

# ГОСУДАРСТВО И ПРАВО РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

## ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОТНОШЕНИИ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ ЗА РУБЕЖОМ

**Т.Н. Балашова**

Кафедра гражданского права и процесса  
Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина  
*Ул. Федеративная, 47, Липецкая обл., Елец, Россия, 399770*

На основе подробного анализа проблем реализации государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом автор отмечает, что в данной области остаются существенные пробелы в законодательстве, а принятые законы несовершенны, запутаны, а иногда и просто неисполнимы. Поддержка российских соотечественников за рубежом, защита их прав и законных интересов должны быть одним из долгосрочных приоритетов внешней политики страны. В работе сформулирован целый ряд теоретических выводов и положений, которые представляют большой интерес не только в научном плане, но и с позиции законотворческой и правоприменительной деятельности.

Многозначная и во многом новая проблема соотечественников за рубежом требует формирования политики России в данной сфере. Политический курс в отношении соотечественников претерпел в целом позитивную эволюцию: от непонимания и игнорирования проблемы до ее осознания как одной из важнейших, принятия правовых актов и разработки программ по поддержке соотечественников [17].

Ближнее зарубежье — зона национальных интересов и пристального внимания внешней и внутренней политики Российской Федерации. Нарушение прав и свобод человека по национальному признаку, возвеличивание роли одних этносов за счет других несут угрозу национальным интересам России, обостряя межнациональные конфликты и сепаратистские тенденции. В то же время эффективное решение наиболее острых и масштабных проблем соотечественников в ближнем зарубежье составляет важное условие для формирования вдоль российских рубежей надежного пояса добрососедства и сотрудничества [15, с. 17–18].

Сегодня достигнуто понимание того, что, введя барьер перед близкими нам по духу и менталитету соотечественниками, мы отказались от огромного трудового и интеллектуального потенциала, способного содействовать экономическому, научному и духовному расцвету России. И это в ситуации, когда речь идет о ее национальной безопасности, прежде всего военной, продовольственной, о демографическом кризисе страны.

В последнее время на федеральном уровне предприняты шаги, направленные на решение накопившихся проблем, разрабатываются новые принципы и методы работы. Основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом определены Президентом Российской Федерации

Федерации, который в своем выступлении на Конгрессе соотечественников, состоявшемся в октябре 2001 года, отметил, что: «в работе с соотечественниками государство сделало слишком мало, можно даже сказать — недопустимо мало... Были и очевидные недоработки со стороны официальных властей, со стороны государства. До сих пор остаются пробелы в законодательстве, а принятые законы подчас несовершенны, запутаны, а иногда и просто неисполнимы» [13].

Правовые основы отношений Российской Федерации с соотечественниками, проживающими за рубежом, определяются международными договорами Российской Федерации, Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (с изменениями от 11 ноября 2003 г., 2 ноября 2004 г., 3 января, 18 июля 2006 г., 1, 4 декабря 2007 г.) [1], Федеральным законом от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» [2], Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изменениями от 30 июня, 11 ноября 2003 г., 22 августа, 2 ноября 2004 г., 18 июля, 29 декабря 2006 г., 6 января, 1, 4 декабря 2007 г.) [3], Законом РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (с изменениями от 20 декабря 1995 г., 7 августа 2000 г., 24 декабря 2002 г., 23 декабря 2003 г., 22 августа 2004 г., 18 июля 2006 г.) [4].

