

ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ МИД РОССИИ

На правах рукописи

Котов АНДРЕЙ ВАЛЕРЬЕВИЧ

**ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСТВА
В ЭСТОНИИ
(ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ТЕМЫ)**

**Специальность 23.00.02 - Политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и
политические процессы и технологии
(политические науки)**

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

**МОСКВА
2004**

Диссертация выполнена в Центре СНГ Дипломатической академии МИД России

Научный руководитель:

доктор политических наук,
Т.В.Полоскова

Официальные оппоненты:

доктор политических наук,
профессор
Г.С.Яскина
доктор политических наук,
профессор
М.В.Ильин.

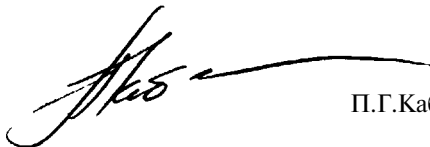
Ведущая организация: Институт сравнительной политологии РАН

Защита диссертации состоится «~~27~~» мая 2004 г. в 14 час. на заседании Ученого совета К 209.001.01 в Дипломатической академии МИД России по адресу: Москва, Б.Козловский переулок, 4

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Дипломатической академии МИД России по адресу 119992 г. Москва, ул. Остоженка, дом 53/2.

Автореферат разослан «___» _____ 2004 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета
кандидат исторических наук



П.Г.Кабанен

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

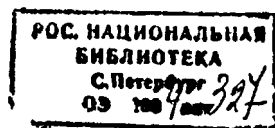
Актуальность исследования обусловлена значением, которое имеют вопросы гражданства и безгражданства для обеспечения развития общества и достижения социальной и внутривнутриполитической стабильности в государстве. Проблематика гражданства давно вышла за рамки сугубо правовой темы и представляет собой важнейший фактор развития политической ситуации в странах, определяет уровень взаимодействия личности с политическими институтами, степень ее включенности в общественно-политическую жизнь общества.

Достаточно наглядно влияние правового статуса населения страны на внутривнутриполитическую и социально-экономическую- ситуацию проявляется в Латвии и Эстонии, где значительная часть людей, постоянно проживающих на территории государства, исключена из категории граждан, а условия натурализации весьма затруднены.

Традиционно с институтом гражданства, эксперты связывают уровень консолидированности общества, способной сплачивать людей определенной страны, даже при весьма различных социальных характеристиках, политических взглядах, нравственных установках. Наиболее очевидно влияние степени консолидированности общества на развитие процессов внутри страны проявляется в переломные исторические моменты, когда действительно решается вопрос о судьбе государства.

В Эстонии, где вопросы гражданства окончательно не решены и по сей день, для той части населения, которая подпадает под категорию "титульной нации", гражданская принадлежность является, скорее, политическим выбором, демонстрирующим стремление к государственной независимости страны, а не актом, подтверждающим формальное проживание на соответствующей территории. Значительная часть титульного» населения Эстонии воспринимает проблему безгражданства как сознательное нежелание части русскоязычного населения проходить процессы натурализации, обусловленное неприятием новых политических реалий.

Что касается примерно трети русскоязычного населения, постоянно проживавшего, на момент декларации независимости в Эстонии, то. его принудительно лишили возможности получить гражданство ЭР со всеми вытекающими отсюда поражениями в правах. Сложившаяся практика приобретения гражданства и вызванная ей проблема наличия безгражданства в Эстонии является следствием политических причин и обусловлена курсом этнополитики и внешнеполитическими приоритетами, выбранными после обретения



независимости властями Республики.

Актуальность данного исследования также вызвана необходимостью своевременного определения легального статуса населения при процессе распада старых государств и возникновения на их месте новых. Это позволит избежать межгосударственных конфликтов, обусловленных неопределенностью статуса т.н. новых диаспор.

Значительное влияние на весь комплекс затрагиваемых вопросов оказывает происходящее в настоящее время изменение геополитической ситуации в мире - расширение НАТО и ЕС, особенно, с учетом включения в их состав территорий бывшего Советского Союза - Литвы, Латвии и Эстонии.

