

Конституционные основы политики России в гуманитарной сфере

Зухра Омарова

В этом году наша страна будет праздновать 20-летие принятия Конституции России (12 декабря 1993 г.). Чуть ранее, в 1991 г., после распада СССР, сложилась особая социально-политическая ситуация, в которой не по своей воле оказались миллионы людей, считающие Россию своей родиной. Можно сказать, что эти два понятия: «Конституция России» и «зарубежные соотечественники» ровесники, однако судьба у них разная. Если первое понятие – это родной ребенок России, то второе – скорее всего, приемное и медленно-развивающееся чадо.

Конституция Российской Федерации не содержит понятия «зарубежные соотечественники», но из анализа ч. 2 ст. 61, ч. 1 и ч. 2 ст. 62, ст. 79, положений её преамбулы¹ можно сделать вывод, что существующие общественные отношения при реализации прав данной категории лиц носят именно конституционный

характер и имеют конституционное значение.

Формирование российских диаспор за рубежом тесно связано с реализацией соотечественниками права на свободу передвижения, которое официально было признано в России лишь в начале 90-х годов прошлого века. Часть 2 ст. 27 Конституции Рос-

ОМАРОВА Зухра Мусалимовна – кандидат политических наук. *E-mail:* zm-omarova@mail.ru

Ключевые слова: Конституция РФ, соотечественники за рубежом, двойное гражданство, российская диаспора.

сии провозглашает право каждого свободно выезжать за пределы страны¹.

Целью выезда может быть как постоянное жительство (с утратой российского гражданства или без выхода из него), так и временное пребывание за границей (с последующим возвращением).

Согласно ч. 1 ст. 62 Конституции¹, гражданин России может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Соответствующие договоры подписаны с Республикой Таджикистан и Туркменистаном. Бесспорно, двойное гражданство для многих российских соотечественников – решение ряда проблем, поскольку, оформив российское гражданство и оставив гражданство страны проживания, можно получать российскую пенсию и при этом не переезжать в Россию. В случае же возникшей необходимости в любой момент можно переехать в Россию, избежав бюрократических процедур, с которыми сталкиваются лица без гражданства, так как правовое положение соотечественников в России, которые не являются ее гражданами, ничем не отличается от правового положения иностранных граждан. А с другой стороны, получая средства из российского бюджета в виде пенсий и иных выплат, соотечественники остаются оторванными от России – не платят налоги, не проходят военную службу и т.д. К тому же после распада СССР большинство новых государств стало исповедовать этнократический принцип, составной ча-

стью которого стал поиск «врага», причем в роли последнего чаще всего выступают русскоговорящие и Россия².

Таким образом, факт массового предоставления российского гражданства соотечественникам могло бы вызвать негативное отношение к русскоговорящим властей и общества страны проживания.

Возникает вопрос: кто может называться российским соотечественником? С момента принятия Конституции Российской Федерации было издано огромное количество нормативных актов, использующих термин «соотечественники», но содержание данного понятия полностью не раскрыто. Статус соотечественников регулируется Федеральным законом «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»³ от 24 мая 1999 г. и после внесенных поправок от 2010 г.

В данном законе закреплено следующее определение термина «соотечественники»:

1. Соотечественниками являются лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, религии, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии.

Закон определяет также понятие «соотечественники за рубежом»:

2. Под понятием «соотечественники за рубежом» (далее – соотечественники) подразумеваются:

- граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами Российской Федерации (далее – граждане Российской Федерации, проживающие за рубежом);
- лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих

государств или ставшие лицами без гражданства (далее – лица, состоявшие в гражданстве СССР);

– выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства либо имеющие вид на жительство или ставшие лицами без гражданства (далее – эмигранты);

– потомки лиц, принадлежащих к вышеуказанным группам, за исключением потомков лиц титульных наций иностранных государств (далее – потомки соотечественников).

Таким образом, сужается круг лиц, которые признаются соотечественниками. Одновременно уточняется порядок признания принадлежности к соотечественникам, в основу которого положен принцип самоидентификации. При этом из Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» исключаются положения, предусматривающие выдачу от имени Российской Федерации документов (свидетельств), подтверждающих принадлежность к соотечественникам.