Кроме того, за последние годы вышел ряд директивных документов Президента, Правительства и Государственной Думы, определяющих принципы и направления государственной политики России в отношении соотечественников за рубежом. Отправным документом был Указ Президента РФ от 11 августа 1994 г. № 1681 «Об основных направлениях государственной политики РФ в отношении соотечественников, проживающих за рубежом» [6], в соответствии с которым Постановлением Правительства РФ от 31 августа 1994 г. № 1064 «О мерах по поддержке соотечественников за рубежом» [9] были утверждены основные направления государственной политики РФ в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, и перечень первоочередных мероприятий по их поддержке в государствах — участниках СНГ и странах Балтии; образована правительственная комиссия по делам соотечественников за рубежом, на которую возложена координация всей деятельности по реализации «Основных направлений государственной политики РФ в отношении соотечественников, проживающих за рубежом». В Указе Президента РФ от 14 сентября 1995 г. № 940 «Об утверждении Стратегического курса РФ с государствами — участниками СНГ» [5] разработан целый раздел «Гуманитарное сотрудничество и права человека», посвященный проблемам российских соотечественников, защите их прав в новых независимых государствах. Государственная Дума 8 декабря 1995 г. приняла Декларацию о поддержке российской диаспоры и о покровительстве российским соотечественникам [11]. Указом Президента РФ от 13 апреля 1996 г. № 536 «О создании фонда по поддержке соотечественников за рубежом «Россияне» [7] было принято решение о создании Фонда по поддержке соотечественников за рубежом. Постановлением Правительства РФ от 17 мая 1996 г. № 590 [10] утверждена развернутая программа мер по поддержке соотечественников за рубежом, которая, хотя и имела большое морально-политическое значение, но не подтвержденная достаточными финансовыми и материальными ресурсами, не была реализована.

С момента принятия Конституции Российской Федерации в 1993 г. было издано огромное число нормативных актов, использующих термин «соотечественники», однако ни один из них содержания данного понятия не раскрывал. Относи-

тельно смысла данного понятия велись многочисленные споры, что вполне объяснимо, так как именно оно было принято властями и юридически закреплено. Данный термин призван носить нейтральное значение и указывать на гражданскую, а не этническую сущность нации.

Более точные формулировки термина «соотечественники» появились лишь в Федеральном законе от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» [2]. В законе отмечается, что целью государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников является оказание разносторонней государственной поддержки и помощи, в том числе в «осуществлении свободного выбора места жительства или права на возвращение в Российскую Федерацию» (п. 2 ст. 5). Важнейшей особенностью Федерального закона является то, что РФ приняла на себя бремя континуитета — непрерывности российской государственности, согласно которому Российская империя, Российская республика, РСФСР, СССР и Российская Федерация — один и тот же субъект международного права, не прекращавший своего существования, а институт гражданства соотнесен с принципом непрерывности российской государственности.

Необходимо отметить, что Закон содержит несколько толкований понятия «соотечественники», к которым относит одновременно несколько групп лиц. Законодательство по-прежнему создает неопределенность. В качестве соотечественников в одном ряду упоминаются проживающие за рубежом граждане России, пользующиеся правом на защиту со стороны своего государства в соответствии с международным законодательством, и лица, не входящие в правовое поле России. Это вызывает определенное недоумение. Кроме того, в Законе 1999 г. содержатся и другие спорные вопросы.

Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» вызвал весьма жесткую критику со стороны объединений по защите прав русских в ближнем зарубежье, заявивших, что «родина отказывается от своих детей» и потребовавших более точного юридического определения термина «соотечественник». Действительно, достаточно широкое толкование понятия «соотечественники за рубежом», используемое в Законе, на практике создает определенные сложности. Первопричины этого хорошо понятны ввиду уникального многонационального и многоконфессионального характера самого Отечества — Российской Федерации и ее правовых предшественников. Ни одна страна в мире не ведет работу с такой обширной категорией соотечественников. Тем не менее, власти продолжают занимать двойственную позицию, стремясь удовлетворить группы поддержки диаспоры и избежать протестов со стороны международной общественности. Многие официальные лица выступили в данной ситуации за неюридическое определение соотечественника. Так, в октябре 2001 г. на первом Конгрессе соотечественников В.В. Путин задал тон, заявив, что «соотечественник — категория далеко не только юридическая. Это, в первую очередь, вопрос личного выбора. Вопрос самоопределения. Я бы сказал точнее — духовного самоопределения» [13].

Таким образом, Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» на современном этапе не отвечает в полной мере целям и принципам поддержки Российской Федерацией своих соотечественников. Не вызывает сомнения актуальность дальнейшей взвешенной корректировки Закона о соотечественниках с учетом накопленного опыта работы и общего развития российского законодательства, в первую очередь в связи с вводом в действие нового закона о гражданстве, налогового и бюджетного кодек-

сов. Многие положения Закона носят не нормативный, а декларативный характер, что приводит к отсутствию реального механизма их реализации.

