

*На правах рукописи*

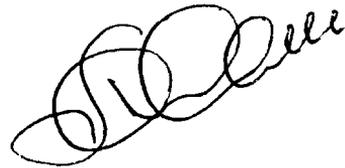
**СЕЛИВАНОВ Александр Владимирович**

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В  
ОТНОШЕНИИ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ ЗА РУБЕЖОМ  
(НА ПРИМЕРЕ РУССКОЙ ДИАСПОРЫ В ЛАТВИИ)**

*Специальность 23.00.02 - политические институты,  
этнополитическая конфликтология, национальные и политические  
процессы и технологии*

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

Москва > 2004



Работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

- Научный руководитель** - доктор исторических наук, профессор  
**Калинина Клавдия Владимировна**
- Официальные оппоненты:**
- доктор юридических наук, профессор  
**Владимиров Владимир Юрьевич**
  - кандидат политических наук  
**Гнедкова Ирина Ивановна**
- Ведущая организация:** Псковский политехнический институт,  
кафедра гуманитарных наук

Защита состоится «**25**» **марта 2004 г.** в **15.30** часов на заседании Диссертационного Совета Д-502.006.14 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, Москва, пр. Вернадского, 84, 1 учебный корпус, **ауд. 3389 I уч.корпус.**

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (1-й учебный корпус).

Автореферат разослан 24 февраля 2004 г.

**Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат философских наук,  
доцент**



**А.Е.Жарников**

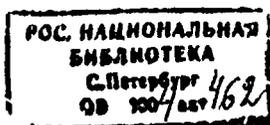
## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность проблемы.** В связи с распадом СССР миллионы наших соотечественников оказались во вновь образованных независимых государствах на положении национальных меньшинств, со всеми вытекающими отсюда последствиями. Русскоязычное население за рубежом столкнулось со сложной политической, экономической, культурной и психологической ситуацией и, безусловно, нуждается в помощи и поддержке России. В Конституции Российской Федерации ст.61 п.2 отмечается, что Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами.

Наиболее политически актуальной межгосударственной проблемой на данный момент является проблема защиты русского населения в государствах Балтии. Прошло более десяти лет, однако острота этого вопроса пока еще недостаточно учитывается в государственной национальной политике России, хотя с начала 90-х годов был принят ряд политико-правовых документов, касающихся соотечественников за рубежом и, в частности, в Латвии. Актуальность проблемы объясняется настоятельной необходимостью дальнейшего развития политико-правовой базы для решения сложившихся социально-политических проблем русских в Латвии, защиты их гражданских и социально-культурных прав. Следует отметить, что целенаправленными усилиями органов государственной власти России удалось структурировать российскую диаспору в Латвии.

Вместе с тем стратегической линией государственной политики России по отношению к соотечественникам за рубежом является содействие их добровольной интеграции в политическую, социальную и экономическую жизнь вновь образованных независимых государств, адаптации к местной культуре при сохранении собственной культурной самобытности. Такая политика направлена на предотвращение массового исхода наших соотечественников из этих государств, который может крайне болезненно сказаться на судьбе миллионов россиян, давно осевших за пределами своей исторической родины. Россияне вправе оставаться в тех государствах, где они родились или проживают в течение многих лет.

Эти государства в соответствии с общепризнанными нормами международного права и договоренностями несут ответственность за



обеспечение всего комплекса гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав этих лиц.

Проблемы, с которыми сталкиваются наши соотечественники, оказавшиеся за рубежом, не могут быть безразличны для России. Решение имеющихся этнокультурных проблем соотечественников в странах Балтии, в частности в Латвии, возможно на основе соответствующих двусторонних соглашений, путем принятия мер, согласованных с органами государственной власти соответствующей страны, приграничных отношений. При этом как содержание договоров, так и сами меры по поддержке соотечественников должны учитывать специфику ситуации в каждой стране. Именно эти посылы являются основными для анализа государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, в том числе в Латвии и других странах Балтии.

Для глубокого понимания сути проблемы актуальным является выявление исторических особенностей взаимоотношений России с государствами Прибалтики. Кроме этого в диссертации также обращается внимание, что происходящие в современном мире объективные процессы интеграции настоятельно требуют выработки научно обоснованной концепции сотрудничества и сближения народов приграничных государств. В первую очередь, необходимо совместное политико-правовое разрешение проблем статуса русскоязычной диаспоры в Прибалтике, проведение, в том числе в Латвии, политики недискриминации.

Состояние научной разработанности проблемы. Проблемы политико-правовой защиты Россией прав русскоговорящего населения за рубежом, том числе в странах Балтии, определение его статуса после распада СССР находили достаточно широкое отражение в научной литературе. Они поднимались в общих трудах ученых и политиков России Р.Г. Абдулатипова, С.А. Арутюняна, Л.М. Дробижевой, В.Н. Иванова, К.В. Калининой, В.А. Михайлова, В.А. Печенева, А.И. Соловьева, В.А. Тишкова и др. В них определялись пути политического и этнокультурного развития русских в государствах СНГ и странах Балтии. Именно работы этих ученых во многом способствовали разработке правительственных документов, касающихся защиты соотечественников за рубежом.

