На правах рукописи

ПЕТУХОВ ДМИТРИЙ ВИКТОРОВИЧ

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОТНОШЕНИИ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ ЗА РУБЕЖОМ

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Саратов – 2007

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права»

Научный руководитель – доктор юридических наук
Мамонов Вадим Васильевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Богданова Наталья Александровна
кандидат юридических наук, доцент
Подмарев Александр Александрович

Ведущая организация – ГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы им. П. А. Столыпина»

Защита состоится «____»_____ 2007 года в _____ часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, ауд. 2.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «____»_____ 2007 года

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент И.С. Морозова

Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертационного исследования. Конституция РФ не содержит понятия «соотечественник за рубежом». Однако не вызывает сомнений, что существующие общественные отношения при реализации прав данной категории лиц носят именно конституционный характер и имеют конституционное значение. Такой вывод следует из анализа ч. 2 ст. 61, чч. 1 и 2 ст. 62, ст. 79, положений преамбулы Конституции РФ, которую многонациональный народ принял «чтя память предков, передавших любовь и уважение к Отечеству».

Актуальность темы определяется значительной численностью соотечественников, проживающих за рубежом. По «весьма относительным» подсчетам руководителя Росзарубежцентра, образованного при МИДе России, Э. Митрофановой в ближнем зарубежье их насчитывается 17 млн, а в дальнем – 13 млн человек[1]. В посольствах и консульствах России за рубежом зарегистрировано 1,2 млн. граждан РФ[2]. Только в 2004 г. из России эмигрировало 79 795 человек, в 2005 г. - 69 798 человек[3].

Отсутствию четкой статистики способствует неопределенность в понятиях «соотечественник», «Отечество». С позиций юридической конституции наименования «Российская Федерация» и «Россия» являются равнозначными. Но в геополитическом и культурном аспектах в сознании значительной части населения постсоветского пространства это не так. Точкой отсчета существования Российской Федерации можно считать 12 июня 1990 г. – день принятия Первым съездом народных депутатов РСФСР Декларации о государственном суверенитете РСФСР. Так, Н.М. Карамзин начинает историю Государства Российского с 862 г. – призвания варягов на властвование[4].

---

[1] См.: Соотечественник – понятие пока невнятное: Интервью Э. Митрофановой // Независимая газета. 2004. 5 апреля.

[2] См.: *Рязанцев С.* Трудовая миграция из России и новая российская диаспора за рубежом // Мировая экономика и международные отношения. 2006. № 9. С. 32.

[3] См.: Официальный сайт Госкомстата РФ. http://www.gks.ru.

[4] См.: *Карамзин Н. М.* История государства Российского. М., 2005. С. 26.

Сегодня Россия наращивая экономический потенциал, выстраивает прагматичную внешнюю политику, определяет новые подходы к вопросам взаимоотношений с зарубежными диаспорами. В Послании Федеральному Собранию РФ 26 апреля 2007 г. Президент РФ отметил: «Мы должны уделить внимание повышению эффективности работы с соотечественниками за рубежом»[1].

Не имеет однозначного решения вопрос о соотношении государственного суверенитета, территориальной целостности государства и права наций на самоопределение. Наоборот после событий вокруг Косово позиции России и некоторых мировых держав оказались диаметрально противоположными.

Дискуссия о суверенитете носит не схоластический характер. Поиск истины имеет интерес в свете событий вокруг Абхазии, Южной Осетии и Приднестровья. В них большинство населения имеют гражданство России. Правовая наука должна выработать единую обоснованную концепцию о том, может ли Россия, ссылаясь на волеизъявления населения автономий и свои обязанности по защите прав соотечественников за рубежом, поддерживать правительства этих территорий вопреки мнению центральной власти.

В случае нарушения прав соотечественников за рубежом перспективно использовать процедуры в рамках Совета Европы и особенно Европейского Суда по правам человека. При посредничестве России в качестве третьей стороны уже выиграно дело «Сливенко и другие против Латвии»[2]. Практика Европейского Суда по правам человека, состоящая в недопущении дискриминации, связанной с принадлежностью лица к меньшинствам, требует обобщения.

В 2007 г. на социальные и культурные программы в отношении соотечественников за рубежом федеральным бюджетом выделено 342 млн рублей, что почти в семь раз больше, чем в 2000 году[3]. Но желаемые результаты не станут достигнутыми, если активную позицию не будут занимать бизнес-структуры.

---

[1] Российская газета. 2007. 27 апреля.

[2] См.: Европейский суд по правам человека и Российская Федерация: Постановления и решения, вынесенные до 1 марта 2004 года. М., 2005. С. 620 - 666.

[3] См.: Вступительное слово Президента Российской Федерации на Всемирном конгрессе соотечественников, проживающих за рубежом, 24 октября 2006 года // Официальный сайт Президента Российской Федерации. http://www.kremlin.ru

Президентом РФ был издан Указ «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», которым утверждена Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и образована Межведомственная комиссия по ее реализации. Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2007 год» на реализацию названной программы предусмотрено выделение 3,1 млрд рублей.

Эффективное осуществление государственной политики в отношении соотечественников за рубежом невозможно без участия в ней субъектов РФ. Статья 72 Конституции РФ не содержит соответствующего предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В силу особой значимости, поскольку затрагиваются международные отношения, компетенция России и регионов должна быть четко разграничена.

