

**Лебедева Наталья Викторовна**

кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конституционного  
и административного права  
Сочинского государственного университета

**Огурцов Алексей Юрьевич**

кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конституционного  
и административного права  
Сочинского государственного университета

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ  
ОСНОВЫ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ В ОТНОШЕНИИ  
СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ ЗА РУБЕЖОМ**

**Аннотация:**

*В статье проведен комплексный анализ действующего законодательства в области отношений с соотечественниками за рубежом, на основе которого сделан вывод о необходимости не только дальнейшего его совершенствования, но и создания приемлемых условий для добровольного переселения соотечественников в Россию, продвижения русского культурного наследия, расширения сотрудничества между Россией и русскоязычным населением, проживающим в других странах. Для проведения работы по названным направлениям требуется изучение как позитивного, так и негативного зарубежного опыта взаимодействия с соотечественниками и использование его в отечественной практике.*

**Ключевые слова:**

*соотечественник, защита и покровительство соотечественников за рубежом, основные направления государственной политики РФ, правовой статус, Закон о соотечественниках.*

**Lebedeva Natalia Viktorovna**

PhD in Law,  
Assistant Professor, Constitutional  
and Administrative Law Department,  
Sochi State University

**Ogurtsov Alexey Yuryevich**

PhD in Law,  
Assistant Professor, Constitutional  
and Administrative Law Department,  
Sochi State University

**CONSTITUTIONAL AND LEGAL  
FOUNDATIONS OF THE RUSSIAN  
FEDERATION POLICY IN RESPECT OF  
COMPATRIOTS ABROAD**

**Summary:**

*The article carries out a complex analysis of the current legislation in the field of relations with compatriots abroad, on the basis of which it is suggested not only to improve it further, but also create acceptable conditions for voluntary migration of compatriots back to the Russian Federation, promotion of the Russian cultural heritage, expansion of cooperation between Russia and the Russian-speaking population living in other countries. To this end, it is necessary to study both positive and negative foreign experience of communication with compatriots and use it in domestic practice.*

**Keywords:**

*compatriots, protection and patronage of compatriots abroad, main directions of state policy of the Russian Federation, legal status, Law of Compatriots.*

Важнейшая конституционная обязанность Российского государства, его органов и должностных лиц связана с признанием, соблюдением и защитой прав и свобод граждан, включая соотечественников за рубежом. Правовое положение российских соотечественников за рубежом не только выступает в качестве объекта государственной деятельности, но и одновременно составляет предмет российской государственной политики.

Следует отметить, что формирование основных направлений государственной политики России в отношении соотечественников связано с принятием Конституции РФ 1993 г., в соответствии с которой Россия гарантирует защиту и покровительство своим гражданам и за пределами ее территории, что является одним из важных аспектов защиты интересов российских граждан. При этом следует отметить, что Конституция РФ не содержит понятия «соотечественник», однако не вызывает сомнений, что реализация правового статуса данной категории лиц отличается конституционным характером и конституционным значением, что следует из анализа содержания ч. 2 ст. 61, ч. 1 и 2 ст. 62, п. «в» ч. 1 ст. 71 Основного закона.

Конституционный принцип защиты и покровительства российских граждан за рубежом конкретизируется в ст. 7 федерального закона «О гражданстве РФ» [1], согласно которой органы государственной власти РФ, дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, которые находятся вне пределов РФ, а также их должностные лица обязаны создать условия по обеспечению возможности гражданам РФ пользоваться в полном объеме всеми правами, закрепленными в Конституции РФ, федеральных законах, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах РФ, законах и правилах государств, в которых

проживают или пребывают российские граждане, а также осуществлять защиту их прав и охраняемых законом интересов.

Следует отметить, что в развитие данного положения 04.11.2011 г. вступил в силу Консульский устав РФ, в котором определены правовые основы консульской деятельности, а также закреплена соответствующий объем прав и обязанностей консульских должностных лиц, связанных с защитой прав и интересов РФ, российских граждан и российских юридических лиц, находящихся за пределами России [2].

Кроме того, с учетом конституционных положений (ч. 2 ст. 61, ч. 1 и 2 ст. 62) Государственной думой в декабре 1995 г. принята Декларация о поддержке российской диаспоры и покровительстве российским соотечественникам [3]. На сегодня русскоязычная диаспора насчитывает до 30 млн человек [4].