Кроме того, актуальность исследования обусловлена практическим значением рассматриваемых вопросов с точки зрения внешнеполитической составляющей, особенно, в части, касающейся защиты законных прав и интересов наших соотечественников, проживающих за рубежом.

Цели и задачи исследования.

Данное диссертационное исследование посвящено анализу политических аспектов проблемы гражданства, роли и влиянию внутривнутриполитических и внешнеполитических факторов на ликвидацию явления безгражданства в Эстонии как специфического феномена постсоветского развития страны. Для достижения поставленной цели был выделен ряд исследовательских задач:

1) анализ концептуальных аспектов темы, включая рассмотрение гражданства как политико-правовой, категории; дефиниции понятия этнополитика, ее политической составляющей; компаративный анализ этнополитики балтийских стран;

2) анализ политических и социальных факторов формирования этнополитики Эстонии в сфере гражданства, включая проблемы правового регулирования статуса населения, проживающего в Эстонии;

3) анализ правового регулирования вопросов гражданства в европейском праве; компаративный анализ подходов к вопросам гражданства в эстонском законодательстве и современном европейском праве;

4) рассмотрение ключевых вопросов двусторонних отношений России и стран Балтии с момента обретения ими независимости и по настоящее время;

5) изучение основных аспектов политики России в отношении соотечественников, проживающих за рубежом.

Научная новизна.

Научная новизна исследования обусловлена тем, что в

российской политологии проблема гражданства в Эстонии детально рассматривается в контексте правовых аспектов проблемы. В данной работе дается системный анализ именно политических факторов, как внешних, так и внутренних, влияющих на развитие ситуации в сфере гражданства и решения проблемы безгражданства в Эстонии,

Научная новизна исследования определена и тем, что в диссертации анализируются тенденции в подходах к вопросу о гражданстве, проявившиеся в Эстонской Республике в последнее время и связанные с попыткой снять возможные проблемы с учетом ее вступления в НАТО и ЕС.

Наряду с этим, в диссертации значительное внимание уделено рассмотрению указанных тем в контексте практического двустороннего взаимодействия России и стран Балтии, в первую очередь, в гуманитарной сфере.

Ряд документов и материалов, использованных в диссертации, впервые привлечен к научному исследованию.

Теоретико-методологическая основа исследования.

Основой данной диссертационной работы является принцип системности, междисциплинарного исследования и компаративного анализа. Диссертантом используется конкретно-исторический подход с применением системного и логического методов анализа, в исследовании политических аспектов проблемы гражданства в Эстонии.

Источниковая база исследования.

В ходе работы автором были изучены и проанализированы как опубликованные, так и неопубликованные следующие источники:

- Основные международные конвенции и соглашения в гуманитарной сфере;
- Европейская конвенция о гражданстве;
- Конституция и законы Эстонской Республики, регулирующие положение русскоязычного населения на территории страны;
- Правовая база Российской Федерации, имеющая отношение к рассматриваемой теме;
- Открытые архивные материалы и документы текущей политики МИД России;
- Выступления, интервью, публицистические статьи российских и зарубежных государственных деятелей и других лиц;
- Материалы конференций, официальные публикации экспертных организаций, научно-аналитических, правозащитных центров и НПО;
- Экспертные и аналитические публикации в российских и эстонских СМИ;
- Статистические данные по итогам переписи населения

Эстонии, результаты социологических опросов.

Наряду с этим, к работе привлечен целый ряд новых источников и архивных материалов, в том числе на английском и эстонском языках. Обобщен и проанализирован личный опыт работы автора в Посольстве Российской Федерации в Эстонии, что позволило обогатить теоретические материалы эмпирическими данными.

Степень разработанности темы исследования.