Степень разработанности проблемы. Различные аспекты государственной политики в отношении соотечественников за рубежом рассматривались ранее в научных исследованиях (*Кутафин О.Е.* Российское гражданство. М., 2003; *Авакьян С.А.* Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. С-Пб., 2003; *Васильева Л.Н.* Проблема сохранения самобытности русскоязычными соотечественниками за рубежом // Журнал российского права. 2005. № 5; Информационно-аналитические материалы и предложения по вопросу «О мерах по защите прав граждан РФ в государствах – участниках СНГ и странах Балтии» // Государство и право. 2005. № 6; защищены кандидатские диссертации: *Басик В.П.* «Конституционные основы, законодательство и практика защиты прав соотечественников Россией за рубежом (опыт сравнительно-правового исследования» (М., 2001); *Забелло О.И.* «Конституционные основы защиты прав соотечественников за рубежом» (М., 2004).

Но не все вопросы в свете обозначенной темы можно считать достаточно изученными. В представленной диссертации предпринята попытка определения конституционных основ государственной политики в отношении соотечествен-

ников за рубежом, которая включает не только защиту прав, но и реализацию Государственной программы по оказанию содействия переселению в Российскую Федерацию соотечественников, выполнение социальных обязательств, экономическое сотрудничество с ними, содействие распространению русского языка и российской культуры за рубежом.

Очевидно, что поставленные в диссертации вопросы не могут быть раскрыты без обращения к общетеоретическим аспектам государственной политики в отношении соотечественников за рубежом, которые рассматривают М.И. Байтин, А.Б. Лисюткин, А.В. Малько, Н.И. Матузов, О.Ю. Рыбаков, И.Н. Сенякин, В.Н. Синюков и др.

Современные проблемы взаимоотношений Российской Федерации с соотечественниками за рубежом получили разработку в трудах С.А. Авакьяна, С.Н. Бабурина, В.П. Басик, Н.А. Богдановой, Л.Н. Васильевой, С.А. Глотова, О.И. Забелло, В.Д. Зорькина, В.Т. Кабышева, О.Е. Кутафина, В.В. Мамонова, С.С. Пунжина, В.И. Радченко, В.Е. Чиркина, Т.Я. Хабриевой, Б.С. Эбзеева и др.

Выстраивание эффективной внутренней и внешней политики немыслимо без учета исторического прошлого России. Только в этом случае можно предложить приемлемые пути ее развития как державы мира и прогресса. Поэтому были использованы труды таких дореволюционных ученых-юристов, как А. Градовский, Ю. Гессен, В.В. Ивановский, Н.М. Коркунов, М.И. Свешников, а также историков К.Д. Кавелина, Н.М. Карамзина, В.О. Ключевского, Н.И. Костомарова.

Предметом исследования выступают общественные отношения, связанные с формированием и реализацией государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель исследования заключается в комплексном анализе конституционных основ государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом, научном осмыслении существующих здесь проблем во всем их разнообразии, выработке предложений органам государственной власти Российской Федера-

ции и ее субъектов по повышению эффективности их деятельности в данном направлении.

Поставленная цель обусловила основные задачи диссертационного исследования:

- дать определение правового института «соотечественник за рубежом», изучив различные точки зрения по данному вопросу;

- изучить опыт иностранных государств по защите интересов своих соотечественников за рубежом и сформулировать предложения по его использованию в Российской Федерацией;

- обобщить практику Европейского Суда по правам человека, связанную с рассмотрением дел, касающихся вопросов дискриминации по признакам языка, национального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам и дать рекомендации по применению судебных процедур при защите прав соотечественников за рубежом;

- рассмотреть способы выполнения социальных обязательств и механизмы экономического сотрудничества Российской Федерации с соотечественниками за рубежом;

- определить пути содействия распространению русского языка и российской культуры;

- проанализировать реализацию Государственной программы по оказанию содействия переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Методологическая основа исследования. При написании диссертационной работы для достижения ее цели и решения поставленных задач использовались разные методы познания. Среди них определяющее значение отведено общенаучным методам: диалектическому (в части взаимосвязи «общего» и «особенного», «абстрактного» и «конкретного») и системно-структурному. Наряду с этим в работе использованы частные методы: исторический, социологический, функциональный, сравнительно-правовой. С помощью формально-юридического метода на основе правил юридической техники и формальной

логики детально проанализирован и обобщен обширный правовой материал, а также обосновано собственное представление о государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом.

Нормативно-правовая база исследования. Для раскрытия темы диссертации была проанализирована Конституция РФ, ряд федеральных конституционных и федеральных законов, подзаконных актов, прямо или косвенно касающихся государственной политики в отношении соотечественников за рубежом. Автором использованы конституции советского периода, уставы некоторых субъектов РФ, конституционное законодательство зарубежных стран (Албании, Испании, Польши, Румынии, Украины), практика Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Европейского Суда по правам человека, Экономического Суда СНГ, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Научная новизна исследования состоит во всестороннем изучении конституционных основ государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом. Ранее исследовались некоторые аспекты, касающиеся конституционных основ защиты прав соотечественников за рубежом. Однако отсутствовало комплексное исследование, в котором рассматривалась бы в целом государственная политика в отношении тех, кто считает Россию своей исторической Родиной и проживает за ее пределами. Таким образом, предмет представленной диссертации значительно шире опубликованных ранее работ. Кроме того, деятельность государства в названной сфере рассматривается во взаимосвязи с концепцией внешней политики России, действующей в современный период. Отличием исследования является то, что в нем рассматривается государственная политика Российской Федерации в отношении не только соотечественников, постоянно проживающих за рубежом, но и временно выехавших за пределы России, например с целью трудоустройства.

На основе изучения истории России и зарубежных стран делается попытка рассмотрения эволюции понятия «соотечественник». Понятие «Отечество» было известно не всем поколениям людей. О его появлении позволяет говорить

тот период развития цивилизации, когда происходило становление первых государств.

