



ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ МИД РОССИИ

*На правах рукописи*

**БУНЧУК Владимир Леванович**

**МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО СУБЪЕКТОВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ГУМАНИТАРНЫЕ  
АСПЕКТЫ**

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  
2005



Работа выполнена в Центре СНГ Института актуальных международных проблем ДА МИД России

Научный руководитель: **Шутов**  
**Анатолий Дмитриевич**  
доктор исторических наук,  
профессор.

Официальные оппоненты: **Мартынова**  
**Марина Юрьевна**  
доктор исторических наук,  
профессор  
**Гончаренко**  
**Олег Геннадьевич**  
кандидат политических наук


Ведущая организация: Российская академия госслужбы  
при президенте РФ

Защита состоится « 14 » 02 2005 года в 14 часов на заседании диссертационного совета К 209.001.01 в Дипломатической Академии МИД России по адресу: Москва, Б.Козловский пер., д. 4.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Дипломатической Академии МИД России.

Автореферат разослан « 11 » 01 2005г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат исторических наук



П.Г.Кабанен



## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность.** Укрепление вертикали власти, разработка эффективных моделей взаимодействия Центра с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации являются одной из основных задач современной внутренней политики России. По оценке Президента Российской Федерации В.В.Путина, «в сложившейся ситуации, в сложившихся условиях система исполнительной власти в стране должна быть не просто адаптирована к работе в кризисных ситуациях, а кардинально перестроена... Речь идет о том, что по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения органы исполнительной власти в центре и в субъектах Федерации образуют единую систему власти и соответственно должны работать как целостный соподчиненный единый организм»<sup>1</sup>

Новые подходы намечены в сфере реализации прав субъектов Российской Федерации на ведение гуманитарной деятельности за рубежом. Так, в августе 2004 года Государственной Думой Российской Федерации внесены поправки в действующий Закон о соотечественниках, согласно которым вся деятельность субъектов Федерации в данном направлении реализуется только при условии делегирования соответствующих полномочий федеральным центром. Изменения в правовом и политическом регулировании гуманитарной деятельности субъектов Российской Федерации за рубежом требуют разработки эффективной модели деятельности субъектов Федерации в новых условиях, создания соответствующей экспертной базы.

Федеративное устройство государства представляет собой многоплановую и сложную проблему. Ее раскрытию посвящено большое число работ монографического характера и научных статей, раскрывающих многообразие подходов к федерализму. Американский автор Уильям Х.Стюарт скрупулезно перечислил 497 типов федерализма<sup>2</sup>. Но, тем не менее, действительность показывает, что этот в высшей степени актуальный комплекс проблем остается далеко не исчерпывающе исследованным. Важным зве-

<sup>1</sup> Из выступления Президента России на расширенном заседании Правительства 13 сентября 2004 года. "Известия". 14 октября 2004 года.

<sup>2</sup> William H. Stewart. Concepts of Federalism. Zonhart? 1984. P. 7-15.

ном является международная деятельность субъектов Российской Федерации в гуманитарной сфере. Следует подчеркнуть, что исследований, посвященных именно данному блоку проблем не так много в отечественной литературе. В то время как субъектами федерации накоплен многоплановый опыт реализации гуманитарных программ с зарубежными партнерами.

При анализе проблем подобного рода ключевое значение приобретает осознание того, как большинство граждан оценивает место и роль своей страны в мире, перспективы ее развития, роль государства в экономической, социальной и культурной сферах жизни, установки, ценности, ориентации людей в отношении существующей политической системы, ее институтов, политических партий, политических и государственных деятелей. Все они составляют основополагающие компоненты политической культуры, которая играет немаловажную роль в формировании, эволюции и функционировании государственно-политической системы. Проводясь в русле общефедеральной внешней политики, международные гуманитарные контакты на уровне субъектов федерации существенно расширяют механизмы реализации целей и задач национальной стратегии. Накопленный в данной сфере опыт нуждается в конкретизации и изучении, выделении позитивных аспектов и ликвидации негативных проявлений.

Говоря о диаспоральной составляющей гуманитарной деятельности российских регионов, следует отметить, что российские субъекты федерации, особенно национальные республики, реализуют как бы две формы этнополитики: внешнюю и внутреннюю. Это дает возможность привлечь дополнительный ресурс из числа национальных диаспор, проживающих за рубежом для реализации внутренних задач региона.