Немаловажное значение имеют труды ученых, посвященные изучению истории многовековых связей между русским народом и народами Балтии. Эта тема достаточно подробно разработана в трудах отечественных ученых<sup>1</sup>, в которых выявляются исторические, политические, социальные и этнокультурные закономерности развития взаимоотношений между русскими народами Балтии. Такой подход имеет важное значение в осмыслении современных процессов. Дело в том, что в последние годы в литературе латвийских авторов, как это нередко бывало в истории взаимоотношений, просматриваются деформации в оценках исторических событий, чем пытаются вбить клин между настоящим и прошлым народов<sup>1</sup>.

Отдельным направлением исследований стало освещение роли национальной политики России и международных организаций в области прав национальных меньшинств, в частности защиты прав русскоязычного населения за рубежом.. Эти проблемы сначала 90-х годов исследуются в трудах Р.Г. Абдулатипова, А.Х.Абашидзе, Ф.Р. Ананидзе, Л.Ф.Болтенковой, С.А. Глотова, Л.М.Дробижевой, К.В.Калининой, В.А.Михайлова, Т. Полосковой, З.В. Сикевич, В.А.Тишкова, и других.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Рыбаков Б.А. Киевская Русь и русские княжества XII-XIII вв. М.: Наука, 1982; Седов В.В. Восточные славяне в VI-XII вв. – М.: Наука, 1982; Третьяков П.Н. По следам древних славянских племен. – Л.: ЛГУ, 1982; Гумилев Л.Н. От Руси к России. – СПб. 1992; Соловьев С.М. Об истории древней России. – М.: Просвещение, 1993; Мавродин В.В. Происхождение русского народа. – Л.: Издательство ЛГУ, 1978; Фроянов И.Я. и др. Города – государства Древней Руси. – Л.: ЛГУ, 1988; Чебоксаров И.Н. О древних хозяйственно-культурных связях народов Прибалтики // Советская этнография. 1960. №3; Зутис Я.Я. Очерки историографии Латвии // Прибалтийско-немецкая историография. Т.1 Рига. 1949. М., 2000; Межэтнические установки русских в условиях перехода к новому статусу. М., 1994. и др.

<sup>2</sup> Станчинский Г.А. РУССКИЕ И БАЛТЫ: этносоциологический очерк. СПб.: Изд-во СПбУЭФ, 1994 г.

<sup>2</sup> Абдулатипов Р.Г. Управление этнополитическими процессами: вопросы теории и практики. М., 2001; Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов. Международно-правовой анализ. – М., 1997; Абашидзе А.Х. Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. – М.: «Права человека», 1996; Глотов С.А. Конституционно-правовые проблемы сотрудничества России и Совета Европы в области прав человека. Саратов, 1999; Дробижева Л.М. Толерантность и рост этнического самосознания: пределы совместимости. - М., 1996; Калинина К.В. Национальные меньшинства в Российской Федерации. М., 1993; Полоскова Т. Диаспоры в системе международных связей. – М., 1998; Сикевич З.В. Русские: «образ» народа. С.-П., 1996; Тишков В.А. Этничность, национализм и государство в некоммунистическом обществе (Вопросы социологии). – М., №№ 1,2.

Проблема защиты прав человека отражается в работах, посвященных анализу миграционных процессов в последнее десятилетие, миграционной политики России. В них внимание уделяется исследованию новых аспектов в миграционных процессах - проблем адаптации, трансформации этнической идентичности, причин конфликтности в этих процессах (см. работы Р. Абдулатипова, Г. Витковской, М. Губогло, Л. Дробижевой, Л. Гумилева, Ж. Зайончковской, С. Панарина, А. Прусаускаса, З. Сикевич, Г. Солдатовой, В. Тишкова и др. Заметное место среди них занимает книга В.А. Тишкова «Миграция и новые русские диаспоры в постсоветских государствах» (М., 1996 г.), раздел которой «Латвия, Эстония: стратегия поведения русского населения в новой политической ситуации», посвящен анализу положения этнических русских в этих странах, их социально-психологического ощущения.

Стратегическая линия государства на содействие соотечественникам, их социальной интеграции в странах проживания потребовала большого внимания к изучению феномена этнической диаспоры. Проблема диаспоры стала предметом специального исследования отечественных ученых: М. Аствацатуровой, В. Воронкова, И. Гнедковой, В. Дятлова, Н. Леведевой, В. Мукомеля, Э. Паина, С. Пистряковой, Т. Полосковой, С. Савоскула, О. Савченко, В. Чеботаревой и др.