Автор исходит из того, что обеспечение соблюдения прав и свобод соотечественников за рубежом - конституционная обязанность Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы:

- Россия заинтересована в широком определении понятия «соотечественник за рубежом». К нему можно отнести каждого, кто являлся подданным Российской Империи, состоял в гражданстве Российской Республики, РСФСР, СССР, Российской Федерации, а также его потомков, если он считает Россию своей Родиной, знает русский язык, готов поддерживать с ней гуманитарные, экономические связи или переехать на постоянное место жительства. Признание соотечественником не должно влечь автоматического предоставления льгот. Экономические преференции необходимо предоставлять тем, кто намерен переселиться в Россию. В остальных случаях должны использоваться меры дипломатической, политической поддержки, стимулирования развития изучения русского языка, продвижения культуры, искусства народов нашей страны;

- в Конституции РФ целесообразно предусмотреть нормы, закрепляющие поддержку Россией своих соотечественников, проживающих за рубежом, как одну из обязанностей государства, отразить приоритетность политики России в отношении соотечественников в преамбуле Конституции РФ;

- содержание Федерального закона «О государственной политике в отношении соотечественников за рубежом» охватывает регулирование более узкого круга общественных отношений, чем предполагает его название, из которого следует, что под предмет правого воздействия нормативного акта попадает защита не только соотечественников, проживающих за рубежом, но и, например, находящихся вне границ России по причине отдыха, командировки, лечения. Название рассматриваемого документа правильно было бы скорректировать и записать «…*проживающих* за рубежом»;

- нормы федеральных законов, которые запрещают гражданам РФ, имеющим гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, реализовывать свое пассивное избирательное право, не соответствуют ч. 2 ст. 19, ч. 2 ст. 27, чч. 1 и 2 ст. 32 Конституции РФ и ущемляют права граждан РФ, проживающих за рубежом;

- в работе Общественной палаты РФ должны принимать участие представители всех соотечественников, проживающих за рубежом, а не только, являющихся гражданами России. Нынешняя редакция Федерального закона «Об общественной палате Российской Федерации» позволяет это делать не в полной мере, поскольку определяет, что членом Общественной палаты может быть гражданин РФ;

- место жительства, захоронения многих соотечественников оказалось за пределами Родины в результате трагических событий в истории России или выполнения воинского долга. Россия несет моральную ответственность перед своими предками и за действия своих предков. Без осознания этого невозможна преемственность поколений. Российское государство должно исходить из ответственности перед соотечественниками за рубежом, которую необходимо рассматривать в качестве элемента конституционно-правового статуса государства;

- историческим долгом Российского государства следует признать выплату полных материальных и существенных моральных компенсаций, оказание помощи в переселении на свою историческую Родину в случае высказывания такого желания тем соотечественникам и их потомкам, место жительства которых оказалось за рубежом по причине политических репрессий, депортации народов. Правопреемственность России в отношении обязательств СССР должна распространяться не только на долги иностранным кредиторам или выполнение международных договоренностей, но и на возмещение государственного вреда, причиненного гражданам незаконными действиями органов государственной власти, должностными лицами;

- формирование российских диаспор за рубежом связано с реализацией соотечественниками права на свободу передвижения. Целью выезда из России может быть постоянное жительство или временное (с последующим возвращением) пребывание за границей. Можно говорить о конституционном праве каждого на эмиграцию из России.

К нему неприменимы нормы ст. 18 Конституции РФ. Иное означало бы, что Россия поддерживает его реализацию, т. е. способствует убыли своего населения, что противоречит национальным интересам. Смысл рассматриваемого права должен быть установлен только во взаимосвязи с другими правами человека и согласован с основами конституционного строя страны. Россия признает право на эмиграцию, но ее обязанность - принимать все необходимые меры, способствующие добровольному отказу граждан от нее. Принудительные меры следует квалифицировать как неконституционные;

- среди оснований применения специальных экономических мер в Федеральном законе «О специальных экономических мерах» необходимо особо отметить нарушение прав и свобод соотечественников, проживающих за рубежом. Россия может использовать применение санкций экономического (установление дополнительных квот, пошлин, ограничение товарооборота, сотрудничества с предприятиями) финансового (отказ в предоставлении кредитов и отсрочек в их выплате), политического (закрытие дипломатических и консульских представительств, отзыв послов) характера к государствам, где нарушаются права соотечественников;

- к функциям Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека следует отнести оказание помощи соотечественникам за рубежом при рассмотрении дел, связанных с защитой ими своих интересов, нарушенных в государствах проживания в связи с принадлежностью к национальному или языковому меньшинству;

- целесообразно законодательно закрепить возможность защиты Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации прав соотечественников за рубежом, не являющихся гражданами РФ, изучить вопрос о введении

должности Уполномоченного по правам соотечественников за рубежом. Формами защиты Уполномоченным прав и свобод соотечественников за рубежом могут быть: деловая переписка с партнерами из других стран, двусторонние встречи с представителями правозащитных организаций, главами дипломатических миссий в России, участие в международных конференциях, мониторинг ситуации.