Особую актуальность имеет анализ итогов и результатов деятельности федеральных округов, созданных по указу Президента Российской Федерации В. В. Путина в мае 2000 года. Необходимо отметить, что структуры федеральных округов проводят довольно активную международную деятельность, в первую очередь в сфере гуманитарных и культурных контактов, что, несомненно, нуждается в детальном изучении.

**Предметом исследования** является международная деятельность субъектов Российской Федерации в сфере гуманитарных контактов. В данном аспекте рассмотрены и такие актуальные направления гуманитарной деятельности субъектов Российской Фе-

дерации, как взаимодействие с зарубежными национальными диаспорами.

**Цели и задачи исследования.** Анализ проблем международной гуманитарной деятельности субъектов Российской Федерации в контексте федерализма как модели государственного устройства, реализуемый посредством решения следующих задач:

- определение основных понятий и дефиниций темы;
- компаративный анализ форм федерализма, существующих в современном мире;
- изучение основных моделей гуманитарной деятельности субъектов Российской Федерации;
- исследование основных моделей внешней этнополитики субъектов Российской Федерации;
- разработка рекомендаций, касающихся оптимизации существующих моделей международных гуманитарных контактов.

**Методологической основой** диссертационного исследования является метод компаративного анализа. Автор прибегал также к системному и эмпирическому методам анализа. В целом методология работы определялась спецификой предмета исследования, что давало возможность по мере необходимости обращаться к тем научным методологическим приемам и способам, которые наиболее эффективны в каждом конкретном случае.

Таким образом, методология, использованная автором, представляет собой синтез различных теоретических подходов к проведению анализа гуманитарной составляющей в деятельности субъектов Российской Федерации за рубежом.

**Степень научной разработанности темы.** При написании работы использовались исследования как российских, так и зарубежных авторов, специализирующихся по проблемам федеративных отношений. Это работы Е.П. Бажанова, В.А. Михайлова, Л.М.Дробижевой, А.Г.Задохина, И.Ф.Залевской, В.Н.Лысенко, В.А.Тишкова, Р.Г.Абдулатипова, Е.Б.Шестопа, И.А.Умновой, А.Ф.Федорова, Т.В.Полосковой, М.Ю.Мартыновой, И.М.Бусыгиной, В.С.Комаровского, А.М.Салмина, О.Г.Гончаренко, А.Д.Шутова, Д.Хоркинса, Ж.Кенвери, У.Олси и других авторов. Особое место в исследовании заняли труды ученых ИАМП ДА МИД России, РАГСа, ИСПРАН и других ведущих научных центров. Здесь представляется правомерным выделить работу

Е.П.Бажанова<sup>3</sup>, в которой на широком круге источников раскрыты особенности формирования федерализма в России с использованием зарубежного опыта. В книге А.Д.Шутова сделан анализ российского «асимметричного» федерализма, обоснованы факторы его реформирования, содержится анализ международных связей субъектов Федерации с зарубежными странами. В исследовании В.Н.Лысенко<sup>5</sup> раскрыты этапы формирования российской федеральной государственности, пути решения этнических вопросов в рамках федерации. Своего рода энциклопедическим трудом представляется фундаментальное исследование А.Ф.Федорова<sup>6</sup>, в котором дано всестороннее освещение теоретических проблем федерализма, мирового опыта в формировании федералистских систем, сделаны обоснованные прогнозы относительно перспектив развития федерализма в нашей стране, характера международного сотрудничества субъектов Российской Федерации. Достаточно глубокими исследованиями развития федеративных отношений в России являются работы Р.Абдулатипова, В.Михайлова, А.Чичановского «Национальная политика Российской Федерации. От концепции к реализации» (М., 1997); И.А.Умновой «Конституционные основы современного российского федерализма» (М.: Дело, 1998). Определенным вкладом в изучение проблем федерализма в зарубежных странах служит коллективный труд под редакцией Юргена Розе и Иоханеса Траута «Федерализм и децентрализация» (М.: Научная книга, 2001), а также брошюра О.Г.Гончаренко «Российский федерализм и зарубежный опыт» (М.: Научная книга, 2002).

Все используемые источники подразделяются на несколько блоков. В первый блок входят официальные документы, в том числе результаты деятельности правительств различных стран, отдельных министерств и ведомств. В первом блоке также сгруппированы статистические материалы.

Во втором блоке объединены труды ученых и практиков из различных стран, представленные статьями и монографиями, докладами и выступлениями отдельных ученых и государственных

<sup>3</sup> Бажанов Е.П. Актуальные проблемы международных отношений. Т. 1. М., 2001.