Важно отметить, что, несмотря на все разнообразие точек зрения по данному вопросу, в трудах ученых существует общее понимание необходимости поиска путей совершенствования и развития государственной политики России в области защиты прав соотечественников, проживающих за ее пределами, в том числе в Латвии. Вместе с тем, специальных работ, анализирующих сущность государственной политики России в отношении русских в Латвии, ее эффективность, пока нет.

Цели и задачи исследования. Автор поставил целью исследования осуществить научный анализ государственной политики в России в отношении соотечественников за рубежом, в частности в Латвии, эффективность механизмов ее реализации.

Данная цель предполагает решение следующих задач:

-рассмотреть динамику этнополитических отношений русских и латышей в историческом измерении, в целях более объективного анализа современных процессов;

---

-осуществить анализ изменения положения русскоязычного населения в Латвии в 90-е годы прошлого века и в начале XXI века;

-определить приоритеты и механизмы реализации государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих в Латвии, и защиты их прав;

-показать роль международных межправительственных и неправительственных организаций в защите прав русскоязычного населения в Латвии;

-проанализировать межгосударственные взаимоотношения Российской Федерации и Латвийской республики в деле социально-экономического и этнокультурного развития русских, в том числе влияние приграничного сотрудничества на процессы адаптации русскоязычного населения к новым историческим условиям;

- оценить перспективы бесконфликтного социально-экономического и этнокультурного развития русских в Латвии, адекватность усилий России в этом процессе;

- дать предложения по актуализации политики России в деле обеспечения недискриминации русских в Латвии, по реализации мер, направленных на защиту их прав.

Объектом исследования является анализ реализации государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом.

Предметом диссертационного исследования стало выявление результативности защиты гражданских прав русскоязычного населения в Латвии со стороны России, роли международных организаций и институтов в обеспечении их прав как национального меньшинства.

Теоретическую базу диссертационного исследования составили труды отечественных и зарубежных авторов, выступления политиков и публицистов, материалы международных организаций в вопросах защиты прав национальных меньшинств в Латвии, публикации в российских и латвийских СМИ, текущие архивы.

Методологической основой исследования являются общепризнанные научные методы социально-политического анализа, которые выработаны отечественными и зарубежными учеными-обществоведами. К их числу относятся методы междисциплинарного исследования, структурно-функционального и конкретно-исторического анализа, системности и комплексности. Использовались принципы

междисциплинарного исследования, исторического, конкретного и системного анализа, метод этнополитологического анализа, а также спектр других методов сравнительного, дедуктивного исследования, обобщения и аналогии, ориентирующие на комплексное изучение исследуемой проблемы.

В целях политического анализа автор опирался на Концепцию государственной национальной политики Российской Федерации, федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, межгосударственные соглашения России и Латвии, а также основополагающие международные договоры и конвенции: Всеобщую декларацию прав человека, Рамочную Конвенцию о защите национальных меньшинств, Венскую декларацию, Конвенцию об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Кроме того, важной источниковой базой являются публикации в средствах массовой информации, бюллетени, обзоры о положении русского населения в Латвии. При исследовании проблемы учитывался также накопленный практический опыт деятельности международных организаций, Правительства Российской Федерации, органов государственной власти и органов местного самоуправления Псковской области, других субъектов Российской Федерации, личный опыт соискателя по защите прав русскоязычного населения, проживающего за пределами России в странах СНГ и Балтии.

Основные научные результаты и их новизна. Данная диссертация представляет собой одну из первых в этнополитологической науке попыток комплексного исследования анализа причинно-следственных связей, положения русскоязычного населения в современной Латвии и роли государственной политики России по защите прав и интересов россиян за ее пределами, поддержке соотечественников в сохранении и развитии родного языка, культуры, национальных традиций, укреплении их связей с Родиной в соответствии с нормами международного права.

Для более объективного освещения взаимоотношений России и Латвии на современном этапе осуществлен ретроспективный анализ истоков этих взаимоотношений, их особенностей на различных исторических этапах в целях выявления современных фальсификаций и разжигания антирусских настроений. В частности, обращается внимание на

неправомерность использования в пропагандистских интересах штампа «оккупанты», соотнося его с историческими особенностями интеграции латвийских земель в Россию.

В диссертации предпринята попытка комплексного анализа процесса изменения статуса русского и русскоязычного населения в Латвии в результате осуществления Российским государством своей программы защиты прав соотечественников за рубежом, формирования русской диаспоры и ее структурирования. Уясняются изменения политики Латвии в отношении русских как национального меньшинства.