Проблемы гражданства являются междисциплинарными и достаточно подробно исследованы в общетеоретическом и юридическом ключах. Применительно к данному исследованию автор опирался на работы российских и зарубежных политологов общетеоретического характера, касающиеся в первую очередь анализа ситуации в балтийском регионе в постсоветский период. Это исследования и монографии Е.П.Бажанова, А.Г. Задохина, С.А.Караганова, Е.П.Кожокина, Т.Н.Мозель, А.Д.Шутова, и другие.

Особое внимание было уделено работам российских и зарубежных исследователей, где анализируются проблемы этнополитической ситуации в Эстонии и перспективы ее урегулирования (В.А.Тишков, Л.М.Дробижева, В.И.Курьянов, М.Ю.Мартынова, М.Ю.Лебедева, Т.В.Полоскова, Д.Ю.Цветков, Г.С.Яскина и др.)

Что касается самого понятия этничности, различных подходов к его определению, генезису, формам проявления и характерным признакам, то важные теоретические установки были почерпнуты главным образом из научных трудов Л.Н.Гумилева ("География этноса в исторический период". М., 1990; "Этногенез и биосфера Земли". Л., 1990), академика Ю.В.Бромлея ("Этнос и этнография". М, Наука, 1973), работ В.А.Тишкова, Л.М.Дробижевой, других российских и зарубежных авторов.

Анализ базовых норм международного гуманитарного права и, в частности, его положений, касающихся гражданства, предполагает использование широкого набора основополагающих международных документов в указанной сфере. В этой связи, следует выделить Всеобщую декларацию прав человека (Международные документы, ратифицированные Эстонией, Таллин, 1998 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (там же), Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств (там же), Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод (там же), Конвенцию ООН о правах ребенка (там же), Конвенцию ООН о статусе беженцев (там же), Конвенцию ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Центр информации по правам человека, Материалы международного семинара, Таллин, 1998 г.), Конвенцию ООН о

сокращении безгражданства (Международные акты о правах человека. Сборник документов. Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации. М., 1998 г.), Конвенцию ООН о статусе апатридов (там же), Конвенцию ООН о гражданстве замужней женщины (там же), Декларацию ООН о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (там же), Европейскую конвенцию о гражданстве (Центр Совета Европы по правам человека, 2003 г., Интернет-версия).

Правовые аспекты положения русскоязычного населения на территории Эстонии рассматривались в работе, в первую очередь, на основании законов Эстонской Республики. К ним относятся: Конституция Эстонской Республики (1992 г. Официальное издание), Закон Эстонской Республики «О гражданстве» (1938 г., Личный архив автора), Закон Эстонской Республики «О гражданстве» (Сборник законодательных актов Эстонской Республики, 1992 г.), «новый» Закон Эстонской Республики «О гражданстве» (Сборник законодательных актов Эстонской Республики, 1995 г.), Закон Эстонской Республики «О культурной автономии» (Сборник законодательных актов Эстонской Республики, 1993 г.), Закон Эстонской Республики «Об иностранцах» (Сборник законодательных актов Эстонской Республики, 1993 г.), Закон Эстонской Республики «О языке» (Сборник законодательных актов Эстонской Республики, 1995 г.).

Значимыми для темы данного исследования, особенно с точки зрения анализа российских подходов к вопросам защиты прав и интересов соотечественников за рубежом являлись правовая база и документы официальных органов власти Российской Федерации. К ним следует отнести Федеральный Закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» (М. 2003), Федеральный Закон Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (М. 2003), Указ Президента Российской Федерации «Об основных направлениях государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом» (Известия. 31.08.1994), Федеральный Закон Российской Федерации об общественных объединениях (М., 1995), Федеральный Закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (М., 1999), Основные направления поддержки соотечественников за рубежом на 2002-2005 годы (М., 2002), а также Договор об основах межгосударственных отношений между Российской Федерацией и Эстонской Республикой (1991).