- в международных договорах, федеральном законодательстве необходимо урегулировать вопросы труда российских граждан за рубежом, т. е. государственное социальное обеспечение, обязательное (государственное) социальное страхование и обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в части, касающейся выплаты: 1) пособий по временной нетрудоспособности и материнству; 2) пособий по безработице; 3) трудовых пенсий по возрасту (по старости), инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет и социальных пенсий; 4) пособий в случае трудового увечья или профессионального заболевания; 5) пособий на погребение; 6) уплаты страховых взносов на обязательное (государственное) социальное страхование;

- понятия «официальный» и «государственный» язык не являются тождественными. Официальным следует считать язык, на котором публикуются нормативные акты, принимаются решения органов государственной власти и местного самоуправления. Государственным должен признаваться язык, которому обеспечивается государством в силу исторически сложившихся предпосылок особая защита и протекционизм в изучении и распространении как внутри страны, так и за ее пределами.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что положения и выводы, концептуальные подходы по проблемам, связанным с выработкой и реализацией государственной политики в отношении соотечественников за рубежом могут быть использованы в практической, правотворческой деятельности органов государственной власти РФ.

Положения диссертации могут найти применение в учебном процессе при подготовке курсов лекций по конституционному праву РФ, конституционному праву стран СНГ.

Апробация результатов исследования. Материалы диссертации обсуждались на научно-практической конференции «Политико-правовые основы предпринимательства в России», г. Саратов, июль 2007.

По теме исследования опубликованы работы в сборниках научных статей, научных журналах, в том числе указанных в перечне ВАК РФ.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения, списка использованных нормативных источников и научной литературы.

Основное содержание работы

Во **введении** дано обоснование актуальности темы, определены предмет, цели, задачи, научная новизна и практическая значимость диссертации.

Глава I «Взаимодействие с соотечественниками за рубежом – обязанность Российского государства».

В первом параграфе «Понятие правового института «соотечественники за рубежом», автором сделан вывод о том, что для многих наших граждан Отечество – это не только Российская Федерация. Для российского менталитета понятия «государство» и «страна» неодинаковы. Современная Россия не может быть безучастной к тем событиям, которые происходят на постсоветском пространстве. Речь не идет о юридической или материальной ответственности, но нельзя не учитывать исторический, морально-нравственный аспекты проблемы.

Исследуется понимание человеком отечества, которым различные люди считают не только страну, выходцем из которой они являются или где проживают представители данного этноса.

На карте мира существует немало «спорных территорий», которые перешли под юрисдикцию государства при подписании послевоенных договоренностей, на правах победителя, а иногда в результате непродуманных действий правительства. Последнее обстоятельство оказалось актуальным в России.

Примером является передача Крымской области Украине в 1954 г. Нельзя ставить под сомнение основополагающие принципы международного права, закрепляющие нерушимость границ и территориальную целостность государств, однако политическими средствами необходимо добиваться особого статуса в выстраивании гуманитарных, экономических связей с этими землями и проживающим там населением.

Современная Россия заинтересована в широком определении понятия «соотечественник за рубежом». К нему можно отнести каждого, кто являлся подданным Российской Империи, состоял в гражданстве Российской Республики, РСФСР, СССР, Российской Федерации, а также его потомков, если он считает Россию своей Родиной, знает русский язык, готов поддерживать с ней гуманитарные, экономические связи или переехать на постоянное место жительства.

Статьи 8 и 9 Федерального закона «О государственной политике в отношении соотечественников за рубежом» разделяют сотрудничество России с лицами, состоявшими в гражданстве РФ, и эмигрантами. Такая позиция, по мнению диссертанта, нуждается в существенной корректировке. Во-первых, не все жители бывшего СССР, ныне граждане независимых государств, считают Россию своей Родиной. Во-вторых, многие эмигранты имели гражданство СССР. В-третьих, нельзя делить соотечественников на группы в зависимости от причин проживания их за пределами России и принадлежности к гражданству того или иного государства. Несмотря на то, что отношения России с республиками СНГ и Прибалтики, безусловно, имеют свои особенности, но в перспективе, по мнению автора, необходимо выстраивать сотрудничество с соотечественниками из стран ближнего и дальнего зарубежья на равнозначной основе.

Во втором параграфе «Формирование российских диаспор за рубежом: исторический аспект», рассматриваются способы формирования отечественных диаспор за рубежом.

Так, автор выделяет основные из них: 1) путем эмиграции:

- с осознанной целью переехать на постоянное место жительства за пределы страны,

- под воздействием обстоятельств (войны, репрессий);

2) в результате прекращения существования СССР.

Эмиграция разделена на виды, в основе которых лежат мотивы переселенцев: политический, социально-экономический (трудовой), национальный, религиозный (отличительная особенность эмиграции до 1917 г.). Оправданно говорить о добровольной и вынужденной эмиграции. Выделяют временные периоды (волны) эмиграции, каждый их которых отличается причинами, способами, масштабами, отношением к этому процессу власти.

События 1917 г. привели к массовой эмиграции из России за рубеж по политическим мотивам. Прежде всего, это был разрыв отношений не со страной, а неприятие устанавливающегося режима. Получили распространение депортация, лишение гражданства. Негативным последствием эмиграции являлась не только убыль населения, но и отток капиталов, квалифицированных кадров. К моменту образования СССР бывших подданных Российской империи, находившихся за рубежом, можно было разделить на группы: 1) лица, оказавшиеся на территориях, отошедших от России к другим государствам; 2) эмигранты; 3) военнопленные.

Причиной проживания многих соотечественников за пределами нынешних государственных границ России стали политические репрессии 30 - 40 гг. прошлого века, сопровождавшиеся выселением граждан из мест постоянного проживания, направлением их в ссылку, высылку, на спецпоселение в Казахстан и республики СССР, расположенные в Средней Азии. Массовым переселением из исторически сложившихся мест постоянного проживания стала депортация народов.

С начала 90-х гг. прошлого века можно говорить о современном этапе эмиграции из страны. В это время отсутствуют преследования по признакам происхождения, принадлежности к определенной нации, исповедания какой-либо религии. Эмиграция в современной России носит главным образом социально-экономический характер.