<sup>4</sup> Шутов А.Д. На руинах великой державы. М.: Вече, 2004.

<sup>5</sup> Лысенко В.Н. Развитие федеративных связей в современной России. М., 1995.

<sup>6</sup> Федоров А.Ф. Российский федерализм: исторический опыт и современность. М.: Научная книга, 2000.



деятелей на заседаниях парламентов, конференциях и саммитах, во время официальных правительственных визитов. Значительную ценность представляют труды иностранных исследователей, таких как Дж.Аммон, Дж.Белден, Р.Биллнмайер, Д.Борстин, Д.Феллман, Л.Фридман, П.Гэйс, К.Хан, Т.Хикман, Дж.Хорват, Х.Хайман, П.Кеннеди, С.Кролл, Дж.Люхтерхандт, Дж.Мозес, С.Поттер, Х.Шрайбер, Д.Шапиро, Ул.Стюарт, Р.Томас и др.

К отдельному блоку следует отнести материалы из личного архива автора, привлеченные к диссертационному исследованию.

**Научная новизна.** В работе предпринята одна из первых попыток комплексного анализа генезиса развития федерализма в России в условиях демократических преобразований, роли субъектов Российской Федерации в реализации основных направлений и программ международного гуманитарного сотрудничества, в том числе в сфере взаимодействия с зарубежными диаспорами. Ряд документов и материалов, включая личный архив автора, впервые использованы в научном исследовании.

**Практическая значимость.** Результаты исследования, сформулированные выводы и рекомендации по оптимизации гуманитарного сотрудничества субъектов Российской Федерации в гуманитарной сфере представляются актуальными для дальнейшего развития и совершенствования политической практики и могут найти применение в работе соответствующих министерств и ведомств, стать основой для разработки учебных курсов и последующих исследований.

**Структура диссертации** определяется задачами и логикой исследования и состоит из введения, трех глав, заключения, списка источников и литературы.

**В первой главе** «Концептуальные аспекты темы» анализируются основные теоретические положения и категории проблемы, политико-правовая основа развития федерализма в России и международная деятельность субъектов Российской Федерации. Отмечается, что сфера, на которую распространяются федеративные принципы, чрезвычайно обширна. Это правовые и экономические основы функционирования государства, затрагивающие взаимоотношения регионов и центра, формирование и организацию органов государственной власти в центре и на местах, а также вопросы взаимоотношений различных уровней и ветвей власти. Между тем в общественном сознании федерализм по-прежнему остается однородной и статичной системой. Под напором сего-

дняшних проблем на второй план отходит такая характерная черта современного федерализма, как его многообразие. Федерация может объединять как равноправных субъектов, так и политико-территориальные единицы, различающиеся по своему статусу, размеру, экономическому потенциалу. Среди федеративных государств есть республики, монархии, объединения княжеств, а некоторые унитарные государства настолько пронизаны федеративным духом, что считаются федерациями де-факто.

Понимание всеобъемлющих процессов эволюции в современном мире невозможно без учета той роли, которую играет стремление личности к самоуправлению. Индивид, федерация и ее субъекты, взаимодействуя на разных уровнях, образуют сложную систему прав и обязательств, и, исходя из этого, понятие «федерализм» сегодня имеет два значения. Сохраняя традиционное обозначение взаимоотношений между различными правительственными уровнями, федерализм все более расширяет свои границы, определяя систему, сочетающую самоуправление регионов и долевое правление через конституционное соучастие во власти на основе децентрализации. Развиваясь и совершенствуясь, современный федерализм становится своеобразным гарантом всеобъемлющего процесса, определяемого как <<институционализация свободы>>.

Федерализм получил широкое распространение в современном мире. Среди федеративных государств - страны, занимающие лидирующие позиции в современном мире и, вместе с тем, существенно отличающиеся по размерам своей территории, национальному составу и региональным особенностям, вызванным спецификой их государственного развития, влиянием местных законов и политических традиций.

Федеральное устройство предполагает, что люди не замыкаются в рамках политических границ и не рассматривают всех, находящихся вне этих границ, как своих соперников из враждебного им мира. Принципы взаимозависимости заставляют проявлять внимание к сочетанию различных интересов на всех уровнях властных отношений.