В исследовании представлен анализ результативности политико-правового обеспечения защиты прав и законных интересов русской диаспоры в Латвии со стороны России и Международных организаций, реализации государственных программ России. Автор подчеркивает, что развивать политику России в отношении русских за рубежом следует в направлении межгосударственных, межнациональных отношений и приграничного сотрудничества, в том числе и на уровне субъектов Российской Федерации, общественных организаций. Важно определять механизмы реализации этих задач, корректировать их в изменяющихся условиях.

В диссертации анализируется понятийный аппарат с учетом предложений ученых в политико-правовых документах Российской Федерации и международных организаций.

Важной составляющей исследования представляется выработка на основе анализа проблемы соответствующих прикладных рекомендаций.

Практическая значимость диссертации, состоит в том, что материалы диссертации, ряд рекомендаций и выводов могут быть использованы при разработке практических мер по защите прав русского населения в Латвии и других странах Балтии, развитии приграничного сотрудничества, а также в образовательном процессе.

Апробация результатов исследования. Положения и выводы диссертации нашли отражение в публикациях автора, аналитических, справочных материалах, в документах, касающихся развития приграничного сотрудничества Псковской области и Латвии.

Структура исследования. Диссертация состоит из введения, трех разделов, заключения, списка источников и литературы.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ'

**Во введении** обосновывается актуальность проблемы и степень ее научной разработанности, определяются цели и задачи диссертационной работы, ее теоретические и методологические основы, формулируются научная новизна и практическая значимость результатов.

**В первом разделе - «Россия и Латвия: истоки отношений (историко-политологический анализ)»** проводится ретроспективный историко-политологический анализ взаимоотношений русского и латышского народов, причин возникновения антирусских настроений в современной Латвии. Автор исследования подчеркивает, что народы Прибалтики на протяжении нескольких столетий являются объектом государственной политики России. Русский интерес к Прибалтике был обусловлен не только коренными, естественными причинами - единой географической средой, общностью истории и взаимно необходимыми хозяйственными связями, но и тем, что для всей огромной сухопутной Северной и Северо-Западной Руси Прибалтика служила единственно возможным и естественным выходом к морю, за который Россия вела многовековую борьбу со своими западными соседями и добилась этой цели лишь в XVIII веке.

В диссертации дается трактовка основных исторических этапов развития отношений Русского государства с Прибалтийскими народами на протяжении многих столетий. Раскрываются политические, социально-экономические и культурные аспекты взаимоотношений народов Прибалтики и России. При этом подчеркивается, что начало формирования в России государственной национальной политики в отношении народов Прибалтики можно отнести ко второй половине XVIII века, когда эстонские и латвийские земли впервые объединяются в единых этнических и административных границах в составе России. Позитивным результатом вхождения этих народов в Россию было то, что они получили возможность национально-культурного развития, формирования национального самосознания, возрождения национальных языков, письменности, развития печати на родном языке.

Вместе с тем внимание акцентируется на значении некоторых правительственных реформ в Прибалтийском крае, которые способствовали зарождению будущих антирусских настроений, ошибок, допущенных при проведении реформ.

Ход и содержание правительственной политики России по национальному вопросу с начала 80-х годов XIX века позволяет сделать вывод, что она приобретает четкие очертания, направленные на русификацию края, присоединение его к остальной России, на введение Российских законов на территории Латвии.

Отмечается, что в этот период активное переселение русских в латвийские земли влияло на численность и состав коренного населения. Так, за период с 1863 по 1913 годы общая численность населения приросла на 24%. Наибольший миграционный прирост был в начале XX в., в среднем 16 т.ч. в год<sup>1</sup>.

Начало XX века в России ознаменовалось ростом национально-освободительного движения. Уже в тот период раскол прибалтийского общества был весьма своеобразным. Социал-демократы требовали полного национального самоопределения, вплоть до отделения от России. В то же время, либерально-демократические партии, добиваясь национальной автономии, не акцентировали внимание на вопросе об отделении, так как буржуазия нуждалась не только в сильной власти, но и была заинтересована в обширном Российском рынке сбыта и источниках дешевого сырья. Будучи заинтересованной в тесных связях с экономикой России, прибалтийская либеральная буржуазия была в то же время склонна к национальному сепаратизму.

В 1918 году при поддержке западноевропейских государств были созданы независимые от Советской России национально-буржуазные государства, с другой стороны - в восточных районах прибалтийских государств были образованы Эстляндская трудовая коммуна, Советские республики Латвии и Литвы. Однако в 1919 г. в Эстонии и Литве и в 1920 году в Латвии совместными усилиями вооруженных формирований Прибалтийских государств и вооруженных сил иностранных государств советская власть в Прибалтике была ликвидирована.

Изложенные факты дают основание утверждать, что в Прибалтике, как и в других ее регионах, имела место гражданская война, в результате которой на территории Латвии временно устанавливалась советская власть. Поэтому продолжающиеся до последнего времени высказывания некоторых исследователей об установлении советской власти в Прибалтике в 1918 - 1920 годах лишь как результат ее оккупации Красной Армией не имеют достаточных оснований.