Что касается определения и закрепления непосредственно основных направлений деятельности Российского государства в отношении соотечественников, то в настоящий период они регулируются федеральным законом «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом» (далее – Закон о соотечественниках), устанавливающим принципы, цели и основные направления политики РФ в отношении соотечественников за рубежом, полномочия органов государственной власти РФ в этой сфере [5].

Закон о соотечественниках определяет общий подход к понятию «соотечественник». Так, в соответствии со ст. 1 закона, соотечественники – это: 1) лица, которые родились в одном государстве, проживают либо проживали в нем; 2) граждане РФ, которые постоянно проживают за пределами РФ (соотечественники за рубежом); 3) лица и их потомки, которые проживают за пределами РФ и относятся к народам, исторически проживающим на территории Российского государства.

Граждане РФ, которые проживают вне территории России, являются соотечественниками в силу гражданской принадлежности. Подтверждающим документом является удостоверяющий российское гражданство документ.

Соотечественники могут регистрироваться в общественных объединениях соотечественников на основе их уставов, а также вправе получать соответствующие документы (свидетельства) как факт подтверждения их членства в таких объединениях.

Выдача свидетельства за пределами территории РФ осуществляется на основании письменного заявления лица в месячный срок дипломатическим представительством или консульским учреждением РФ. На территории России выдача документа производится органом внутренних дел по месту пребывания гражданина, который должен подтвердить факт прежнего проживания в Российском государстве, связи, родственные отношения, – т. е. все, что может выступить в качестве основания для признания его соотечественником, а также факт его проживания в настоящий период за рубежом.

Однако следует признать, что получение такого свидетельства на практике сопряжено с преодолением необоснованных бюрократических барьеров и, по сути, не дает каких-то преференций не только при въезде и пребывании в России, но и в приобретении гражданства РФ. Соотечественники за рубежом наделены правами граждан, а не соотечественников. В отношении соотечественников, имеющих иностранное гражданство или являющихся апатридами, действует общий режим иностранных граждан и лиц без гражданства, исключая ту или иную дифференциацию в правовом регулировании.

В соответствии с ч. 1 ст. 5 Закона о соотечественниках, государственная политика РФ в сфере отношений с соотечественниками представлена совокупностью правовых, дипломатических, социальных, экономических, организационных мер, а также мер в сфере информации, образования, культуры и иных мер, которые осуществляют Президент РФ, органы государственной власти РФ и ее субъектов при участии органов местного самоуправления на основе Конституции РФ, международных договоров РФ, законодательства РФ с целью претворения в жизнь установленных законом принципов и целей. Однако исходя из анализа теоретических разработок данного определения политика РФ в сфере отношений с соотечественниками может быть представлена более четко и лаконично как конституционно-правовая, организационно-обеспеченная система мер, связанных с покровительством, поддержкой и защитой российских соотечественников, находящихся за пределами РФ.

В ч. 3, 4 и 5 ст. 5 Закона о соотечественниках определены следующие цели российской государственной политики в отношении соотечественников: оказание государственной поддержки и помощи соотечественникам в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международных договоров РФ и законодательства РФ и зарубежных государств для обеспечения прав и свобод граждан, включая права: на свободное выражение, сохранение и развитие своей самобытности, поддержку и развитие духовного интеллектуального потенциала; свободное поддержание связей между соотечественниками и РФ, получение информации из России; создание национально-культурных автономий, общественных объединений,

средств массовой информации и участие в их деятельности, а также в деятельности неправительственных организаций национального и международного уровней; участие в развитии выгодных взаимоотношений между государством проживания и РФ и др.

До принятия закона «О гражданстве РФ» российские соотечественники имели право на льготное приобретение ими российского гражданства. В настоящее время они вправе приобретать российское гражданство в упрощенном порядке (ст. 14 Закона о гражданстве). При этом Россия стремится к сокращению числа лиц без гражданства, в том числе и среди соотечественников, с учетом общепризнанных принципов и норм международного права (ст. 11.1 Закона о соотечественниках).

Что касается вопросов въезда соотечественников в Россию, передвижения по ее территории и выезда из России, то здесь действуют общие правила, вытекающие из российского законодательства и международных договоров РФ. Для соотечественников-иностранцев действуют те же правила национального режима пребывания в России, что и для других иностранцев (ст. 12, 13 Закона о соотечественниках).