Актуальность исследования в значительной степени обусловлена широким использованием открытых документов и

материалов текущей политики МИД России. В данном контексте необходима отметить Интервью первого заместителя Министра иностранных дел Российской Федерации Э.В.Митрофановой, опубликованное в «Парламентской газете» 25 ноября 2003 г. под заголовком «Судьба соотечественников не безразлична России» (ДИП МИД России, 25.11. 2003 г.), Интервью директора Второго Европейского департамента МИД России А.И.Удальцова журналу «Смысл», №15-16 за октябрь 2003 года, «Дефицит демократии» (ДИП МИД России 11.06.2003г.), Выступление представителя России Г.Е.Лукьянцева в 111 Комитете 58-й сессии ГА ООН по пункту повестки дня 117 (b,c,e) «Вопросы прав человека» (14.11.2003 г., ДИП МИД России), Выступление Председателя Комиссии по правам человека при Президенте России Э.А.Памфиловой на 59-й сессии Комиссии ООН по правам человека по пункту 18 повестки дня «Эффективное функционирование механизмов в области прав человека» (Женева, 17 042003 г., ДИП МИД России), «Россия и страны Балтии: есть ли новая повестка дня? Обнадеживающие перспективы и старые препятствия» - Тезисы выступления заместителя директора Второго Европейского департамента МИД России М.В.Демурина на международной конференции «Мир 2002: вызовы и надежды», г.Юрмала, 31 мая — 1 июня 2002 г. (ДИП МИД России 10.07.2002 г.), а также Перечень основных претензий и рекомендаций международных организаций и НПО к Эстонии по правам национальных меньшинств, Справочная информация, (ДИП МИД России, 18.12.2003 г.).

Серьезным подспорьем в разработке темы данного исследования явились экспертные и аналитические публикации российских и зарубежных специалистов, материалы международных научно-практических конференций. К ним следует отнести работы Д.Ю.Цветкова «Интеграция и ассимиляция - как основные тенденции этнополитики, на примере Эстонии», (М., 2001), «Этнические меньшинства в Эстонии: внутреннее законодательство и международные инструменты» (Материалы международного семинара, Таллин, 1997 г.), Х.Барабанера, А.Семенова., Л.Шера «Тенденции развития общественных движений неэстонского населения Эстонии» («Эстония», 15.06.1995 г.), The Oslo recommendations regarding the linguistic rights of national minorities and explanatory note (February 1998, Материалы международного семинара, Центр информации по правам человека, Таллин, 2000 г.), Overview of the status of human rights in Estonia in 1999 (Estonian Institute of Human Rights, 2000), The recent amendments to the Estonian legislation in the light of the international standards on minority rights (International seminar, Tallinn, Estonia, 27-28

January 2000), Sheeny A. The Estonian law on Aliens (RFE/RL, Research report, vol.2, № 38, 1993), Vares P., Zhuryari O. The Foreign Policy Choices of the Baltic States. - The Politics of Transition in the Baltic States (Collection of papers from the Pamu seminar, 16-19 January 1992. Aarhus: Institute of Political Science, 1991).

Практическая значимость исследования.

Результаты исследования могут быть использованы в практической деятельности государственных структур, для чтения лекций и проведения консультаций по затронутой проблеме, а также стать основой дальнейших научных разработок.

ОБЩЕЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

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

Во введении обосновывается актуальность темы, определяются предмет, цель и задачи исследования, их теоретико-методологическая основа, дана характеристика научной разработанности темы в отечественной и зарубежной литературе, сформулированы ее научная новизна и практическая значимость.

В первой главе диссертации, посвященной концептуальным аспектам темы, рассматриваются следующие вопросы: гражданство в качестве политико-правовой категории, этнополитика в контексте теоретической политологии, а также даны компаративный анализ этнополитики балтийских стран и основных документов международного права в гуманитарной сфере, определяющих подходы к регулированию вопросов гражданства

Что касается самого института гражданства, то рассматривается его зарождение и развитие, как в историческом ракурсе, так и с общетеоретической и юридической точек зрения.