---

См. Демографический энциклопедический словарь. М., 1985. С. 218.

Получив, после распада Российской империи государственную независимость, Латвия добилась объединения своих этнических территорий, в том числе в ее состав была включена часть Островского уезда Псковской губернии. Уже 8 августа 1920 года в г. Риге был подписан мирный договор между РСФСР и Латвией. Государственный суверенитет был признан и поддержан Советской Россией.

Автор диссертации анализирует причины и исторические условия, которые привели к вхождению Прибалтийских республик в состав СССР.

Вхождение Латвии в состав СССР осенью 1939 года до сих пор остается дискуссионным: был ли это насильственный захват (оккупация) или свободный выбор народа?<sup>1</sup> Это один из ключевых вопросов для понимания и анализа событий и явлений, происходивших в Латвии в конце 80-х - начале 90-х годов прошлого века.

Активная и всесторонняя помощь народам Прибалтики в послевоенный период, в том числе и кадрами специалистов, обусловили значительный рост русского населения в Латвии. В основном плановая русскоязычная миграция привела к изменению этнического состава населения. Во многих крупных промышленных центрах численность латышей снижалась за счет инонационального населения. Так, по переписи населения 1959 г. латыши составляли 62,0% соответственно русскоязычное население (русские, белорусы, украинцы, поляки, евреи и др.) - 38%, в т.ч. 26,6% - русские; в 1970 численность латышей уменьшилась до 56,8%, русскоязычное население составляло 43,2%, русские - 29,8%; 1979 г.- латыши составляли 53,7%, русскоязычное население - 46,3%, русские - 32,8%<sup>2</sup>. По переписи 1989 г. численность русских в Латвии составляла 34% населения, а в Риге свыше 50%.

После распада СССР Латвия как самостоятельное государство как и ряд других государств Балтии и СНГ, была ориентирована на развитие национального государства и увеличение численности

<sup>1</sup> Станчинский Г.А. РУССКИЕ И БАЛТЫ: этносоциологический очерк. СПб.: Изд-во СПбУЭФ, 1994; Догаров А.Г., Песков Г.Н. СССР и страны Балтии (авг. 1939-авг. 1940) // Вопросы истории. 1991. №1.

Орлов А.С. СССР и Германия: август 1939-июнь 1941 г. – М.: Знание, 1991  
Донгаров А.Г., Пескова Г.Н. СССР и страны Прибалтики (август 1939 – август 1940). Вопросы истории. – 1991 г., - № 1.; Дашичев В.И. Банкротство стратегии германского фашизма, т. 1. – М. 1973 г.

<sup>2</sup> См. Демографический энциклопедический словарь. М., 1985. С. 218

государствообразующей нации - латышей, что отражается в ее государственной политике. Русское и русскоязычное население Латвии получило статус «национального меньшинства» или лишилось гражданства. Эта политика носит явно дискриминационный характер.

Таким образом, историко-политологический анализ позволяет сделать выводы, что сужение сфер деятельности национальных институтов, социализация личности в ходе утверждения советской ментальности в 60-е - 80-е годы прошлого века, жесткая регламентация национального и религиозного сознания, создавали в 80-е годы предпосылки для сепаратистских тенденций. В Латвии, при попустительстве центральных властей, в конце 80-х годов набирает силу националистическое движение за суверенитет республики и выход из состава СССР.

**Во втором разделе - «Русская диаспора в Латвии в постсоветский период: проблемы адаптации»** внимание сосредоточено на анализе проблем русскоязычного населения после приобретения Латвией государственного суверенитета, проводится детальный анализ законодательных актов Латвийской Республики, касающихся положения русскоязычного населения. Автор приходит к выводу, что уже в 1990 году парламент и правительство Латвии вели целенаправленную подготовку к отделению от СССР и образованию независимого государства. Так, уже в постановлении Президиума Верховного Совета Латвии «Об отношении к участию в разработке и принятии Союзного Договора» говорится, что все дальнейшие отношения с СССР Латвийская Республика будет строить на основе мирного договора между Россией и Латвией от 11 августа 1920 года.

В 1991 году новое латвийское руководство встало на путь построения в стране моноэтнического государства, что на практике означало выдавливание русскоязычного населения на историческую родину, отказ в предоставлении ему основополагающих политических и экономических прав, сужение его культурной автономии. Анализ

нормативных актов, позволяет сделать вывод, что большинство из принятых в 1991 году латвийских законов (о гражданстве, о выборах в центральные и местные органы власти, о государственной службе, о государственном языке, о въезде и пребывании иностранцев, о полиции, о земле и т.д.) направлены на создание такой политической, социально-экономической и культурной обстановки, которая побуждала бы русскоязычное население покидать страну. По данным латвийских правозащитных организаций, в Латвии только в области социальных и экономических прав для неграждан существовало более шестидесяти дискриминационных мер.