В соответствии с ч. 1 ст. 14 Закона о соотечественниках, основные направления государственной политики РФ в отношении соотечественников определяются Президентом РФ на основе Конституции РФ.

Российским государством проводится политика защиты основных прав и свобод человека и гражданина применительно к соотечественникам, но в то же время является недопустимым вмешательство РФ во внутренние дела иностранного государства. Так, в ст. 14 Закона о соотечественниках закреплено, что дискриминация российских граждан, которые проживают за рубежом, может стать основанием для пересмотра российской политики по отношению к иностранному государству. В качестве основания для принятия органами государственной власти РФ мер, связанных с защитой интересов соотечественников, может выступить факт несоблюдения иностранными государствами общепризнанных принципов и норм международного права в сфере основных прав и свобод граждан.

В Законе о соотечественниках предусмотрены основные направления их целевой поддержки в следующих сферах: основных прав и свобод человека и гражданина (ст. 15), экономической и социальной (ст. 16), культуры, языка, религии и образования (ст. 17), информации (ст. 18).

Следует отметить, что необходимость защиты российских соотечественников за рубежом, возникающая в случае опасности для их жизни, может быть связана с обстоятельствами чрезвычайного характера, что регулируется указом Президента РФ «О мерах в случае возникновения чрезвычайных ситуаций для деятельности загранучреждений РФ и российских граждан, находящихся за рубежом» [6]. В случае возникновения таких ситуаций Президент РФ принимает следующие решения: эвакуация российских граждан; применение сил и средств с целью обеспечения их эвакуации; временное прекращение (ограничение) деятельности загранучреждений. В настоящее время в России применяется «Комплекс мер по обеспечению эвакуации граждан РФ из иностранных государств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций», утвержденный Правительством РФ в 2014 г. [7].

Для реализации одного из основных направлений российской политики в отношении соотечественников важно создать условия для их добровольного переселения из-за рубежа в Россию. С этой целью Президент РФ своим указом «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом» утвердил государственную программу по оказанию содействия их добровольному переселению в РФ [8]. Такие же программы действуют и на региональном уровне. По этой программе за весь период ее действия в Россию переселились около 400 000 соотечественников [9].

Вместе с тем следует отметить, что реализация государственной программы позволяет говорить о некоторой несогласованности законодательства РФ и непоследовательности в его правоприменении, что, по нашему мнению, в большой степени связано с отсутствием единой научной концепции российской политики относительно соотечественников, а также с содержанием в Законе о соотечественниках некоторых декларативных норм, недостаточным обеспечением их правовым инструментарием, что негативным образом отражается на состоянии отдельных гарантий российских соотечественников.

В соответствии со ст. 21 Закона о соотечественниках, государственное управление и контроль в области отношений с соотечественниками осуществляется на федеральном и региональном уровнях, в частности Правительством РФ, органами исполнительной власти РФ и субъектов РФ.

В России проводится государственный мониторинг отношений с соотечественниками, заключающийся в сборе, анализе и оценке информации о положении соотечественников, создании банка данных, прогнозировании ситуации и проведении научно-исследовательских работ.

Взаимодействие соотечественников с Россией обеспечивает Всемирный конгресс соотечественников, который проводится один раз в три года. Последний конгресс состоялся в 2015 г.

Анализ Закона о соотечественниках позволяет сделать вывод о том, что ряд его норм не обладает прямым действием, в нем содержатся отсылки на иные законы. Кроме того, следует отметить, что не во всех нормативных актах, касающихся правового статуса соотечественников за рубежом, содержится само понятие «соотечественник за рубежом». В качестве примера можно назвать федеральные законы «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» [10], «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» [11]. При этом в федеральных законах «О правовом положении иностранных граждан РФ» (ст. 6) [12] и «О гражданстве РФ» (ст. 14) содержится упоминание о соотечественниках за рубежом.

В результате изучения норм действующего законодательства в отношении российских соотечественников за рубежом были выявлены проблемные вопросы и сформулированы предложения, направленные на их разрешение:

1. Представляется, что предметом правового регулирования Закона о соотечественниках должна являться защита не только соотечественников за рубежом, но и тех, кто находится (временно пребывает) за пределами России в командировке, на отдыхе и т. д. Иначе говоря, названным Законом регламентируется более узкий круг общественных отношений, чем указано в его названии.