Автором рассмотрены проблемы федеративного устройства Российского государства, которые занимают одно из центральных мест в новой Конституции Российской Федерации. Это обусловлено необходимостью, с одной стороны, укрепления территориальной целостности и единства России как многонационального государства, решающего задачи устранения дезинтеграционных про-

цессов и стабилизации своей внутренней структуры, с другой — реального обеспечения самоопределения народов как носителей и источников власти применительно ко всем субъектам Федерации при сохранении многообразия объединяемых каждым из них этнических, религиозных и языковых сообществ.

**Во второй главе** «Политическая и социокультурная составляющая международной деятельности субъектов Российской Федерации» рассматриваются национальная стратегия и региональные интересы, зарубежный опыт международной деятельности субъектов в условиях федерализма. Выделяя стремление властей обоих уровней к конструктивному сотрудничеству как доминирующую тенденцию первых двух лет становления государства, автор подчеркивает, что сохранявшаяся асимметрия его федеративного устройства вкупе с рецидивом административно-командной системы - исполнительной вертикалью - стали базовыми посылками развития в стране некоторых форм нестабильности. Правовые несовершенства российского федерализма стали, в частности, идеальной средой для попыток субъектов РФ, притом уже не только республик, выйти за определяемые Основным Законом рамки полномочий.

Итак, в нынешнем виде практика заключения договоров о разграничении полномочий перестает соответствовать своей цели, превращаясь из средства гармонизации отношений между Центром и периферией в лучшем случае в паллиатив, а в худшем - в придание квазилегитимности избыточным полномочиям региональных властей. Естественно, что в подобной ситуации практически нереально отладить бюджетный стержень российского федерализма.

Особенности мировой практики построения федеративных государств позволяют сделать вывод о том, что государственное устройство каждого из них основано прежде всего на двух факторах: с одной стороны, всякое федеративное государство представляет собой единое, целостное государственное образование, несмотря на то, что состоит из отдельных самостоятельных государственных образований. Будучи субъектами федерации, последние имеют собственное административно-территориальное деление, высшие органы государственной власти и управления, судебные, правоохранительные, фискальные и иные органы, располагают своей конституцией и текущим законодательством, иногда могут иметь свои воинские формирования и гражданство.

**В третьей главе** «Сотрудничество субъектов Российской Федерации с диаспорами за рубежом» анализируются формы и модели с зарубежными диаспорами. В этом разделе подчеркивается, что Российское государство, проделарировав отношение к зарубежной диаспоре как к важнейшему внешнеполитическому ресурсу и основе русского мира, должно распространить подход к диаспоре как к транснациональной корпорации и на внутренние диаспоральные объединения, действующие на территории нашей страны. Без этого мы остановимся на полпути и не только продемонстрируем, прежде всего, нашим соседям из республик бывшего СССР, двойные стандарты и односторонний подход. Мы лишим себя возможности задействовать ресурс внутренних диаспор для укрепления наших международных позиций, выйти на русскоязычную часть этих диаспор, проживающую в третьих странах и потенциально способную быть частью русского мира.

В данной главе поставлен ряд концептуальных вопросов, на которые, как представляется, даны обстоятельные и обоснованные ответы. Как реализовать возможности диаспор как продуктивного демографического и профессионально-трудового ресурса? Как использовать посреднические ресурсы диаспоры в оптимизации межэтнических отношений, в предупреждении этнополитической напряженности и конфликтов; как обеспечить своевременное и действенное политико-правовое регулирование диаспорами как национальными меньшинствами; как обеспечить эффективное управление диаспорами как объектами национальной политики РФ?

Автор отмечает, что в РФ диаспоры все явственнее становятся субъектами не только культуры, но и политики. В этой связи диаспоры как субъекты межэтнических отношений должны занимать собственное место в концепции государственной политики РФ. Соответственное место, на наш взгляд, они должны занимать и в региональных политических, и в правовых актах, принимаемых в регионах с полиэтническим мозаичным населением, в котором представлены диаспоры.

Что же касается политики в отношении зарубежной диаспоры, то в канву структурирования русского мира она начала вплетаться с 2001 года, после выступления на Конгрессе зарубежных соотечественников президента РФ В.В.Путина. В этой связи автор посчитал целесообразным проинвентаризировать существующую законодательную базу, регулирующую политику России в отно-

шении зарубежных соотечественников и определить, насколько она способна стимулировать и поддержать действия по консолидации и структурированию русского мира.