Крупные по численности диаспоры российских соотечественников проживают в странах ближнего зарубежья. Их формирование носило существенные особенности, поскольку происходило в рамках единого государства (Российской империи, России, СССР). Согласно итогов переписи населения 1989 г. за пределами России в СССР проживало 25,3 млн русских, а вместе с другими российскими национальностями свыше 28 млн человек[1].

Россия обязана была поставить в качестве условия подписания и последующей ратификации Соглашений от 8 декабря и 21 декабря 1991 г. предоставление гражданам СССР права оптации российского гражданства жителями образующихся суверенных государств. Такие же действия следовало применить в отношении Латвии, Литвы и Эстонии. Однако Российские власти первыми из мирового сообщества признали суверенитет многих бывших республик СССР, например прибалтийских, без всяких условий. Интересы соотечественников не были учтены и при подписании мирных договоров со странами ближнего зарубежья.

В настоящее время продолжается увеличение российских диаспор за рубежом за счет эмиграции из России. Она носит преимущественно социально-экономический характер и направлена в высокоразвитые демократические страны.

Третий параграф «Принципы и механизмы осуществления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников».

Актуальность проблемы требует выработки и принятия специальной концепции государственной политики в отношении этой категории лиц, утверждаемой Президентом РФ, которая должна определять угрозы национальным интересам в данной сфере и способы их ликвидации.

Первостепенное значение имеет определение целей и задач государственной политики. В современных условиях целями должны быть признаны:

1) недопущение дискриминации соотечественников по национальному, языковому, религиозному признакам при реализации ими своих прав в государ-

---

[1] См.: Федеральная миграционная программа // Российская газета. 1996. 20 августа.

ствах проживания; 2) сохранение и углубление гуманитарных, культурных связей соотечественников с Россией; 3) экономическое, правовое, информационное обеспечение репатриации соотечественников на свою историческую Родину – в Россию.

В качестве основных задач диссертант определяет следующие:

1) добиваться признания и законодательного закрепления в странах проживания равных прав российских соотечественников с представителями государствообразующих этносов; 2) через международные (ООН) и региональные (Совет Европы, СНГ) институты обращать внимание мирового сообщества на положение соотечественников России, проживающих за ее пределами; 3) использовать судебные процедуры (Европейский Суд по правам человека) для отстаивания прав соотечественников в индивидуальном порядке; 4) связывать экономическое, в том числе хозяйствующих субъектов, военное сотрудничество России с государствами, вплоть до введения санкций, с уровнем соблюдения прав и свобод соотечественников; 5) содействовать изучению русского языка, признанию его в странах ближнего зарубежья в качестве государственного или официального.

С учетом этого в работе отмечается, что в законодательстве должны быть четко определены принципы государственной политики в отношении соотечественников за рубежом: 1) гарантированность защиты и покровительства гражданам Российской Федерации, за ее пределами; 2) соотнесение института российского гражданства с принципом непрерывности (континуитета) российской государственности; 3) поддержка соотечественников в осуществлении своих прав и свобод, сохранения самобытности; 4) зависимость экономического сотрудничества с иностранными государствами (от предоставления льгот до введения санкций) с уровнем соблюдения в них интересов российских соотечественников; 5) представительство интересов соотечественников в органах государственной власти Российской Федерации.

Россией заключены со многими странами конвенции о консульских сношениях. Однако в них не содержится обязанности консульств оказывать по-

мощь и защиту соотечественникам, проживающим на территории данной страны, если они не являются гражданами России. Нормы о поддержке консульствами данной категории лиц следует включать в договоренности России с другими странами.

Глава II «Поддержка и защита Российской Федерацией соотечественников за рубежом» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Обеспечение соблюдения прав и свобод соотечественников за рубежом» выделены основные способы обеспечения соблюдения прав и свобод соотечественников за рубежом: 1) принятие международных и внутригосударственных нормативно-правовых актов; 2) деятельность межгосударственных объединений; 3) вынесение решений Европейского Суда по правам человека.

Проблему сохранения самобытности нашими соотечественниками за рубежом может разрешить содействие России по созданию национально-культурных автономий в местах компактного их проживания. Национально-культурные автономии могли бы создавать средства массовой информации, образовательные, научные, культурные учреждения и обеспечивать их функционирование; участвовать через своих представителей в деятельности международных неправительственных организаций; обращаться в органы государственной власти. Главный положительный итог работы таких общественные объединений – сплочение соотечественников в отстаивании своих законных прав и интересов, совместное применение усилий по обогащению исторического и культурного наследия, сохранению национально-культурных ценностей, изучению русского языка.

Конституция РФ предусматривает возможность граждан России иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором. Однако институт двойного гражданства не нашел широкого применения во внешней политике России, не смог обеспечить прав наших соотечественников. В дальнейшем пра-

вильно было бы полностью отказаться от его использования и пересмотреть нормы чч. 1 и 2 ст. 62 Конституции РФ.

От того, какие будут расставлены акценты в споре о выборах приоритетов между правом нации на самоопределение и территориальной целостностью, суверенитетом государства зависит будущее мироустройство и в значительной степени сохранение государственности России. Национальным интересам России отвечает отстаивание незыблемости государственного суверенитета стран, признаваемых мировым сообществом субъектами международного права. В случае проведения параллелей сецессии Косово с территориями Северного Кавказа Россия окажется втянутой в территориальные споры вблизи своих границ.