Важным этапом в политике поддержки соотечественников стала утвержденная Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 [8] и реализуемая в настоящее время Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Эта программа предусматривает конкретные меры по переселению специалистов, способных к быстрой адаптации в России, создание механизма, позволяющего эффективно сочетать ожидания и возможности переселенцев с реальными потребностями и возможностями регионов России, обеспечивающего осознанный выбор места проживания с учетом реальных потребностей государства.

Почти за год, прошедший с момента ее старта, становится очевидным, что в выстроенной российскими властями схеме приема граждан из-за рубежа что-то не срабатывает. Проблемы реализации миграционной политики и переселения соотечественников, проживающих за рубежом, обсуждались на выездном заседании комитета Совета Федерации по делам Содружества независимых государств, состоявшемся в Липецке [14]. Предметом обсуждения послужили причины, по которым не удалось выполнить государственную программу. На совещании было отмечено, что, с одной стороны, вступившее в силу с 15 января 2007 г. новое миграционное законодательство позволяет решать задачи переселения соотечественников. С другой, — прозвучала обеспокоенность тем, что в регионах недостаточно заинтересованы в приеме переселенцев. Ставка по-прежнему делается на временных трудовых мигрантов. Не выполняются также нормативные сроки оформления документов для участия в программе.

На заседании были обозначены основные факторы, мешающие выполнить программы по переселению. Среди них — незавершенность процесса нормативно-правового обеспечения, отсутствие координации между ведомствами и субъектами Федерации, недостаточное информирование соотечественников о программе, отсутствие у работодателей необходимой мотивации для приема на работу соотечественников.

Участники выездного заседания Комитета СФ в Липецке выработали ряд рекомендаций. В частности, Совету Федерации рекомендовано подготовить проект модельного законодательного акта «О деятельности частных агентств занятости» и проект Федерального закона «Об основах рекрутинговой деятельности в сфере внешней трудовой миграции», которые позволят активизировать роль негосударственных структур в реализации программы по переселению соотечественников. Также прозвучало предложение к Правительству РФ — в кратчайшие сроки завершить работу по нормативно-правовому обеспечению переселения соотечественников. Участники высказались за создание на федеральном уровне специализированных финансовых институтов (фондов-поручителей) для ускоренного получения переселенцами ипотечных кредитов, в том числе с пониженной или нулевой ставкой. Специалисты также подчеркнули необходимость формирования механизмов, обеспечивающих выплаты «подъемных» участникам госпрограммы в течение трех дней с момента обращения. Субъектам Российской Федерации было адресовано предложение по увеличению компенсационного пакета переселенцам, включающего в себя услуги учреждений дошкольного воспитания, общего и профессионального образования, социального обслуживания, здравоохранения, государственной службы занятости. Крайне важным участники заседания считают также создание центров адаптации переселенцев, активное содействие общественных и молодежных организаций в интеграции переселенцев в местное общество.

В целом же было отмечено, что главным препятствием для реализации Президентской программы является неудовлетворительное состояние законодательной базы, которая не в состоянии обеспечить выполнение основных направлений государственной поддержки соотечественников за рубежом.

Решить проблемы, накопившиеся в сфере правового регулирования защиты прав соотечественников за рубежом, можно только путем реализации комплекса мероприятий, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации. Основные направления в области совершенствования законодательства по поддержке соотечественников, по нашему мнению, могли бы сводиться к следующему:

- разработать межгосударственную Конвенцию государств — участников СНГ «О правах соотечественников»;
- разработать новую редакцию Федерального закона «О государственной политике в отношении соотечественников за рубежом». Многие содержащиеся в нем нормы носят декларативный характер и фактически не реализованы, нуждаются в изменении и уточнении;
- рассмотреть вопрос о целесообразности разработки федерального закона о репатриации;
- инициировать разработку закона о создании фондов поддержки соотечественников.

