

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДИАСПОРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ерёмина И. С.

Крымский филиал Российского государственного университета правосудия

В статье рассматриваются основные этапы становления диаспоральной политики российского государства. Первый этап государственной политики в отношении зарубежных соотечественников характеризуется как политика предотвращения массового исхода соотечественников из государств проживания. Для нового этапа диаспоральной политики России характерна переориентация на социально-экономическую помощь и содействие переселению соотечественников на историческую родину. Автор дает характеристику основных направлений диаспоральной политики зарубежных государств: в случаях нарушений прав и свобод соотечественников, проживающих за рубежом, страна происхождения осуществляет меры поддержки с учетом общепризнанных принципов и норм международного права; заключение двусторонних договоров с государствами проживания, предусмотрев в них необходимые полномочия и обязательства; закрепление на законодательном уровне особых мер защиты национальных меньшинств в соответствии с Рамочной конвенцией о защите национальных меньшинств. Констатируется, что отсутствует правовая регламентация «особых» прав у государств в отношении соотечественников, проживающих за рубежом. Анализируется отечественная конституционно-правовая база защиты и поддержки соотечественников, проживающих за рубежом. Рассматриваются основные положения Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Предложены рекомендации для эффективной реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. В статье используется ранее опубликованный автором материал для продолжения исследований данного вопроса.

Ключевые слова: диаспоральная политика; соотечественники, проживающие за рубежом; национальные меньшинства; защита и поддержка; государственная политика; добровольное переселение; правовой статус; покровительство; социально-экономическая помощь.

Актуальность темы. Вопросы взаимоотношений диаспоры и исторической родины являются достаточно сложными как с политической, так и правовой точек зрения: многие государства происхождения ставят своей задачей защитить своих зарубежных соотечественников для удовлетворения своих интересов и подрыва внутривнутриполитической обстановки в стране их проживания; представители диаспоры, стремящиеся к связям с исторической родиной являются одним из серьезных факторов политического риска в государстве проживания; не решенные вопросы диаспорального характера могут стать причиной политического и общегосударственного кризиса мирового масштаба.

В правовой науке проблемы отношений зарубежных соотечественников со своей исторической родиной глубокой разработки не получили. Теоретические аспекты взаимоотношений соотечественников за рубежом с государством происхождения рассмотрены в трудах Банцекина Н. Б., Басика В. П., Болотоковой В. Х., Бромлея Ю. В., Брука С. И., Брубейкера О. Д., Воробьевой У. Р., Герасименко Ю. В., Кабузана В. М., Лернера Н., Люшера Ф., Миллера М., Мориса Ф., Рисдала Р., Фабрициуса Ф., Шварца Г., Хабермаса Ю. и др.

Общепринятый подход по данному вопросу заключается в следующем:

- в случаях нарушений прав и свобод соотечественников, проживающих за рубежом, страна происхождения осуществляет меры поддержки с учетом общепринятых принципов и норм международного права;
- поддержка зарубежных соотечественников, придерживающихся сепаратистских и террористических движений недопустима;
- наделение национальных меньшинств (соотечественники, проживающие за рубежом относятся к категории «национальные меньшинства» [см., например 1,2,3 – Авт.) особым правовым статусом, дающим им возможность для создания автономий или территориальных образований; участия в политической жизни страны проживания; сохранения культурной, языковой, этнической, религиозной самобытности;
- заключение двусторонних договоров с государствами проживания, предусмотрев в них необходимые полномочия и обязательства;
- закрепление на законодательном уровне особых мер защиты национальных меньшинств в соответствии с Рамочной конвенцией о защите национальных меньшинств [4].

Вышеуказанные тенденции диаспоральной политики позволяют констатировать, что отсутствует правовая регламентация «особых» прав государств происхождения. Ни в одном действующем многостороннем международно-правовом или международном акте не устанавливаются обязательства стран проживания в отношении всех остальных участников без деления по различным категориям.

Основной текст. Рассмотренные общепринятые подходы в сфере защиты и поддержки соотечественников за рубежом были учтены при выработке государственной политики Российской Федерации по данному вопросу. Однако в советский период решение данных вопросов игнорировалось в силу известных идеологических и политических причин. По-настоящему работа с соотечественниками развернулась после смены общественно-политического строя в России в начале 90-х годов прошлого столетия.

Первоначально стратегия государственной политики в отношении зарубежных соотечественников заключалась в обеспечении позитивных условий, способствующих политической, социальной и экономической их интеграции в новых странах проживания и привыканию к местной культуре, сохраняя собственную.