2. В Основном законе РФ следует включить положение о поддержке Россией своих соотечественников за рубежом как обязанности государства, а также в ст. 72 предусмотреть в качестве предмета совместного ведения РФ и субъектов РФ возможность осуществления государственной политики в отношении соотечественников с участием субъектов РФ, что будет способствовать ее наиболее эффективной реализации.

3. В федеральном конституционном законе «Об уполномоченном по правам человека в РФ» [13] следует закрепить за уполномоченным функцию защиты прав и законных интересов соотечественников за рубежом.

4. Порядок добровольного переселения в Россию соотечественников за рубежом необходимо закрепить в соответствующем постановлении Правительства РФ.

5. Целесообразно изучение вопроса по поводу введения должности уполномоченного по правам соотечественников за рубежом, а также принятие специального закона о соотечественниках, в котором будет закреплена правовая статус российских соотечественников.

Таким образом, проведенный анализ действующего законодательства в области отношений с российскими соотечественниками за рубежом позволяет сделать вывод о том, что требуется не только его дальнейшее совершенствование, но и создание приемлемых условий для добровольного переселения соотечественников в Россию, активизация работы с российскими диаспорами, продвижение русского культурного наследия и русского языка, расширение сотрудничества между Россией и русскоязычным населением, проживающим в других странах. С этой целью необходимо проведение целенаправленной работы по изучению как позитивного, так и негативного зарубежного опыта по взаимодействию с соотечественниками и использование его в отечественной практике.

## Ссылки:

1. О гражданстве РФ : федер. закон РФ от 22 мая 2002 г. № 62-ФЗ : ред. от 1 мая 2016 г. // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.
2. Консульский устав РФ : федер. закон РФ от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ : ред. от 21 июля 2014 г. // Там же. 2010. № 28. Ст. 3554.
3. Декларация о поддержке российской диаспоры и покровительстве российским соотечественникам : принята постановлением Гос. думы от 8 дек. 1995 г. // Там же. 1995. № 52. Ст. 5131.
4. Сметанина С. ФМС России: благодаря программе переселения в Россию переехало более 400 тысяч человек [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ruvek.info/?module=articles&action=view&id=10143> (дата обращения 12.12.2016).
5. О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом : федер. закон РФ от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ : ред. от 23 июля 2013 г. // СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.
6. О мерах в случае возникновения чрезвычайных ситуаций для деятельности заграничных учреждений РФ и российских граждан, находящихся за рубежом : указ Президента РФ от 2 нояб. 1994 г. № 2058 // Там же. 1994. № 28. Ст. 2971.
7. О комплексе мер по обеспечению эвакуации граждан РФ из иностранных государств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций : постановление Правительства РФ от 18 нояб. 2014 г. № 1216 // Там же. 2014. № 47. Ст. 6572.
8. О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом (вместе с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом) : указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 : ред. от 27 сент. 2016 г. // Там же. 2006. № 26. Ст. 2820.
9. Где больше всего живет русских за границей [Электронный ресурс]. URL: <http://russian7.ru/post/gde-bolshe-vsego-russkikh/> (дата обращения: 12.12.2016).
10. О порядке выезда из РФ и въезда в РФ : федер. закон РФ от 15 авг. 1996 г. № 114-ФЗ : ред. от 20 окт. 2016 г. // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 4029.
11. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ : федер. закон РФ от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ : ред. от 28 нояб. 2015 г. // Там же. 2006. № 30. Ст. 3285.
12. О правовом положении иностранных граждан РФ : федер. закон РФ от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ : ред. от 3 июля 2016 г. // Там же. 2002. № 30. Ст. 3032.
13. Об уполномоченном по правам человека в РФ : федер. конституц. закон РФ от 26 февр. 1997 г. № 1-ФКЗ : ред. от 31 янв. 2016 г. // Там же. 1997. № 9. Ст. 1011.

## References:

Smetanina, S 2016, *Federal Migration Service of Russia: thanks to resettlement program more than 400 thousand people have moved to Russia*, viewed 12 December 2016, < <http://www.ruvek.info/?module=articles&action=view&id=10143> >, (in Russian).