Статус соотечественника – это не только права и преференции, но и обязанности, которые трудно востребовать, если человек не вовлечён в структурную работу, не проявляет активной позиции, реализуемой в деятельности объединений граждан. Поэтому-то и не снимается с повестки идея считать соотечественниками прежде всего членов признаваемых организаций соотечественников.

В Федеральном законе о соотечественниках прописано, что «соотечественники имеют право на приобретение гражданства Российской Фе-

дерации в упрощенном порядке в соответствии с международными договорами Российской Федерации и законодательными правовыми актами Российской Федерации в сфере гражданства». Но на данный момент единственный способ получения по упрощенной схеме гражданства – это участие в Государственной программе содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом⁴.

К настоящему времени Туркменистан в одностороннем порядке вышел из соглашений с Россией о двойном гражданстве⁵. Неприятие у туркменских властей вызывают те, кто на вполне законных основаниях получил ранее российское гражданство, не выходя из туркменского. Сейчас их в буквальном смысле вынуждают менять свои российские паспорта на туркменские нового образца. А с 2013 г. билет на самолет можно будет купить только по туркменскому паспорту.

О беспечение соблюдения прав и свобод соотечественников за рубежом – конституционная обязанность Российской Федерации. Конституционно-правовой механизм реализации и защиты прав и свобод российских соотечественников – это целостная, постоянно совершенствующаяся совокупность правовых институтов (норм), закрепляющих категории, права, свободы и обязанности российских соотечественников, субъектов права, обязанных способствовать реализации и защите этих прав и свобод, формы, способы и средства реализации и защиты, а также алгоритмы правомерной де-

тельности уполномоченных субъектов, способствующей признанию, полноценной реализации и защите прав и свобод российских соотечественников.

Структуру механизма реализации конституционно-правовой защиты соотечественников за пределами Российской Федерации составляют две взаимосвязанные подсистемы: *нормативная и институциональная*.

Причем нормативная основа механизма устанавливает лишь статические элементы механизма, в то время как динамика механизма сопряжена с институциональной основой, а также активностью самих соотечественников. От того, насколько умело и эффективно Россия будет проводить свою внешнюю и внутреннюю политику в данном направлении, зависит ее мировой авторитет.

Статус российского соотечественника должен вызывать гордость его обладателя, уверенность в защите и покровительстве со стороны своей исторической родины.

Важным элементом конституционно-правового механизма реализации и защиты прав российских соотечественников являются государственные и иные органы и организации, в полномочия которых входит обеспечение реализации и защиты прав соотечественников.

В их числе:

1. Правительственная комиссия по делам соотечественников за рубежом (ПКДСР), которая образована Указом Президента России в 1994 г. Возглавляет комиссию министр иностранных дел С.Лавров. В состав ПКДСР входят представители законодательной и исполнительной государственной власти России и ее субъектов. Комиссия обеспечивает реализацию

мероприятий по поддержке соотечественников, развивая связи с организациями.

2. Департамент по работе с соотечественниками МИД России (создан в 2005 г.).

3. Комитет Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками.

4. Межведомственная комиссия по работе с соотечественниками за рубежом при правительстве Москвы.

5. Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество).

Россотрудничество сегодня представлено в 77 странах мира. Агентство работает над организацией курсов русского языка за рубежом. Соответствующие курсы ведутся в центрах 71 страна мира.

Причем список этот не исчерпывающий, так как деятельность тех или иных комиссий зачастую пересекается. Отдельно стоит отметить Международный Совет российских соотечественников (МСРС), который с 2011 г. объединяет уже 141 организацию российских соотечественников из 53 стран мира.

Кроме того, существует немалое количество общественных и некоммерческих организаций в России и за ее пределами, занимающихся проблемой соотечественников.

С 1 января 2012 г. Указом Президента Российской Федерации создана некоммерческая организация Фонд поддержки и защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом, учредителями которого являются МИД России и Федеральное агентство Россотрудничество. Целью фонда является оказание российским соотечественникам всесторонней правовой и иной необходимой поддержки в случаях нарушения их прав, свобод и законных интересов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права в области прав человека.