России целесообразно более активно использовать метод применения санкций экономического (установление дополнительных квот, пошлин, ограничение товарооборота, сотрудничества с предприятиями) финансового (отказ в предоставлении кредитов и отсрочек в их выплате), политического (закрытие дипломатических и консульских представительств, отзыв послов) характера к государствам, где нарушаются права соотечественников. До настоящего времени такие меры не нашли необходимого применения.

Действенным средством могло бы стать оказание Россией, ее учреждениями и неправительственными организациями помощи соотечественникам за рубежом в отстаивании прав в судах государств их проживания.

Особого внимания со стороны России требуют лица, попавшие в плен или заложники, арестованные в результате исполнения обязательств перед государством. В июне 2007 г. в Нигерии были взяты в плен 6 граждан РФ, являющихся сотрудниками компании «АлРос». Добиться желаемых результатов здесь можно через проведение поисковых работ, переговоров, проводимых при финансовой и иной поддержке России.

Отдельной темой выступает обязанность России поддерживать в порядке воинские захоронения, места боевой славы, где покоятся останки ее солдат и офицеров. Для решения названной проблемы целесообразно заключать специ-

альные международные договоры. Возможно, правильным было бы принятие Федерального закона «О поддержании в надлежащем виде воинских захоронений за пределами Российской Федерации». Это вопрос престижа и авторитета страны.

Второй параграф «Социальные обязательства Российского государства, экономическое сотрудничество с соотечественниками за рубежом».

Статьи 15 и 16 Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» закрепляют право соотечественников «рассчитывать на поддержку» России в обеспечении своих экономических и социальных прав. Это предполагает стимулирование участия соотечественников в инвестициях в российскую экономику, поощрение связей с иностранными предприятиями, на которых работают преимущественно соотечественники, развитие взаимовыгодной кооперации с ними. Понятие «рассчитывать на поддержку» является юридически не четким. В законодательстве необходимо определить конкретные способы экономического сотрудничества с соотечественниками и механизмы выполнения Россией своих социальных обязательств перед некоторыми их категориями.

Социальная и экономическая политика в отношении соотечественников за рубежом включает такие действия, как: 1) пенсионные выплаты соотечественникам: а) бывшим гражданам России, выехавшим на постоянное место жительства за рубеж, б) ранее проходившим службу в рядах Вооруженных Сил РФ за пределами нынешних государственных границ РФ и оставшимся проживать на территории государств, ставших суверенными субъектами международного права после прекращения существования СССР; 2) подписание договоров с иностранными государствами, предусматривающих сотрудничество в области социального обеспечения своих граждан, проживающих на территории другой из договаривающихся сторон; 3) выработка соглашений в рамках международных организаций о гарантиях прав трудовых мигрантов; 4) предоставление государственных кредитов и кредитов предприятиям, где преимущественно трудятся соотечественники, а также «связанных» кредитов российским предпри-

ятиям; 5) содействие в создании и развитии транснациональных объединений с хозяйствующими субъектами, созданными соотечественниками; 6) стимулирование российского бизнеса к выполнению социальных функций в отношении соотечественников за рубежом.

До сих пор в налоговое и таможенное законодательство не внесены поправки, позволяющие стимулировать производственно-коммерческие связи между хозяйствующими субъектами России и предприятиями, на которых заняты преимущественно соотечественники. Нет перечня таких предприятий.

Требует законодательной регламентации деятельность круинговых компаний (агентств по найму моряков) на территории России, проблема отчислений в Пенсионный фонд РФ и подобные ему организации, дающие право на социальные, компенсационные выплаты. Эффективность в отстаивании моряками прав в конфликтах с судовладельцами зависит не только от государства, но и от работы профсоюзов.

Правильно было бы распространить налоговые и таможенные тарифные льготные режимы на территории России для межгосударственных финансово-промышленных групп и иных транснациональных корпораций, в том числе действующих за пределами СНГ.

Одним из направлений может стать трудоустройство в российских компаниях, работающих за рубежом, соотечественников, проживающих на территориях этих стран, оказание им содействия в получения образования, прежде всего в ВУЗах России (выделение грантов и стипендий).

Выполнением социальной роли бизнеса могли бы стать: 1) оказание спонсорской помощи центрам русской культуры (театрам, библиотекам, музеям, творческим коллективам и студиям); 2) индивидуальная финансовая поддержка соотечественникам, имеющим особые заслуги перед Россией, деятелям культуры и искусства, писателям, художникам, одаренным детям; 3) содействие в проведении научных и творческих мероприятий: выставок, конкурсов, конференций; 4) участие в деятельности попечительских советов российско-национальных университетов, созданных за пределами страны.

Третий параграф «Содействие распространению русского языка и российской культуры».

Российское государство должно способствовать изучению и получению образования на русском языке за пределами страны, прежде всего соотечественниками. Соответствующие нормы необходимо записать в Конституции РФ.

Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации» не содержит достаточных гарантий популяризации русского языка за рубежом. В ст. 4 сказано только о том, что федеральные органы государственной власти в целях защиты и поддержки государственного языка России содействуют изучению русского языка за ее пределами. В данном случае необходимо ставить стратегически важные цели. Проблема сохранения русского языка за рубежом требует пристального внимания в аспекте ее влияния на национальную безопасность России. Для успешного ее решения стоит привлекать органы государственной власти субъектов РФ, общественные организации, фонды, бизнес сообщество, использовать авторитет и влияние деятелей искусства и культуры, в том числе выходцев из зарубежных стран, проживающих в настоящее время в России.