До 24 мая 1999 года, когда Президентом РФ был подписан Федеральный Закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», главным документом в системе нормативно-правовых актов, предусматривающих меры защиты прав и интересов российских соотечественников в странах СНГ и Балтии являлись «Основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом», утвержденные постановлением Правительства РФ от 31 августа 1994 года № 1681. Постановлением правительства РФ 11 декабря 1994 года было утверждено Положение о правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом, на которую было возложено обеспечение реализации первоочередных мероприятий по поддержке соотечественников в государствах - участниках СНГ и странах Балтии. Стратегической линией российской политики было названо содействие интеграции соотечественников в политическую, социальную и экономическую жизнь новых независимых государств, адаптации к местной культуре при сохранении собственной культурной самобытности.

В рассматриваемой главе автор акцентирует внимание на начало нового этапа политики России по отношению к соотечественникам - более прагматичного и менее конъюнктурного и декларативного, в значительной мере синхронизированного с внутриполитическим курсом руководства России. Так, в Основных направлениях поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубежом на 2002-2003 годы в разделе III п.2 «Финансовая и экономическая поддержка соотечественников в государствах - участниках СНГ и государствах Балтии» отмечается: «Исходя из того, что значительная часть соотечественников, проживающих в странах СНГ и Балтии, относится к социально не защищенным слоям населения, Российская Федерация рассматривает оказание им помощи и поддержки как одну из важных составных частей государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом. Для этих целей используются средства федерального бюджета в пределах ассигнований соответствующего года».

В этом же документе раскрывается характер правительственных рекомендаций по сотрудничеству соотечественников и их

организаций с российскими предпринимательскими кругами всех форм собственности и отмечается, что потенциал зарубежного русского мира пока не реализуется в полной мере, а подавляющее большинство соотечественников не вовлечено должным образом в процессы общественной и экономической жизни и нуждается в защите, поддержке и покровительстве со стороны Российской Федерации. Здесь же проанализированы проблемы создания новых, более действенных и менее затратных механизмов осуществления государственной политики в отношении зарубежной диаспоры, выстраивании современных моделей взаимодействия с соотечественниками, выявления и реализации совпадающих интересов, разработке оптимальных форм и методов взаимной поддержки.

Значительное место отведено анализу правовой основы действий Российской Федерации по поддержке соотечественников, принципов и норм международного права, международных договоров, Конституции Российской Федерации, Федерального Закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» от 24 мая 1999 года №99-ФЗ и других федеральных законов, регулирующих деятельность федеральных органов государственной власти в сфере внешней и внутренней политики.

Исходя из актуальности исследуемой темы, автор сосредоточил внимание на практических рекомендациях по реализации главных целей в оказании поддержки соотечественникам за рубежом, а именно:

- обеспечение их прав и свобод других законных интересов на основе соблюдения норм международного права;
- налаживании и развитии всесторонних связей Российской Федерации с соотечественниками, а также их организациями;
- оказании помощи в их адаптации и интеграции в жизнь стран проживания при добровольном сохранении этнокультурной самобытности, а также формировании механизмов их законной, контролируемой миграции в Россию, достижении оптимального баланса между этими процессами;
- сохранении, развитии и распространении за рубежом русской культуры и языка как одного из мировых языков, являющегося средством межнационального общения на постсоветском пространстве, рабочим языком СНГ, а также поддержке мер по сохранению в среде соотечественников иных, родных для них языков и культур;

- поддержке и покровительстве сотрудничества с соотечественниками в области образования, культуры и искусства, в различных сферах научных, гуманитарных, информационных, деловых, профессиональных, спортивных, детских, молодежных, женских, ветеранских, парламентских, творческих, религиозных и других контактов и связей, в том числе на основе многосторонних и двусторонних соглашений с зарубежными государствами и их последовательной реализации;

- создании эффективной модели сотрудничества с различными слоями и категориями зарубежной российской диаспоры, что позволит субъектам Федерации использовать диаспоральный ресурс для решения внутренних проблем, в том числе привлечения инвестиций, создать дополнительные возможности для развития международного и культурного сотрудничества.

Анализ деятельности субъектов Российской Федерации по созданию системы поддержки и взаимодействия с зарубежной диаспорой показывает, что за исключением Москвы и некоторых регионов (Татарстан, Владивосток), в основном, используется репатриационная и патерналистская модели взаимодействия с российской диаспорой. В то время как патернализм, т.е. восприятие российской диаспоры лишь как объекта защиты и поддержки, сужает наши отношения с российским зарубежьем, оставляют вне диаспоральной политики России адаптированную часть русского и русскоязычного населения, желающую сохранить свою российскую самобытность и испытывающую потребность в поддержании контактов и сотрудничестве с Россией.