В отношении многонациональных обществ отмечается, что всегда есть тенденция использовать групповую принадлежность, в том числе этническую, для достижения социальных и политических преимуществ за счет представителей иной национальности. Национальная идентичность опирается на зафиксированные историей народа определенные действия и события и на рациональное их обоснование. Но сложность настоящего момента заключается в том, что многие, исторически зафиксированные формы поведения, национальные смыслы и ритуалы сегодня оказываются недействительными или невозможными. Народы и их лидеры оказываются перед необходимостью самостоятельного и нового решения проблем национальной идентичности, формирования нации,

национального самоопределения и др. Особенно актуальными эти проблемы становятся в период строительства суверенных государств.

Особое внимание уделено политическим аспектам проблемы безгражданства в Эстонии и Латвии, определены общие, особенные и специфические аспекты, характерные для этнополитических моделей этих государств. Отмечается, что с учетом полиэтнического характера балтийских стран, процессы формирования и реализации внутренней политики, в том числе в сфере гражданства, становятся ведущим фактором стабильности общества и национального государства

Компаративный анализ этнополитических моделей, сложившихся в странах Балтии, дает возможность выявить истоки и последствия политики официальных властей в отношении нетитульного населения, продемонстрировать преимущества т.н. «нулевого варианта» гражданства, принятого в Литве.

Во второй главе детально исследуются проблемы гражданства в контексте этнополитической модели Эстонии, в исторической ретроспективе рассматриваются политические и социальные факторы, оказавшие влияние на ее формирование, подробно, на основе действующего законодательства страны, разбираются вопросы правового регулирования статуса населения, проживающего на территории Эстонской Республики. Интерес представляет, в частности, компаративный анализ действующего законодательства ЭР в сфере гражданства с аналогичным законом страны, датированным 1938 г.

Применительно к преднамеренно созданной в первые годы независимости Республики политико-правовой ситуации отмечается, что она законодательно закрепила статусные различия национальных общин в ЭР и явилась институционализацией исторически сложившегося раскола общества

Политика национал-радикально ориентированных властей, основанная на принципах построения национального государства, понимаемых исключительно в этническом смысле, и реституции были направлены в первую очередь на создание привилегированных условий для "коренных" жителей при перераспределении общественных отношений, связанных с властью и собственностью.

Согласно данным последней переписи населения ЭР, проведенной в 2000 году население Эстонии составляет 1370052 чел. Из них граждан ЭР насчитывается 1095557 чел., подавляющее большинство из которых являются "этническими" эстонцами - примерно 930219 чел.

Что касается представителей неэстонского населения, получивших гражданство ЭР автоматически, то по данным Миссии ОБСЕ в ЭР, их всего - 127811 чел. Из этой категории примерно 80 тыс.

чел. получили гражданство через родственную связь с довоенной Эстонией¹.

18000 чел. получили эстонское гражданство через процедуру т.н. "зеленой карты", которая являлась доказательством того, что ее обладатель поддерживал движение за независимость ЭР в 1990-1991 гг., был зарегистрирован Конгрессом Эстонии и, таким образом, имел право на получение эстонского гражданства в упрощенном порядке.

С 1992 по 1995 г, т.е. с момента вступления в силу закона "О гражданстве", только около 30 тыс. чел. смогли получить эстонское гражданство в порядке натурализации, выполнив предписанные Законом требования. В итоге, на тот момент всего 128 тыс. русскоязычных жителей Эстонии, т.е. те, кто являлся гражданами ЭР, (из примерно 500 тыс. чел.) обладали равными правами с т.н. титульным населением. Кроме того, несколько сот человек получили гражданство за особые заслуги перед эстонским государством.

На сегодняшний день в Эстонии насчитывается. 2864 гражданина Украины и 1438 граждан Белоруссии.

Отдельную большую категорию в структуре населения Эстонской Республики составляют граждане Российской Федерации. На момент переписи 2000 года в Эстонии проживало 86059 граждан России. Столь большая цифра объясняется, прежде всего, трудностями с получением эстонского гражданства и введением Россией упрощенной процедуры получения ее гражданства (Закон Российской Федерации "О гражданстве" от 28 ноября 1991 г.) Согласно поправкам к ст. 18 (d), принятым 6 февраля 1995 г. и действовавшим, до 01.012001, каждый, кто обладал советским гражданством и жил на территории бывшего СССР, имел право на получение гражданства Российской Федерации путем регистрации. По свидетельству ходатайствующих, их решение принять российское гражданство в первую очередь связано с желанием избежать безгражданства и получить действительный на территории Эстонии документ.