С июля 2013 г. правительство России распорядилось между Министерством иностранных дел РФ и Россотрудничеством полномочия по работе с соотечественниками. Согласно распоряжению в компетенции МИД России остаются вопросы и реализация мероприятий

по консолидации соотечественников, проживающих за рубежом, работа с молодёжными объединениями соотечественников, а также обеспечение и защита институциональных прав соотечественников.

За Россотрудничеством закреплена реализация мероприятий по организации взаимодействия с объединениями соотечественников за рубежом, обеспечение их образовательных, культурных и иных гуманитарных потребностей.

Предложения по перераспределению полномочий по работе с соотечественниками выработаны в соответствии с решением Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом.

В настоящее время соотечественники за пределами Российской Федерации рассматриваются как важный демографический, интеллектуальный и социокультурный ресурс, влияющий не только на эффективность проводимой внешней политики, но и на установление экономических связей с зарубежными государствами, содействие решению внутренних проблем России через инструмент государственной миграционной политики.

Очевидно, что конституционные гарантии защиты соотечественников, находящихся за пределами Российской Федерации, должны получить свое развитие в федеральном законодательстве. Существующие нормы российского законодательства не в полной мере отражают гу-

манитарный потенциал Конституции страны в вопросах обеспечения её национальных интересов в области защиты прав и свобод соотечественников за рубежом.

В ситуации, которая сложилась после распада СССР, данные нормы не в полной мере регламентируют решение проблем соблюдения прав разделенных народов и народностей, которые по объективным обстоятельствам и индивидуальным свойствам несоотносимы с титульной нацией зарубежных государств СНГ и республик Прибалтики. Также требует совершенствования и международно-правовая база.

Международные соглашения со странами СНГ, затрагивающие гуманитарное сотрудничество, статус граждан Российской Федерации, проживающих за пределами России, слабо используются в целях защиты интересов соотечественников, и причиной этого являются различия в законодательстве России и зарубежных стран, что можно разрешить лишь при помощи конструктивного межгосударственного диалога, основанного на взаимном уважении и соблюдении интересов соотечественников. К тому же Россия придерживается норм международного права, одной из которых является принцип невмешательства во внутренние дела других государств.

Сегодняшние реалии настоятельно требуют постоянно изучать и вести за рубежом мониторинг правовой и социальной защищенности соотечественников, их трудового и профессионального уровня для рационального привлечения их в Россию. Необходимо более активно:

- переходить от поддержки к сотрудничеству;
- давать людям возможность зарабатывать и служить интересам России;
- содействовать созданию совместных предприятий с участием капитала соотечественников;

– укреплять связи российских предприятий с теми зарубежными предприятиями, на которых работают в основном соотечественники.

При заключении межгосударственных экономических соглашений со странами СНГ и прибалтийскими республиками необходимо учитывать ситуацию с соотечественниками, а соответственно и характер, и уровень обеспечения национальных интересов Российской Федерации.

Зарубежные соотечественники – это обширная возможность для России получить духовно-культурную, трудовую, демографическую подпитку в не легких для нашей страны условиях.

Примечания

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с изм., внесенными Указами Президента России от 9 января 1996 г. № 20, от 10 февраля 1996 г. № 173, от 9 июня 2001 г. № 679, от 25 июля 2003 г. № 841, Федеральным конституционным законом от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ).

² *Омарова З.М.* Политика России в отношении Русского мира. *Обозреватель–Observer*. 2008. № 2 (217).

³ URL: www.mid.ru

⁴ *Колесов В.* Совершенствование государственной программы переселения соотечественников. *Обозреватель–Observer*. 2012. № 9 (272).

⁵ URL: www.kremlin.ru

⁶ *Чепурин А.* На пути к консолидации Русского мира. *Обозреватель–Observer*. 2009. № 1 (228).

**Подписка на 2013–2014 гг.
на журнал “Обозреватель – Observer”
в каталоге «Газеты и журналы»
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:**

47653 — на полугодие

36789 — на год