В диссертации отмечается, что ряд регионов были вынуждены заниматься репатриационной политикой в силу исторических причин (например адыгов и т.п.), своего приграничного положения и других фактов. Их опыт должен быть проинвентаризирован и по возможности использован. Несмотря на то, что российская политика в отношении зарубежных соотечественников направлена на их адаптацию и интеграцию в жизнь стран проживания при добровольном сохранении этнокультурной самобытности, Россия принимала и принимает на своей территории соотечественников, переселяющихся на добровольной основе или вследствие возникновения чрезвычайных обстоятельств. Репатриационная модель нуждается в дополнительном законодательном обеспечении. В перспективе она может стать одним из факторов предотвращения демографической катастрофы, грозящей России.

Опыт зарубежных государств показывает, что наиболее эффективным является выстраивание работы с диаспорой не по страновому, а по стратовому признаку, предполагающему консолидацию социально значимых слоев диаспоры, выступающих в качестве опорных точек по работе с соотечественниками.

В **Заключении** даны основные выводы и предложены практические рекомендации. Вопросы гуманитарного сотрудничества, в том числе относимые международной юстицией к категории «прав человека», должны рассматриваться в масштабе всего федеративного государства, а не быть компетенцией региональных администраций, наделенных иным кругом полномочий и избранных населением для решения, с учетом местных условий, более частных задач. Подобного рода передачи, равно как и самоустранение Центра, определенно нецелесообразны. Ведь даже частичный переход комплекса означенных проблем в ведение территорий, несмотря на отдельные исключения, как правило, изначально закладывает рамки конфликтного сценария межэтнических отношений.

В этой связи там, где не соблюдаются общегосударственные законы, там, где по национальному (или любому другому) признаку нарушаются конституционные права граждан России, федеральное вмешательство более чем уместно.

Но тут на передний план выходит следующее обстоятельство. В постсоветский период развития российского федерализма Центр, вследствие разных причин, явно отставал от динамичных процессов, набравших скорость в регионах. Конечно, федеральная власть, особенно ее исполнительная составляющая, в меру своих возможностей и понимания стремилась в основном демократическими средствами оптимизировать внутрифедеративное взаимодействие. Но вопреки предпринятым усилиям региональная политика в государстве становилась все менее адекватной не только ситуационным вызовам, но и Основному Закону.

Прямым показателем ее бессистемности является недопустимая для стабильных федеративных отношений смена ориентаций: от попыток воссоздать в них элементы унитаризма к неприемлемым, с точки зрения общенационального единства, уступкам субъектам Федерации, придающим устройству современной России некий конфедеративный оттенок. Иными словами, федеральной власти необходимо сменить приоритеты в отношениях с субъектами Федерации.



Отказавшись от мелочного вмешательства в компетенцию властей регионов, оставив попытки неоправданного патернализма в отношении территорий и их жителей, Центр одновременно обязан решительно пресекать любые антиконституционные действия региональных элит, а также противодействовать любым формам этнической конфликтности.

Чтобы подойти к этому, федеральной власти следует сосредоточиться и на развитии в стране полноценной и полноправной судебной системы, и на процедурной доработке разграничения властных полномочий по соответствующим уровням в духе существующих конституционных установок.

Крепкое федеральное государство - это важный фактор надежного положения соотечественников за рубежом. Перед федеральной Россией и ее субъектами стоят ряд актуальных задач по упрочению стратегических позиций соотечественников. В частности, необходимо думать о создании источников внутреннего самовоспроизводства российской диаспоры, что с учетом целого ряда печальных прецедентов ассимиляции соотечественников в течение одного - двух поколений в разных странах мира представляется более чем актуальным. Такие абсолютно необходимые условия включают политические, экономические и культурно-образовательные параметры. Именно поэтому все государства, имеющие зарубежные диаспоры и заинтересованные в их сохранении, первоочередное внимание уделяют именно работе с молодежью.

Другой долгосрочный аспект - экономический. Опора на внутренние экономические источники гарантирует развитие еврейской, армянской, китайской, польской, украинской и многих других диаспор, не только обеспечивающих собственное воспроизводство, но и помогающих «исторической родине» в качестве ее зарубежного ресурса.