Для распространения русского языка в зарубежных странах необходимо: 1) готовить в вузах России филологов – специалистов по преподаванию русского языка из числа соотечественников за рубежом; 2) подписывать международные соглашения, содержащие меры по поощрению изучения русского языка за пределами России; 3) организовывать прием иностранных делегаций любителей русского языка; 4) создавать за пределами России центры изучения русского языка и содействовать в обеспечении их учебной и методической литературой; 5) обеспечивать комплектование зарубежных библиотек литературой на русском языке; 6) стимулировать работу и предоставлять льготы телевизионным и радио каналам, транслирующим программы за пределы страны. Эти меры станут реально работающими в том случае, если знание русского языка будет способствовать повышению статуса в обществе, содействовать в улучшении экономического, социального положения.

Важным направлением содействия в распространении российской культуры может стать оказание поддержки соотечественникам в получении образования в России. Необходимо предоставить соотечественникам возможность получения высшего образования частично или полностью за счет бюджета России. Это могло бы способствовать преодолению сокращения набора в вузы, вызванного демографическим спадом. Выделение средств на обозначенные цели стало бы косвенным финансированием системы высшего образования, так как полученные деньги вузы смогли бы расходовать на собственное дальнейшее развитие, улучшение материально-технической базы, повышение квалификации профессорско-преподавательского состава, научные разработки и т. д. Повысились бы и налоговые поступления в бюджет государства.

Законодательство должно содержать конкретные меры по распространению российского культурного наследия за рубежом, перечень подлежащих охране памятников культуры России, оказавшихся за ее границами, список поддерживаемых деятелей отечественного искусства, проживающих в других государствах.

Защиту и покровительство Российской Федерацией интересов соотечественников за рубежом в области культуры следует осуществлять путем таких действий, как: 1) провозглашение года России в зарубежной стране; 2) создание теле и радио каналов, работающих на зарубежную аудиторию; 3) подписание соглашений с правительствами иностранных государств о создании на территории их стран культурных центров России; 4) поощрение снятия кинофильмов с участием соотечественников, сценарий которых, прежде всего, связан с историей России; 5) проведение различных фестивалей, конкурсов, игр с приглашением соотечественников за рубежом; 6) организация спортивных соревнований совместно с клубами, организованными соотечественниками за рубежом.

Согласно ч. 2 ст. 14 Конституции РФ религиозные объединения отделены от государства. Но они не могут не участвовать в государственной политике в отношении соотечественников за рубежом. Россия может оказывать содействие религиям, особо обозначенным в Федеральном законе «О свободе совести и о

религиозных объединениях» в осуществлении контактов с верующими, признаваемыми соотечественниками за рубежом.

Глава III «Переселение в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, – направление решения демографической проблемы».

Первый параграф «Реализация Государственной программы по оказанию содействия переселению в Российскую Федерацию соотечественников».

Для России заселенность территории – жизненно необходимая задача. У нашей страны есть уникальный ресурс для ее выполнения – соотечественники, проживающие на территории республик бывшего СССР.

Россия заинтересована в репатриации в первую очередь представителей национальностей, преимущественное место жительства которых исторически сложилось на территории нашей страны, а также не создавших за ее пределами своей государственности. Право на переселение имеют все соотечественники, независимо от национальности. Модели репатриации, применяемые в Израиле, Польше, Казахстане, не подходят для России, поскольку названные государства формировались как мононациональные. Содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников является, прежде всего, одним из направлений решения демографической проблемы.

Переселение соотечественников должно сопровождаться широкой пропагандой в СМИ, прежде всего на центральных телевизионных каналах. Идеологическая основа - необходимая составляющая репатриации. Важно разъяснить коренным гражданам России, что возвращающиеся соотечественники не иждивенцы, требующие для обустройства выделения бюджетных средств, а необходимый компонент развития экономики, увеличения ВВП, сохранения целостности, суверенитета над отдаленными территориями государства.

В Государственной программе по оказанию содействия переселению в Российскую Федерацию соотечественников ничего не сказано о выработке новых подходов к определению приоритетов в национальной и региональной политиках России, о сбалансированности ее с внутренней миграцией. Для консти-

туционной стабильности решение данных проблем имеет принципиальное значение.

Диссертант обосновывает необходимость сконцентрировать финансовые средства на оказании поддержки лицам, выбравшим постоянное место жительства в субъектах Дальневосточного федерального округа, где переселение соотечественников должно стать частью комплексной стратегии развития региона. Опыт подготовки и реализации такого «пилотного» проекта можно позднее использовать при планировании программ для развития других территорий России.

Государственная программа только тогда сможет эффективно работать, если переселенцам будут обеспечены достойные условия для жизни и труда, сняты инфраструктурные ограничения мест вселения. Это требуют разработки комплекса мер по развитию энергетики, коммунальной и приграничной инфраструктуры, транспортного комплекса, современных телекоммуникационных узлов. Предоставление значительных социальных и материальных государственных гарантий репатриантам должно быть связано с обустройством их на Дальнем Востоке.

Режим наибольшего благоприятствования для переселения следует предоставлять имеющим качественное образование, высокую квалификацию в различных областях, обладающим профессией, востребованной в экономике. Для этого можно при дипломатических представительствах или консульствах в зарубежных странах создавать биржи труда, где соотечественники могли получить информацию об имеющихся вакансиях.

Правильно было бы предоставлять льготы участникам Государственной программы в зависимости от принадлежности к возрастной группе, наличия у них несовершеннолетних детей, т.к. Россия заинтересована в первую очередь в притоке трудоспособного населения.

