2013).

11. Удаляя Т. В. Взаимодействие государственных институтов и неправительственных организаций в вопросах осуществления политики в отношении соотечественников за рубежом // Вестн. МГОУ. Сер. «История и политические науки». 2011. № 1.

12. Удаляя Т. В. Роль институтов гражданского общества в формировании современной диаспоральной политики Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2011.

*Рукопись поступила в редакцию 10 сентября 2013 г.*