Приходится констатировать, что за истекшее десятилетие в странах СНГ и Балтии не сложилось такое явление, как диаспоральный капитал, способный выступить внутренним источником развития и укрепления «Русского мира». Парадокс заключается в том, что в ряде государств ближнего зарубежья в бизнесе широко представлены именно русские и представители других коренных народов России. Но значительная их часть не видит мотивации для участия в жизни политических, культурных, образовательных и благотворительных структур, в поддержке «русскости» в различных ее проявлениях. Причин тому несколько. Основная из них,

вероятно, кроется в том, что бизнес проявляет интерес к организациям соотечественников (не считая единичных спонсорских акций) в том случае, если эти объединения обладают солидным (в цивилизованном понимании) лоббистским потенциалом.

Имеет смысл подчеркнуть, что в странах СНГ и Балтии есть примеры, когда местный русский бизнес берет на себя финансирование русскоязычных изданий, пытается лоббировать снятие ограничений по национальному признаку. Однако эффективность работы с этой категорией соотечественников должна быть значительно повышена. Меры по сплочению диаспоры вряд ли дадут желаемый результат, если костяк этого движения не составит деловая, политическая и интеллектуальная элита российских соотечественников за рубежом.

Однако и представители субъектов Федерации, российских деловых кругов мало учитывают возможности соотечественников при заключении контрактов с зарубежными фирмами. МИД России, другие соответствующие ведомства должны уделять больше внимания этому важному вопросу.

Серьезные проблемы наблюдаются в создании информационного поля на постсоветском пространстве, что крайне негативно влияет на положение соотечественников. Поэтому представляется чрезвычайно важным, разработать и принять всеобъемлющий акт Содружества, который содержал бы согласованные основные принципы комплексного сотрудничества в информационной сфере. Необходимо устранить дискриминацию и незаконные ограничения российских изданий. Проблема объективного информирования русского и русскоязычного населения обсуждалась на московском Конгрессе соотечественников (2001 г.), однако до сих пор она не получила своего конструктивного решения. Поэтому было бы полезно заложить в российский бюджет специальную статью по финансированию хотя бы одного нашего канала для передач на каждую страну СНГ.

Требует большего к себе внимания как со стороны федеральных властей, так и субъектов федерации работа русских культурных центров в различных странах. Такие центры функционировали и в советские времена, однако ныне поменялись и геополитическая ориентации, и приоритеты, поэтому надо по-иному организовывать работу этих центров и эффективного финансирования их. Российские же власти за последние годы сократили финансирование культурных центров с 26 млн. долларов до 5 млн. долларов.

Такого не наблюдается ни в одной цивилизованной стране. Российские же центры подчас держатся лишь на энтузиазме людей, которые там работают.

По нашему мнению, задача должна состоять в том, чтобы построить эти центры в культурно-политическую канву, органически связать их работу с актуальными событиями в жизни России и страны пребывания соотечественников. На базе культурных центров должны проходить круглые столы политологов, совместные семинары, широко освещаемые прессой. То есть это должна быть одна культурно-информационная площадка с повышением роли русского языка. На высокий уровень должна быть поставлена и новая функция русских культурных центров - работа с соотечественниками.

Из-за смены геополитических интересов Россия оказалась в ситуации, когда по периметру ее границ нет культурных центров и они не создаются из-за проблем финансирования. До сих пор не создан культурный центр даже в Китае, который является нашим приоритетным партнером. Отсутствуют центры и в ряде стран «семерки», с которыми мы намерены и впредь развивать всесторонние связи и контакты.

Представляется также целесообразным строить отношения со странами СНГ и Балтии адекватно положению в них наших соотечественников. Тем более что здесь не надо прибегать к каким-либо радикальным мерам. Есть немало цивилизованных способов воздействия, признанных международным сообществом. Одним из них могло бы стать ограничение транзита через Прибалтику российских экспортных товаров и сокращение импорта прибалтийских государств. Эти меры не могут не дать положительного эффекта.

Проблема российских соотечественников за рубежом - вопрос не узкоэтнический. Это проблема всего СНГ, перспективы его развития, а также России. С приходом В.В.Путина на президентский пост стало возрастать внимание властей к проблеме российских соотечественников, однако есть немало нерешенных проблем. Как известно, в июне 1999 г. вступил в действие Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», но многие его положения не реализуются. Незначительное улучшение внес и другой закон - «О гражданстве Российской Федерации». Нет должной отдачи от Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом.