Следует осознавать, что миграционный потенциал государств СНГ и Балтии, ориентированный на Россию, зависит не только от численности проживающего в ближнем зарубежье русского и русскоязычного населения и от демографического потенциала бывших союзных республик в целом, но в большей степени от того, насколько эффективной будет иммиграционная политика Российской Федерации, насколько привлекательной будет сама Россия для того, чтобы в ней жить и работать.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (с изменениями от 11 ноября 2003 г., 2 ноября 2004 г., 3 января, 18 июля 2006 г., 1, 4 декабря 2007 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 22. — Ст. 2031.
- [2] Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1999. — № 22. — Ст. 2670.
- [3] Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изменениями от 30 июня, 11 ноября 2003 г., 22 августа, 2 ноября 2004 г., 18 июля, 29 декабря 2006 г., 6 января, 1, 4 декабря 2007 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 30. — Ст. 3032.
- [4] Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (с изменениями от 20 декабря 1995 г., 7 августа 2000 г., 24 декабря 2002 г., 23 декабря 2003 г., 22 августа 2004 г., 18 июля 2006 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. — 1993. — № 12. — Ст. 427.
- [5] Указ Президента РФ от 14 сентября 1995 г. № 940 «Об утверждении Стратегического курса РФ с государствами — участниками СНГ» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 38. — Ст. 3667.
- [6] Указ Президента РФ от 11 августа 1994 г. № 1681 «Об основных направлениях государственной политики РФ в отношении соотечественников, проживающих за рубежом» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1994. — № 16. — Ст. 1888.

- [7] Указ Президента РФ от 13 апреля 1996 г. № 536 «О создании фонда по поддержке соотечественников за рубежом «Россияне» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 16. — Ст. 1836.
- [8] Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 26. — Ст. 2820.
- [9] Постановление Правительства РФ от 31 августа 1994 г. № 1064 «О мерах по поддержке соотечественников за рубежом» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1994. — № 21. — Ст. 2383.
- [10] Постановление Правительства РФ от 17 мая 1996 г. № 590 «О Программе мер по поддержке соотечественников за рубежом» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 21. — Ст. 2516.
- [11] Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 8 декабря 1995 г. № 1476-1 ГД «О Декларации о поддержке российской диаспоры и о покровительстве российским соотечественникам» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 52. — Ст. 5131.
- [12] Анализ сценариев демографического и социально-экономического развития на модели внутренних и внешних миграционных потоков населения. URL: <http://migrocenter.ru/publ/pdf/metod.pdf>
- [13] Выступление В.В. Путина на Конгрессе соотечественников проживающих за рубежом 11-12 октября 2001 г. URL: <http://www.nr2.ru/kyev/89381.html>
- [14] В Липецке обсудили программу переселения соотечественников. URL: <http://www.russkie.org>
- [15] Защита прав и интересов соотечественников, проживающих за рубежом // Аналитический вестник Совета Федерации. — 2005. — № 20 (272). — Часть 1.
- [16] *Мукомель В.И.* Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. — М., 2005.
- [17] *Раздобаров В.В., Павлов Е.А.* О положении соотечественников в странах СНГ и их поддержке Российской Федерацией // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. — 2005. — № 20 (272).
- [18] Численность и миграция населения Российской Федерации в 2004 году (Статистический бюллетень). — М.: Федеральная служба государственной статистики, 2005.

## **PROBLEMS OF REALISATION OF THE RUSSIAN FEDERATION STATE POLICY CONCERNING COMPATRIOTS ABROAD**

**T.N. Balashova**

The Department of Civil Law and Litigation  
Yelets State Bunin University  
*Federativnaya st., 47, Lipetsk Region, Yelets, Russia, 399770*

Having thoroughly analyzed the problem the author claims that there are still some considerable lacunas in legislation and the adopted laws are imperfect, intricate and unfeasible at times. Supporting Russian compatriots abroad, protecting their rights and legal interests must be one of the long-term priorities of the external state policy. The article encompasses a series of theoretical conclusions and propositions which are of great interest not only in a scientific area but also in lawmaking and law enforcement activities.