Принципиальное значение в развитии российской диаспоральной политики имеет Указ Президента Российской Федерации № 1681 от 11 августа 1994 г. «Об основных направлениях государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом». Согласно которому, «соотечественники, проживающие за рубежом, являются группой лиц, находящихся под защитой российского государства» [5].

Придерживаясь выбранной стратегии в постановлении Правительства Российской Федерации от 31 августа 1994 г. № 1064 была обозначена система действий, направленных на поддержку соотечественников за рубежом. Объем защиты соотечественников за рубежом зависел от их правового статуса. Так, в частности, отмечается, что Российская Федерация берет на себя обязательства защиты своих граждан. Остальные категории (иностранцы и лица без гражданства) зарубежных соотечественников

обеспечиваются защитой при помощи существующего международного механизма защиты прав человека и национальных меньшинств.

В первой половине 90-х годов 20-го века политику Российской Федерации в отношении зарубежных соотечественников можно охарактеризовать как политику предотвращения их массового исхода из государства проживания.

Очень важными в контексте интересующего нас вопроса являются положения, обозначенные в Декларации о поддержке российской диаспоры и о покровительстве российским соотечественникам (далее – Декларация) [6].

Декларация содержит важные установления для осуществления деятельности Российской Федерации по защите зарубежных соотечественников. Так, основной целью для Российской Федерации являются: «... обеспечение и развитие уважения к правам и свободам национальных, этнических, религиозных и языковых меньшинств; реализация основных положений Устава Организации Объединенных Наций, Международных пактах 1966 года, Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказания за него, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенции о правах ребенка, других международно-правовых актах в этой области. Принадлежность человека к российским соотечественникам или отказ от таковой принадлежности является предметом его личного выбора, и такой выбор не должен вызывать для него никаких неблагоприятных последствий. Российская Федерация несет моральную и политическую ответственность за уровень обеспечения основных прав человека и основных свобод, а также общепризнанных прав лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в отношении российских соотечественников. Российская Федерация осуществляет позитивные меры, оказывая покровительство российским соотечественникам за рубежом и стремясь к предоставлению на территории России всем российским соотечественникам преференциального режима...» [6].

Можно сделать вывод, что начинается новый этап в политике российского государства в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, который характеризуется переориентацией на социально-экономическую помощь и содействие переселению соотечественников на историческую родину.

Значимость решения вопросов поддержки и защиты соотечественников, проживающих за рубежом подтверждается принятием Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» от 24 мая 1999 г. (авт. ранее правовое регулирование осуществлялось подзаконными нормативно-правовыми актами), который определил:

- юридическое содержание понятия «соотечественник, проживающий за рубежом», под которыми понимают: « ... а) граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации; б) лиц, состоявших в гражданстве СССР, проживающих в государствах, входивших в состав СССР, получивших гражданство этих государств или ставших лицами без гражданства; в) выходцев (эмигрантов) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имеющих соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства, либо имеющие вид на жительство или ставшие лицами без гражданства; г) потомков лиц,

принадлежащих к вышеуказанным группам, за исключением потомков лиц титульных наций иностранных государств...» [7];

- принципы и цели государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом: «... государственная политика Российской Федерации в отношении соотечественников является составной частью внутренней и внешней политики Российской Федерации и представляет собой совокупность правовых, дипломатических, социальных, экономических, организационных мер, мер в области информации, образования, культуры и иных мер, осуществляемых Президентом Российской Федерации, органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации при участии органов местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации ...» [7];

- обязанности Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом, которые заключаются «... в разработке и осуществлении мер по реализации государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников; содействию соотечественникам в реализации основных прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в законодательстве государств их проживания или пребывания, международных договорах Российской Федерации, законодательстве Российской Федерации, а также принятии мер по их защите и восстановлению...» [7];

- вопросы гражданства в отношении соотечественников за рубежом: «... соотечественники имеют право на приобретение гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке; Российская Федерация способствует сокращению количества лиц без гражданства среди соотечественников на основе общепризнанных принципов и норм международного права...» [7].

Для обеспечения реальной помощи и следуя выбранному курсу поддержки зарубежных соотечественников была утверждена Указом Президента «Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (далее – Государственная программа) [8]. Согласно Государственной программе приоритетным направлением миграционной политики является оказание содействия добровольному переселению соотечественников за рубежом на территорию Российской Федерации.