По данным переписи на сегодняшний день в Эстонии насчитывается 170349 чел. безгражданства. При этом необходимо подчеркнуть, что эстонские власти под различными надуманными предложениями до сих пор уклоняются от признания статуса апатрида на территории Республики.

Отдельный раздел второй главы посвящен исследованию различий в политической, экономической и культурной сферах в правах постоянных жителей Эстонии, вытекающих из наличия или отсутствия

¹ Republic of Estonia Statistics, OSCE Mission to Estonia, стр 24

у них гражданства. Содержание раздела является наглядной иллюстрацией того, что право на гражданство относится к числу основных прав человека и должно быть признано как универсальное и абсолютное право, поскольку это не что иное, как право иметь права. Лишение гражданства на любом основании представляет собой нарушение прав человека, поскольку ставит индивида или группу лиц в "ненормальное и униженное положение", что неизбежно ведет к дискриминации.

В указанной главе диссертации также дается детальный анализ Европейской конвенции о гражданстве как свода наиболее передовых положений права в указанной сфере.

В частности в Конвенции закреплено право каждого человека на гражданство и содержится ряд статей, направленных на предотвращение возникновения безгражданства. В этом контексте указывается, что принцип недопущения безгражданства тесно связан с обязательством недискриминации, что, в свою очередь, является одним из основных постулатов современного международного права.

Подробно освещаются европейские подходы к вопросам приобретения и утраты гражданства, институту множественного гражданства.

С учетом остро стоящих и по сей день проблем с приобретением гражданства в некоторых новых независимых государствах, о чем красноречиво свидетельствуют примеры Латвии и Эстонии, особую значимость приобретают положения Конвенции о регулировании вопросов гражданства при правопреемстве государств. В этой связи государствам предписывается действовать таким образом, чтобы избежать возникновения безгражданства.

Отмечается, что фиксация в международных актах более обязывающего характера международных норм в отношении соблюдения прав человека при становлении новых государств способствовала бы более быстрому, эффективному и безболезненному решению возникающих в этой связи проблем.

Следующий раздел второй главы диссертации посвящен компаративному анализу подходов к вопросам гражданства в эстонском законодательстве и современном европейском праве. В качестве подтверждения неблагоприятного положения в гуманитарной сфере в Латвии и Эстонии, а также того обстоятельства, что Россия выстраивает свою внешнеполитическую линию в вопросах соблюдения законных прав и интересов наших сограждан и соотечественников, проживающих за "рубежом", в соответствии с демократическими принципами и международными нормами и не требует ничего сверх того, приводится обобщенный МИД России перечень основных претензий и

рекомендаций международных организаций и НПО к Эстонии в сфере соблюдения прав нацменьшинств.

В третьей главе рассмотрены ключевые вопросы двусторонних отношений России и стран Балтии, а также политика российской стороны по защите прав и интересов соотечественников за рубежом.

В частности отмечается, что Россия, со своей стороны, сделала главное для обеспечения суверенитета стран Балтии - вывела войска, ликвидировала военные объекты, подписала соглашения об основах взаимоотношений. Учитывая озабоченности своих соседей, Россия пошла на крупные односторонние шаги по сокращению сухопутной и морской военных группировок на российском Северо-Западе и трансформировала их в сугубо оборонительные, зафиксировала в адаптированном ДОВСЕ намерение при неизменности нынешней военно-политической ситуации дополнительно не размещать на постоянной основе вооруженные силы в Калининградской и Псковской областях, предложила широкий комплекс мер укрепления безопасности в регионе.