Автор исследования отмечает, что за лозунгами о гражданстве, земле, приватизации, лозунгами об этнической целостности, развитии национального языка проглядывается довольно банальное мышление: вытолкнуть русских как конкурентов с рынка товаров, жилья, труда, земли, лишить их доли в богатствах, созданных общими усилиями. Из Латвии вытесняются не только инонациональные «мигранты», но и представители коренной национальности, прибывшие в республику после сорокового года и занявшие ключевые позиции в управлении национальным обществом. Новая национальная элита, стремясь перехватить инициативу у представителей старых властных структур, пытаются приписать им все собственные просчеты в руководстве и используют все средства для ограничения их жизнедеятельности. К числу последних относится жесткое применение закона о языках, неуступчивость в вопросах о гражданстве, третирование с помощью средств массовой информации.

На фоне этих сложных процессов автор диссертации анализирует политику правительства Латвии в отношении русскоязычного населения и проблемы, связанные с проведением данной политики. Наиболее сложной, обсуждаемой до настоящего времени, является проблема гражданства. В 1994 году Латвийский Сейм принял новую редакцию Закона «О гражданстве». Поправки, внесенные в текст закона под давлением международных организаций, хотя и смягчили, но в целом не изменили его дискриминационного характера по отношению к русскоязычным жителям. Несмотря на то, что исчезли квоты на натурализацию, темпы натурализации исключают возможность для большинства наших соотечественников получить гражданство Латвийской

Республики. Кроме того, в законе содержатся и ограничения на натурализацию.

В 1995 году Сеймом Латвии был принят закон «О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвийской Республики или иного государства». Принятие этого закона можно было квалифицировать как позитивный шаг, так как он внес элемент стабильности в положение более 700 тысяч представителей некоренного населения Латвийской Республики. Вместе с тем закон еще раз подтвердил неприятие Латвийскими властями «нулевого» варианта решения проблемы.

Серьезно ущемлены права неграждан в Законе «О выборах органов местного самоуправления». Согласно этому Закону неграждане лишаются не только пассивного, но и активного избирательного права. На прошедших в сентябре 2002 года выборах в Сейм Латвийской Республики права участвовать было лишено около 600 тысяч русскоязычного населения.

Не менее целенаправленно ущемляются и социально-экономические права русскоязычного населения. Под надуманными предлогами искусственно занижается срок проживания в Латвии, они теряют право на получение приватизационных сертификатов и вследствие этого не могут приватизировать свое жилье. Формально, в законодательных актах Латвийской Республики не существует норм, прямо направленных на вытеснение представителей русскоязычного населения с руководящих должностей, однако, в соответствии с принятым в 1989 году законом «О государственном языке», все государственные служащие должны были пройти аттестацию на знание латышского языка. Исходя из вышеизложенных фактов, автор делает вывод о том, что, начиная с 1991 года, в Латвии проводится целенаправленная политика по вытеснению русского языка из употребления. Проводится линия на уменьшение числа русских школ и количества, обучающихся на русском языке, а с 2004 года планируется упразднить все русские школы и обучать учащихся на латышском языке.

Анализ происходящих в Латвии процессов становления независимого государства, позволяет сделать вывод о том, что русское население Латвии находится в состоянии этнокультурного выбора. Они до настоящего времени не имеют общей модели национального поведения в стране.

Об этом свидетельствуют, в частности, материалы социологического исследования, проведенного весной 1995 года в ряде рижских школ с русским языком обучения, а также на русском потоке в одном из университетов Риги. Результаты анкетирования оказались достаточно симптоматичными. Это же исследование выявило, что не только демографические и социальные различия, присущие русской молодежи, воздействуют на ее отношение к перспективам адаптации. Возникает как бы две модели адаптации: первая, это вживание в «соседскую» этнокультурную среду посредством постепенного адаптационного процесса - модель мягкой интеграции. Вторая опирается на приоритет конкретных инструментальных ценностей и предполагает форсированный переход на позиции иной этнокультуры (модель «жесткой интеграции»). Можно так же отметить, что русскоговорящая община в Латвии не является монолитной и единой. Самый серьезный разнобой в подходах к адаптации определяет демографический фактор.<sup>1</sup>

Проблемы прямого или косвенного ущемления прав русскоязычного населения оказывают существенное влияние на развитие межгосударственных отношений. Помимо этого, на их развитие серьезное влияние оказывают действия Латвийского правительства, направленные на преследование бывших партизан, ветеранов Великой Отечественной войны, сотрудников спецслужб СССР и восхваление бывших военнотружаших легиона СС.

Остро встает вопрос о координации политики России в отношении своих граждан в связи со вступлением Латвии как и других балтийских государств в состав Европейского Союза.