Что касается эффективности гуманитарного сотрудничества субъектов Федерации с российской зарубежной диаспорой, то она во многом зависит от правового положения соотечественников, от эффективности их защиты правительственными кругами России. Во многих случаях миллионы наших соотечественников вынуждены жить и определять свою дальнейшую судьбу в сложной политической, экономической, социальной, культурной и психологической ситуации и нуждаются в помощи и поддержке как государства постоянного проживания, так и России.

Значительная часть трудностей, выпавших на долю наших соотечественников, вызвана и тем обстоятельством, что новые независимые страны формируются как национальные государства самоопределившихся титульных наций. 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.

Стратегической линией политики России по отношению к соотечественникам за рубежом является содействие их добровольной интеграции в политическую, социальную и экономическую жизнь новых независимых государств, адаптации к местной культуре при сохранении собственной культурной самобытности. При этом поддержка соотечественников за рубежом ни в коем случае не должна расцениваться как завуалированный отказ в их праве возвратиться в Россию. Напротив, помощь им как в интегрированности в жизнь страны постоянного проживания, так и в переезде на историческую родину называется главной двуединой целью политики России.

Фактически же Россию больше бы устроило, чтобы соотечественники оставались там, где живут. Необходимость такой стратегии объясняется тем, что государство сегодня не готово принять русскоязычных «беженцев» из стран ближнего зарубежья. Возвращаясь в Россию, они становятся дестабилизирующим фактором в политической жизни России.

Состоявшийся в Москве Конгресс соотечественников продемонстрировал: нынешняя Россия намерена и впредь поддерживать права и свободы соотечественников, проживающих за ее пределами. Под этим предусматривается комплекс государственных мер - правовых, финансовых, гуманитарных, призванных ослабить

факторы, выталкивающие этнических россиян из мест их проживания и повысить их групповой правовой статус.

Наступающая эпоха глобализации фактически накладывает характер своего политического менталитета на все стороны жизни как мирового сообщества в целом, так и отдельных его участников. О правах человека, как и о правах народов, сегодня нельзя уже говорить в том ракурсе, как это было десятилетие назад. Новые времена требуют новых подходов, учета мирового опыта. Под учетом предполагается понимать не копирование, а анализ достижений и просчетов в проведении национальной политики в других странах. Нам следует учиться извлекать уроки как из успехов, так и неудач других государств.

Нельзя не признать, что отдельные проблемы в диссертационном исследовании только обозначены и требуют дальнейшего специального изучения. К числу таких вопросов правомерно отнести этнополитические аспекты эволюции федеративных отношений, проблемы этнополитического взаимодействия отдельных субъектов Федерации с соседними регионами и роль в этом процессе самой зарубежной диаспоры, влияние конфессионального и информационного факторов на ход гуманитарных процессов взаимодействия субъектов федерации с зарубежными соотечественниками. Однако, представляется, избранный подход в достаточной мере выявляет эффективность гуманитарного сотрудничества с зарубежными соотечественниками как в масштабах Российской Федерации, так и на уровне ее субъектов.

Подводя итог, можно констатировать, что в ряде субъектов Федерации складывается система взаимодействия органов власти всех уровней в сфере международной и гуманитарной деятельности, хотя отработка механизмов этой важной сферы еще далеко не завершена. Вместе с этим созданы условия для повышения отдачи от гуманитарной деятельности субъектов Федерации, укрепляются организующие и дисциплинирующие начала в их работе. Это позволяет надеяться, что развивающийся процесс гуманитарных международных контактов находится на правильном пути и в процессе его развития будут выявляться новые нужные формы и методы оптимального использования потенциала российских регионов в сфере гуманитарного сотрудничества с российскими соотечественниками за рубежом. Решение этого вопроса субъектами Федерации зависит во многом от поддержки их усилий федеральными органами. В то же время национальные интересы России в

области международных связей могут быть обеспечены лишь за счет совместных усилий федерального Центра и субъектов Федерации.

### **Список опубликованных работ**

1. Бунчук В.Л. Российский федерализм и международная деятельность субъектов Российской Федерации. М., 2003. (5 п.л.)
2. Бунчук В.Л. Международная деятельность субъектов Российской Федерации // Федерация. М., 2004. (3 п.л.)
3. Бунчук В.Л. Поддержка зарубежных диаспор в контексте международной деятельности субъектов Российской Федерации // Москва и соотечественники. М., 2004. (2 п.л.)

Подписано в печать 16.10.2004.

Объем 1 п.л. Тираж 100 экз.

*Отпечатано в Дипломатической академии МИД России*



22 MAR 2005

2011