Государственная программа направлена не только на оказание помощи соотечественникам, за рубежом, но и стратегически важных для России территорий. Владение русским языком, воспитание в традициях русской культуры зарубежных соотечественников будет способствовать быстрой их интеграции на новой территории проживания; социально-экономическому и демографическому развитию регионов.

Участниками Государственной программы стали уже более 572 тысяч человек [9]. Число регионов, готовых принять переселенцев с момента реализации Государственной программы увеличилось в более чем 5 раз (2006 год – 12 регионов; 2019 г. – 65 регионов). Так настоящее время участниками Государственной программы являются следующие субъекты федерации: Алтайский, Камчатский, Хабаровский, Приморский, Забайкальский Пермский, Краснодарский, Ставропольский, Красноярский края, Амурская, Архангельская, Астраханская, Калининградская, Сахалинская, Магаданская, Брянская, Воронежская, Владимирская, Ивановская, Калужская, Костромская, Иркутская, Курская, Липецкая, Орловская, Рязанская, Тамбовская,

Ярославская, Ленинградская, Тверская, Тульская, Кировская, Курганская, Свердловская, Тюменская, Челябинская, Нижегородская, Пензенская, Кемеровская, Самарская, Новосибирская, Омская, Томская, Саратовская, Ульяновская, Мурманская, Оренбургская, Волгоградская, Ростовская, Псковская, Вологодская области; Республики Саха (Якутия), Бурятия, Карелия, Коми, Удмуртская, Татарстан, Марий Эл, Мордовия, Башкортостан, Калмыкия, Чечня, Хакасия; Ненецкий, Ханты-Мансийский автономные округа.

Государственной программой предусмотрены: трудоустройство; профессиональное обучение; инвестирование региональной экономики; возможности для открытия собственного бизнеса (в том числе личное подсобное хозяйство); выплата подъемных для обустройства; ежемесячные пособия для безработных; возмещение финансовых затрат, связанных с переездом и оформлением документов.

Несмотря на предусмотренные льготы, переселенцы сталкиваются с некоторыми проблемами, а именно: не соответствие возраста, квалификации и уровню образования, предъявляемым требованиям; отсутствие финансовых возможностей у регионов для предоставления жилья, а в центрах временного размещения разрешено находиться до 2-х лет; использование органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации регистрационного учета в качестве средства регулирования миграционных процессов, в том числе и в отношении переселенцев (в нарушение ст. 3 Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25 июня 1993 г., наличие у гражданина регистрации незаконно используется в качестве исключительного основания признания и условия реализации ряда его прав, в т.ч. конституционных).

С 2014 года вырос интерес к участию в Государственной программе переселения в Российскую Федерацию украинцев соотечественников. Так, согласно данным МВД России всего за 2014 - 2019 годы на учёт в качестве участника Государственной программы или члена его семьи поставлено 270,2 тыс. соотечественников с Украины, что составило 32,4% всех переселенцев в рамках программы за указанные годы. Причём абсолютное большинство (250,1 тыс. чел., или 92,6%) соотечественников с Украины приняли участие в Государственной программе на территории Российской Федерации [10].

В первом полугодии 2019 года Россия предоставила гражданство 44 898 украинцам. Об этом свидетельствует статистика российского Министерства внутренних дел. За этот же период миграционная служба МВД России, как отмечается, приняла решение о выдаче вида на жительство 30772 украинцам, еще более 29 тыс. получили разрешения на временное проживание [11].

Ранее был расширен список категорий граждан Украины, которые вправе претендовать на получение российского гражданства в упрощенном порядке [12].

Для многих украинцев, пожелавших переселиться в Российскую Федерацию, привлекательна для постоянного проживания стала Республика Крым. Думается, что это связано с социальным, духовным и культурно-этническим родством жителей республики и соотечественников из Украины, а также климатическими условиями территории.

Республика Крым в настоящее время является территорией преобразований, инвестиционных проектов в сфере промышленного и высокотехнологического произ-

водства, энергетической и транспортной инфраструктур, сельского хозяйства, туризма и санаторно-курортного лечения. Стратегия социально-экономического развития Республики Крым до 2030 года предусматривает инновационный сценарий развития подразумевая достижение высоких темпов роста экономики и социального развития с привлечением специалистов из России и из-за рубежа [13].

С учетом изложенного, и в целях эффективной реализации Государственной программы предлагаем:

- Республику Крым включить в число регионов – участников Государственной программы содействия переселению соотечественников за рубежом;
- упразднить соотечественникам – переселенцам разрешение на временное проживание в Российской Федерации;
- провести мониторинг качества оказания помощи соотечественникам-переселенцам, и с учетом результатов ввести новые привлекательные условия для их переезда (особенно для молодежи);
- предусмотреть реальные преференции для приобретения гражданства соотечественниками-переселенцами.