**В третьем разделе - «Политико-правовая защита прав русской диаспоры в Латвии»** исследуется национальная политика России, направленная на защиту и поддержку русскоязычного населения в их борьбе за свои права, а также роль и место международных организаций и учреждений в защите прав национальных меньшинств. Автор исследования отмечает, что на характер становления национальной политики России с 1991 года решающее влияние оказал распад СССР и образование на его пространстве самостоятельных независимых государств. Изменение политико-правовой основы государственности

---

<sup>1</sup> Волков В.В. Латвия: смена этнокультурной доминанты русской молодежи. Социологические исследования. - 1998 г. - № 4, с. 29-33.

стало настоящей трагедией для миллионов русских: они стали «разделенным» народом и оказались на положении национальных меньшинств в бывших союзных республиках. Самое тяжелое положение наших соотечественников сложилось в Латвийской Республике, где экстремизм выражается в самой крайней форме и возведен в ранг государственной политики.

В этом разделе автор рассматривает меры, направленные на защиту соотечественников, оказавшихся за пределами России, в частности в Латвии. Анализируя политику России в отношении соотечественников, он отмечает, что стратегической линией политики России по отношению к соотечественникам за рубежом с учетом их разного правового статуса является содействие их добровольной интеграции в политическую, социальную и экономическую жизнь новых независимых государств, адаптации к местной культуре при сохранении собственной культурной самобытности, что основные проблемы соотечественников в Латвии в сфере соблюдения прав человека, а также обеспечения их коллективных прав на национальную, культурную, языковую и религиозную самобытность не могут быть в должной мере решены внутренним законодательством Российской Федерации. Для этого требуется активное использование положений существующих международных актов, заключение двусторонних или многосторонних международных договоров, использование возможностей международных организаций.

Предполагалось, что вступление в силу Федерального закона от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», «Основных направлений поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубежом на 2002-2005 годы», утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.11.02 г № 1663-р должны были коренным образом изменить отношение к нашим соотечественникам за рубежом. Однако этого не произошло, и в положении наших соотечественников за рубежом мало что меняется, особенно в политической, социально-экономической, культурно-образовательной, информационной и правовой сферах.

По мнению автора, решение проблем наших соотечественников в Латвии лежит, прежде всего, в плоскости межгосударственных отношений, основанных на заключении полномасштабного долгосрочного договора,

что положительный результат достижим политическими средствами, основательно подкрепленными экономическими мерами.

Однако, при определении и выработке конкретных мер, направленных на реальное обретение российскими соотечественниками за рубежом всех международно-признанных личных и коллективных прав и свобод, на создание нормальных условий для их добровольной интеграции в политическую, социальную, культурную и экономическую жизнь Латвии, необходимо помнить об одном очень важном ограничении - наши соотечественники не должны превращаться в заложников политики, которая проводится для их защиты.

Исходя из диссертационного исследования, накопленного опыта, автор рассматривает практические меры, которые необходимо осуществить для реализации основных направлений государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом и оказания им эффективной помощи.

Во-первых, это политико-правовые и дипломатические меры. Это означает, что двусторонние отношения с Латвией и осуществление международного сотрудничества в других формах возможны при соблюдении всего комплекса прав и свобод, проживающих там российских соотечественников, включая право на получение гражданства страны проживания, сохранение культурной самобытности, свободное пользование родным языком. Представляется целесообразным ускорение и интенсификация переговоров с государствами Балтии по заключению двусторонних и многосторонних договоров о формах и способах урегулирования всего комплекса проблем, связанных с правовым и гражданским статусом соотечественников, на выработку эффективных и надежных гарантий обеспечения их гражданских, политических, культурных, религиозных и иных прав и свобод, а также создание механизмов реализации достигнутых договоренностей.

Во-вторых, меры по развитию гуманитарных, образовательных, научных, информационных и деловых связей и контактов с соотечественниками. В первую очередь речь идет о радио- и телевизионных передачах. При этом особое значение имеет специальная направленность передач, рассчитанных на соотечественников, постоянно проживающих в странах Прибалтики, главным образом, в информационных и образовательных программах.

Представляется целесообразным решение вопроса о расширении принятия в российские региональные вузы молодежи из числа соотечественников в Латвии. Приоритет должен отдаваться обучению специальностям, доступ к которым ограничен для этнических россиян.

По мнению автора, для непосредственной координации и оказания помощи по широкому спектру вопросов самоорганизации соотечественников в Латвии целесообразно было бы также дисперсное размещение на российской территории ряда общественных структур соотечественников. Первый подобный опыт в России имеется - это Совет соотечественников при Государственной Думе, который хотя и не имеет необходимых законодательно-правовых функций, но представляет объективную ценность как экспертно-консультационный орган на общественных началах.