Стратегическая линия России на создание атмосферы доверия и взаимовыгодного партнерства с государствами Балтии остается неизменной. Представляется, что достичь этого, однако, возможно лишь на путях взаимного учета интересов сторон. При этом для российской стороны одним из безусловных приоритетов остается положение ее сограждан и соотечественников.

Что касается ключевых пунктов современной российско-балтийской повестки дня, то, претерпев незначительные изменения с начала 90-ых годов, ими, помимо положения наших сограждан и соотечественников, остаются вопросы военно-политической и экономической безопасности, сотрудничества в области транзитных перевозок, торгового и инвестиционного взаимодействия, а также некоторые другие темы, связанные с расширением ЕС.

В разделе подчеркивается, что изменение качества отношений России с теми или иными мировыми центрами силы - будь то Евросоюз, США, НАТО - прямого воздействия на подходы России к балтийской проблематике не оказывает, хотя и создает более благоприятные условия для решения известных проблем, мешающих прогрессу в диалоге России со странами Балтии.

Очевидно, что на фоне успешного развития отношений нашей страны с НАТО и Евросоюзом вряд ли привнесение известных российско-балтийских проблем в их ткань будет отвечать интересам укрепления сотрудничества. Россия была бы заинтересована в том, чтобы эти проблемы были по возможности сняты уже в ближайшее

время.

Если говорить о вопросах военно-политической безопасности, то в диссертации подчеркивается, что она находится под воздействием двух принципиально важных процессов: формирования новых механизмов сотрудничества России и стран Североатлантического Договора и расширения НАТО за счет стран Балтии.

В первом случае акцент делается на реализации принципа совместной ответственности за совместно принимаемые решения, что и должно определять новое качество российско-натовского взаимодействия. Россия готова к тому, чтобы закрепить такой подход применительно к самому широкому спектру вопросов безопасности, включая безопасность в Балтийском регионе.

В то же время расширение НАТО за счет стран Балтии однозначно квалифицируется в российском понимании как ошибка с неясными последствиями как для двусторонних отношений России с Латвией, Литвой и Эстонией, так и для будущего всего Балтийского региона. Никому - ни самой НАТО, ни новым членам - прибавки безопасности расширение не даст. Особое значение в этом контексте будет иметь соблюдение странами НАТО обязательств проявлять сдержанность в военной сфере и строгое соблюдение договоренностей в области контроля над вооружениями, прежде всего адаптированного Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ).

В целом делается вывод, что отношения России со странами Балтии имеют серьезный объективный потенциал для поступательного развития, однако. Для того чтобы вывести их на стезю истинного добрососедства, необходимы последовательные усилия по снятию проблем, мешающих прогрессу, и добрая воля сторон к взаимодействию на основе учета интересов друг друга во имя процветающего Балтийского региона, в котором исключалось бы создание новых барьеров и разделительных линий.

Что касается вопросов защиты прав и законных интересов российских соотечественников за рубежом, то в соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации они выведены в разряд ключевых внешнеполитических задач. По данным МИД России, на сегодняшний день русская диаспора в мире превысила 25 млн.чел., порядка 16-17 млн. из которых проживают в странах СНГ, и вышла на второе место в мире после китайской. Указом Президента России Министерство иностранных дел определено в качестве головного ведомства, отвечающего за выработку и реализацию государственной политики в этой области.

В этом контексте в диссертации подчеркивается, что российская концепция работы с соотечественниками строится не на гражданской

принадлежности людей, а на принципе их этнокультурной и духовной самоидентификации. Как отметил Президент Российской Федерации В.В.Путин "соотечественник - категория далеко не юридическая. И уж тем более не вопрос статуса или каких бы там ни было льгот. Это в первую очередь вопрос личного выбора. Вопрос самоопределения". Таким образом, любой человек, причисляющий себя к российским соотечественникам и реализующий свой выбор в поисках контактов с российским культурным наследием, может претендовать на участие в соответствующих программах поддержки соотечественников за рубежом.²

Таким образом, применительно к нашим соотечественникам можно условно говорить о двух больших категориях людей, подпадающих под это определение.