Список литературы

1. Абашидзе А. Х. Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву / А. Х. Абашидзе. – М. : Права человека, 1996. – 476 с. – Текст : непосредственный.
2. Басик В. П. Конституционные основы, законодательство и практика защиты прав соотечественников за рубежом (опыт сравнительно-правового исследования) / В. П. Басик. – М. : Манускрипт, 2002. – 160 с. – Текст : непосредственный.
3. Ерёмина И. С. Конституционно-правовой механизм обеспечения прав соотечественников, проживающих за рубежом: монография / Ерёмина И. С. – Хабаровск: Дальневосточный юридический институт Министерства внутренних дел России, 2008. – 98 с. – Текст : непосредственный.
4. Рамочная конвенция о защите прав меньшинств. // Российская юстиция. – 1997. – № 5. – С.4-6. – Текст : непосредственный.
5. Об основных направлениях государственной политики РФ в отношении соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента РФ от 11 августа 1994 г. // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 16. – Ст.1888. – Текст : непосредственный.
6. Декларация о поддержке российской диаспоры и о покровительстве российским соотечественникам, утвержденная постановлением Государственной Думы от 8 декабря 1995 г. №1476 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 52. – Ст. 5131. – Текст : непосредственный.
7. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: Федеральный закон от 24 мая 1999 г. с изменениями и дополнениями от 31 мая 2002г. // Российская газета. – 1999., 1 июня. – 2002., 14 июня. – Текст : непосредственный.
8. О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 // Российская газета. – 2006, № 262 (25 июня). – Текст : непосредственный.
9. Официальный информационный пакет о Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: сборник информационных материалов / под общ. ред. А. В. Горового. М. : МВД РФ, 2017. – 189 с. – Текст : непосредственный.
10. Мониторинг реализации государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом на территориях вселения субъектов Российской Федерации в I квартале 2019 года. – Текст : электронный // МВД России : [сайт]. – 2020. – URL: https://мвд.рф/мвд/structure1/Glavnie_upravlenija/guvn/compatriots/monitoring/2019 (дата обращения 28 ноября 2019 г.).

11. МВД предложило льготы украинцам, желающим получить российское гражданство. – Текст : электронный // РИА Новости : [сайт]. – 2020. – URL: <https://ria.ru/20190801/1557062865.html> (дата обращения 11 ноября 2019 г.).

12. О внесении изменений в Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325 : Указ Президента Российской Федерации от 19.09.2019 № 464». – Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации : [сайт]. – 2020. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения 11 ноября 2019 г.).

13. Стратегия социально-экономического развития Республики Крым до 2030 года. – Текст: электронный. //Портал МСП Республики Крым : [сайт]. – 2020. – URL: https://business.rk.gov.ru/medias/files/strategy_lite.pdf (дата обращения 1 декабря 2019 г.).

Eremina I. S. Legal adjusting of diasporal politics of Russian federation / I. S. Eremina // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2020. – Т. 6 (72). № 1. – P. 110-117.

The basic stages of becoming of diasporal politics of the Russian state are examined in the article. The first stage of public policy in regard to foreign compatriots is characterized as a politician of prevention of mass end of compatriots from the states of residence. For the new stage of diasporas politics of Russia reперо-ориентация is characteristic on a socio-economic aid and comfort to migration of compatriots on a historical motherland. An author gives description of basic directions of diasporas politics of the foreign states : in the cases of violations of rights and freedoms of compatriots resident abroad, the country of origin carries out the measures of support taking into account the universally recognized principles and norms of international law; entering into bilateral contracts with the states of residence, envisaging necessary plenary powers and obligations in them; fixing at legislative level of the special measures of defense of national minorities in accordance with Framework convention about defense of national minorities. Established, that is absent legal regulation of the "special" rights at the states in regard to compatriots resident abroad. The home constitutionally-legal base of defense and support of compatriots resident abroad is analysed. The substantive provisions of the Government program are examined on rendering assistance to voluntarily migration in Russian Federation of compatriots resident abroad. Recommendations offer for effective realization of the Government program on rendering assistance to voluntarily migration in Russian Federation of compatriots resident abroad. In the article the material before published by an author is used for continuation of researches of this question.

Keywords: diasporal politics; compatriots resident abroad; national minorities; defense and support; public policy; voluntarily migration; legal status; protection; socio-economic help.