На примере Псковской области автор показывает возможности приграничного сотрудничества в интересах защиты соотечественников. Во-первых, объединены в Ассоциацию все приграничные районы Псковской области. Во-вторых, при создании российско-латвийской межправительственной комиссии по торгово-экономическому, научно-техническому, социальному, гуманитарному и культурному сотрудничеству было предложено разработать и заключить Соглашение между Правительствами Российской Федерации и Латвийской Республики о приграничном сотрудничестве региональных и местных властей. В-третьих, неоднократно за последние годы по инициативе Псковской области поднимался вопрос об организации приграничной торговли.

По мнению автора, дальнейшее сотрудничество с Латвийской Республикой должно развиваться. Основой такого сотрудничества может стать Соглашение о приграничном сотрудничестве региональных и местных властей. На основании этого общего соглашения будут подписаны различные соглашения на более низком уровне и по всем сферам сотрудничества, то есть вся деятельность будет легитимна и нормализована. С другой стороны, сотрудничество может осуществляться в рамках Совета по сотрудничеству приграничных регионов Латвийской Республики, Российской Федерации и Эстонской Республики. Датой рождения Совета по сотрудничеству приграничных регионов Латвийской Республики, Российской Федерации и Эстонской Республики следует считать 7 июня 1996 года, когда было подписано Положение о Совете.

В настоящее время в Администрации Псковской области рассматривается вопрос о создании Еврорегиона «Псков - Ливония», в состав которого войдут приграничные районы Псковской области, Латвии и Эстонии. В ноябре 2003 года состоялось очередное заседание Совета по приграничному сотрудничеству России, Эстонии и Латвии. На совещании обсуждался вопрос о подписании рамочного соглашения о создании Еврорегиона «Псков - Ливония». Это соглашение определяет положение, функции и руководящие органы Еврорегиона. Было принято решение о подаче заявки на регистрацию его в Евроекосмиссии Евросоюза, а также избраны руководящие органы.

Заслуживает внимания практический опыт Псковской области по оказанию учебно-методической помощи учителям стран Балтии, которая началась в 1995 году и в различных вариантах не прерывалась все последующие годы. Так, в 2001 году в рамках образовательного проекта «Соотечественники - партнерство в образовании» были проведены курсы повышения квалификации для 165 учителей гуманитарных предметов и учителей начальных классов русских школ стран Балтии.

В-третьих, поддержка общественных организаций и объединений соотечественников в Латвии. По мнению автора, важнейшим элементом и задачей формирования сплоченного сообщества российских соотечественников в Латвийской Республике, в первую очередь, должна стать помощь со стороны России соотечественникам в направлении их самоорганизации.

Представляется необходимым оказывать помощь российским соотечественникам в Латвии в разработке комплексной программы по укреплению правовой основы деятельности русской диаспоры в Латвии и ее опыта в укреплении дружеских связей и взаимовыгодных экономических отношений с Российской Федерацией.

Последовательное вытеснение русского языка из употребления в государственных учреждениях, культурной жизни и географических названиях Латвии, наряду с усилиями заинтересованных ведомств Российской Федерации по определению его статуса (МИД России), данное направление может быть компенсировано усилением русского информационно-культурного потока со стороны России.

В-четвертых, поддержка социально не защищенных категорий соотечественников. По мнению автора, особое внимание должно быть уделено оказанию материальной поддержки соотечественникам -

ветеранам Великой Отечественной войны и приравненным к ним лицам, проживающим в Латвии, законодательство которой не предусматривает предоставления им льгот, аналогичных по объему и содержанию льготам, установленным законодательством Российской Федерации.

Наряду с мерами по поддержке соотечественников, принимаемыми Российской Федерацией, автор рассматривает роль международных организаций в деле защиты прав меньшинств.

**В заключении** диссертации автором делается ряд выводов по основным теоретическим и практическим результатам исследования, предлагаются конкретные пути решения проблем.

По теме диссертации автором опубликованы работы:

1. Селиванов А.В. Развитие приграничного сотрудничества на северо-западе Российской Федерации. Труды Псковского политехнического института № 5. Изд-во СПбГТУ, 2001. - 0,5 п.л.

2. Селиванов А.В. Приграничное сотрудничество Псковской области на современном этапе. Труды Псковского политехнического института № 5. Изд-во СПбГТУ, 2001. - 0,5 п.л.

3. Селиванов А.В. Еврорегион - как новое направление приграничного сотрудничества Псковской области со странами Балтии. Труды Псковского политехнического института. Изд-во СПбГТУ, 2003. - 1 п.л.

Автореферат

Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук

Селиванов Александр Владимирович

Тема диссертационного исследования: «Государственная политика Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом (на примере русской диаспоры в Латвии)».

Научный руководитель

Калинина Клавдия Владимировна

Изготовление оригинал-макета

Селиванов Александр Владимирович

Подписано в печать 20.02 Т и р а 80 к з .

Усл. п.л. 1.0

Российская академия государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 90

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84



№ 11527