Целесообразно предусмотреть категории соотечественников, которым можем быть отказано участвовать в Государственной программе. К ним следует отнести лиц: 1) выступающих за насильственное изменение основ конституци-

онного строя РФ или иными действиями создающих угрозу безопасности РФ; 2) финансирующих, планирующих террористические (экстремистские) акты, оказывающих содействие в совершении таких актов или совершающих их, а равно иными действиями поддерживающих террористическую (экстремистскую) деятельность; 3) имеющих снятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории РФ или за ее пределами, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом; 4) преследуемых в уголовном порядке компетентными органами РФ или иностранных государств за преступления, признаваемые таковыми в соответствии с федеральным законом (до вынесения приговора суда или принятия решения по делу); 5) являющихся больными наркоманией.

Участие в Государственной программе дает соотечественнику и членам его семьи, являющимся иностранными гражданами или лицами без гражданства, в приоритетном порядке право на получение разрешения на временное проживание, вида на жительство и на приобретение гражданства РФ. Неопределенность понятия «в приоритетном порядке» создает опасность затягивания решения вопроса о статусе репатрианта. Необходимо согласовать положения Государственной программы с нормами Федеральных законов «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О гражданстве Российской Федерации». Например, в последнем из названных нормативных актов допускается прием в гражданство в упрощенном порядке. Неясно, следует ли понимать понятия «приоритетный порядок» и «упрощенный порядок» как тождественные?

С целью упрощения участия в Государственной программе, возможно рассмотрение вопроса о предоставлении гражданства РФ до выезда переселенца из страны прежнего места жительства.

Субъектами РФ разрабатываются региональные программы переселения, в рамках которых организуется работа с участниками Государственной программы и членами их семей на территориях вселения. Нет четкого разграничения полномочий, обязательств и ответственности федерального и регионального и

муниципального уровней власти. Инициатором разработки проекта региональной программы переселения выступает Правительство РФ или высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ. В приведенном перечне органов государственной власти необоснованно отсутствуют парламенты регионов.

Жилищный кодекс РФ не предусматривает предоставления каких-либо льгот репатриантам. Ипотека не сможет решить существующих здесь проблем, поскольку рынок жилья ограничен, высокой является его стоимость и процентная ставка по кредитам, предоставляемым банками. Промежуточным вариантом решения вопроса мог ли бы стать центры временного размещения переселенцев. Следует предоставить федеральные гарантии содействия соотечественникам в приобретении доступного и комфортного жилья. Это должно быть отражено и при реализации соответствующего национального проекта.

Одной из задач Государственной программы названо обеспечение действенного государственного и общественного контроля за процессом переселения, соблюдением прав переселенцев, выполнением ими взятых на себя обязательств и выполнением обязательств РФ. Механизмы общественного контроля не прописаны. Его могла бы осуществлять Общественная палата РФ и аналогичные структуры, созданные в субъектах России.

Второй параграф «Участие субъектов Российской Федерации в осуществлении государственной политики в отношении соотечественников».

Статья 72 Конституции РФ не относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации участие регионов в осуществлении государственной политики в отношении соотечественников за рубежом. В пп. «б» и «о» ст. 72 Конституции РФ сказано о защите прав и свобод человека и гражданина, координации международных и внешнеэкономических связей субъектов России, выполнении международных договоров страны. По своей природе такие отношения относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. В силу особой значимости, поскольку затрагивают международные отношения, они должны быть ясно разделены.

Поскольку ч. 2 ст. 5 Конституции РФ определяет республики как государства, в основе их образования лежит национальный принцип, то правильно было бы признать за этими регионами право оказания всесторонней помощи и сотрудничества с представителями титульной нации субъекта РФ, проживающими за пределами страны, на дополнительном уровне по сравнению с федеральным. Права и обязанности республик России при участии их в государственной политике в отношении соотечественников за рубежом могли бы быть определены в договорах о разграничении полномочий, подписываемых с центральной властью. Однако регионы должны выполнять обязательства, взятые на себя Россией по отношению к лицам, признаваемым соотечественниками федеральным законодательством.

Наиболее активно сотрудничают с соотечественниками за рубежом Московская область, Ленинградская область, города федерального значения Москва и Санкт-Петербург. Их опыт следует изучить, обобщить и распространить на другие субъекты России.

Повышение имиджа и престижа в мире - главный положительный эффект для субъектов России, участвующих в государственной политике в отношении соотечественников за рубежом. Сотрудничество с соотечественниками за рубежом может способствовать привлечению дополнительных иностранных инвестиций в регионы, продвижению товаров предприятий, расположенных на их территории, за рубеж, созданию совместных предприятий. Федеральному центру целесообразно выработать меры стимулирования субъектов РФ по участию в государственной политике в отношении соотечественников за рубежом.

В **заключении** изложены основные выводы проведенного исследования, его значение, ключевые, научно-практические предложения.

По теме диссертации опубликованы следующие основные работы:

Статьи в научных журналах, включенных ВАК Минобразования и науки РФ в перечень ведущих реферируемых научных журналов выпускаемых в Российской Федерации:

Петухов Д.В. Социальное и экономическое сотрудничество России с соотечественниками за рубежом // Вестник СГАП. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007г. № 1. (0,5 п.л.);

Петухов Д.В. Понятие правового института «соотечественники за рубежом» // Конституционное и муниципальное право. М., 2007г. № 10 (0,5 п.л.);

Статьи, опубликованные в других журналах и изданиях:

Петухов Д.В. Государственная политика Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006 г. Вып.7 (0,5 п.л.);

Мамонов В.В., Петухов Д.В. Формирование российских диаспор за рубежом: исторический аспект // Право. Законодательство. Личность: Очерки./ Под ред. О.Ю. Рыбакова. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006 г. (0,5 п.л.).