Spisok literatury`

1. Abashidze A. X. Zashhita prav men`shinstv po mezhdunarodnomu i vnutrigosudarstvennomu pravu / A. X. Abashidze. – M. : Prava cheloveka, 1996. – 476 s.

2. Basik V. P. Konstitucionny`e osnovy`, zakonodatel`stvo i praktika zashhity` prav sootchestvennikov za rubezhom (opy`t sravnitel`no-pravovogo issle-dovaniya) /V. P. Basik. – M. : Manuskript, 2002. – 160 s.

3. Eryomina I. S. Konstitucionno-pravovoj mexanizm obespecheniya prav sootchestvennikov, prozhivayushhix za rubezhom: monografiya / Eryomina I. S. – Xabarovsk: Dal`nevostochny`j yuridicheskij institut Ministerstva vnutrennix del Rossii, 2008. – 98 s.

4. Ramochnaya konvenciya o zashhite prav men`shinstv. // Rossijskaya yusticiya. – 1997. – № 5. – S.4-6.

5. Ob osnovny`x napravleniyax gosudarstvennoj politiki RF v otnoshenii sootchestvennikov, prozhivayushhix za rubezhom: Ukaz Prezidenta RF ot 11 avgusta 1994 g. // Sobranie zakonodatel`stva RF. – 1994. – № 16. – St.1888.

6. Deklaraciya o podderzhke rossijskoj diaspory` i o pokrovitel`stve rossijskim sootchestvennikam, ut-verzhdennaya postanovleniem Gosudarstvennoj Dumy` ot 8 dekabrya 1995 g. №1476 // Sobranie zakonodatel`stva Rossijskoj Federacii. – 1995. – № 52. – St. 5131.

7. O gosudarstvennoj politike Rossijskoj Federacii v otnoshenii sootchestvennikov za rubezhom: Federal'nyj zakon ot 24 maya 1999 g. s izmeneniyami i dopolneniyami ot 31 maya 2002g. // Rossijskaya gazeta. – 1999., 1 iyunya. – 2002., 14 iyunya.

8. O merax po okazaniyu sodejstviya dobrovol'nomu pereseleniyu v Rossijskuyu Federaciyu sootchestvennikov, prozhivayushhix za rubezhom: Ukaz Prezidenta RF ot 22 iyunya 2006 g. № 637 // Rossijskaya gazeta. – 2006, 25 iyunya.

9. Oficial'nyj informacionnyj paket o Gosudarstvennoj programme po okazaniyu sodejstviya dobrovol'nomu pereseleniyu v Rossijskuyu Federaciyu sootchestvennikov, prozhivayushhix za rubezhom: sbornik informacionnyx materialov / pod obshh. red. A. V. Gorovogo. M. : MVD RF, 2017. – 189 s.

10. Monitoring realizacii gosudarstvennoj programmy` po okazaniyu sodejstviya dobrovol'nomu pereseleniyu v Rossijskuyu Federaciyu sootchestvennikov, prozhivayushhix za rubezhom na territoriyax vseleniya sub`ektov Rossijskoj Federacii v I kvartale 2019 goda. – Tekst : e`lektronnyj // MVD Rossii : sajt. – Moskva, 2020. – . – URL: https://mvd.rf/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm/compatriots/monitoring/2019 (data obrashheniya 28 noyabrya 2019 g.).

11. MVD predlozilo l'goty` ukrainczam, zhelayushhim poluchit` rossijskoe grazhdanstvo. – Tekst : e`lektronnyj // RIA Novosti : sajt. – Moskva, 2020. – . – URL: <https://ria.ru/20190801/1557062865.html> (data obrashheniya 11 noyabrya 2019 g.).

12. O vnesenii izmenenij v Polozhenie o poryadke rassmotreniya voprosov grazhdanstva Rossijskoj Federacii, utverzhdennoe Ukazom Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 14 noyabrya 2002 g. № 1325 : Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 19.09.2019 № 464». – Tekst : e`lektronnyj // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii : sajt. – Moskva, 2020. – . – URL: <http://pravo.gov.ru> (data obrashheniya 11 noyabrya 2019 g.).

13. Strategiya social'no-e`konomicheskogo razvitiya Respubliki Kry`m do 2030 goda. – Tekst: e`lektronnyj. //Portal MSP Respubliki Kry`m : sajt. – Simferopol', 2020. – . – URL: https://business.rk.gov.ru/medias/files/strategy_lite.pdf (data obrashheniya 1 dekabrya 2019 g.).