Первая - это российские граждане, постоянно проживающие за пределами территории Российской Федерации. Представляется, что необходимо предпринять шаги по реализации их политических прав как граждан России и обеспечить их действенное участие в избирательных кампаниях и процессах в самой Российской Федерации. В законодательном порядке необходимо рассмотреть вопрос об обеспечении политических прав соотечественников в отношении России, т.е. речь могла бы идти о модернизации российского законодательства, с тем, чтобы у этой категории лиц был свой представитель в Государственной Думе (возможно в Совете Федерации), который напрямую отстаивал бы их интересы.

Вторая категория - это люди, которые по разным причинам не претендуют на получение российского гражданства, но идентифицируют себя с Россией в культурном плане. Основные направления работы с данной категорией соотечественников - это обеспечение их скорейшей интеграции в политико-правовое пространство государств пребывания, создание условий для сохранения ими русской культурной идентичности, своей, говоря словами Президента России, принадлежности к миру русской цивилизации, причем независимо от их этнической или религиозной принадлежности.

Таким образом, каждая из указанных групп обладает различной совокупностью своих собственных прав, и поэтому работа с ними должна носить дифференцированный характер.

Далее, в диссертации отмечаются общие основные направления, по которым в настоящее время ведется работа с нашими

² Интервью первого заместителя Министра иностранных дел России Э.В. Митрофановой, опубликованное в «Парламентской газете» 25 ноября 2003 года под заголовком «Судьба соотечественников не безразлична России», Сообщения МИД России от 25 ноября 2003 г., стр 1

согражданами и соотечественниками, постоянно проживающими за рубежом.

Отмечается, что общей задачей для их общественных и культурных организаций в государствах Балтии, могло бы в первую очередь стать повышение веса и авторитета русскоязычной общины и, таким образом, ее влияния на социально-политические процессы в стране.

Отдельно выделены шаги, предпринимаемые российским руководством во внутривнутриполитическом плане по оказанию поддержки соотечественникам, проживающим за рубежом. Речь, в частности, идет об утвержденных в ноябре 2003 года Президентом Российской Федерации В.В.Путиным федеральных законах "О внесении изменений и Дополнений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" и "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации". Эти законы направлены на упрощение порядка приобретения гражданства Российской Федерации отдельными категориями лиц, прежде всего гражданами бывшего СССР, проживавшими и проживающими в государствах, входивших в состав СССР.

Таким образом, деятельность по защите прав и интересов наших соотечественников за рубежом носит открытый, прозрачный характер, логично встраивается в общий контекст двусторонних отношений. Россия не требует для соотечественников за рубежом каких-либо особых льгот и привилегий, но твердо настаивает на предоставлении им в государствах проживания полного объема гражданских социальных, экономических и иных прав и свобод в строгом соответствии с международными нормами. При этом русская диаспора не противопоставляется титульной нации, предпринимаются шаги по сглаживанию нередких изоляционистских и откровенно конфронтационных проявлений в действиях радикальной части русскоязычной общины.

В заключении изложены основные выводы работы и практические рекомендации.

Список опубликованных работ

1. Проблемы гражданства в Эстонии: политические аспекты
Материалы международной конференции: «Россия и страны Балтии в

контексте глобальных процессов». М., 2001. 1 п.л.

2. Проблемы гражданства в современном мире. М, Издание ДМС Правительства Москвы. 2002. 4 п.л.

3. Этнополитика современной Эстонии: тенденции и перспективы. «Москва и соотечественники». 2003, №3. 1п.л.

4. Правовые и политические аспекты проблемы гражданства в странах Балтии. Материалы заседания Координационного совета Центра по защите прав соотечественников за рубежом. 24-25 декабря 2002 года. М., 2003. 0,5 п.л.

Подписано в печать 01.03.2004 г.

Объем 1 усл. печ. л. Тираж 80 экз.

Отпечатано в Дипломатической академии МИД России

№ - 8 1 6 7