

УДК 342.9

**К ДИСКУССИИ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОНЯТИЯ
И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА
СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ ЗА РУБЕЖОМ**

О. А. Ильченко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 8 июня 2015 г.

Аннотация: *исследуются проблемы административно-правового статуса соотечественников, защиты их прав и интересов за рубежом, определяются содержание и направление правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации, миграционная программа, миграционная политика.*

Ключевые слова: *миграция, мигрант, миграционные отношения, соотечественник, миграционная программа, регулирование миграционных отношений.*

Abstract: *the article studies the problems of the administrative legal status of compatriots, protection of the rights and interests of compatriots abroad, the contents and the direction of legal regulation of the migratory relations in the Russian Federation, the migratory program, migration policy.*

Key words: *migration, migrant, migratory relations, compatriot, migratory program, regulation of the migratory relations.*

Одной из актуальных задач современной России является анализ формирования нормативно-правовой базы и инструментов реализации политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом, а также установление экономических, социальных, политико-идеологических и правовых оснований защиты их прав и законных интересов на территории государства и за ее пределами в соответствии с Конституцией РФ¹ и законодательством Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права.

Необходимость исследования административно-правовых основ статуса российских соотечественников за рубежом для государства определяется, прежде всего, современным положением Российской Федерации в мировом сообществе, изменениями в системе международных отношений, а также стремительными и масштабными трансформациями в геополитической обстановке. Россия на принципиально новом этапе цивилизации вынуждена в очередной раз отвечать на возникающие вызовы, обретая новую правовую реальность с опорой на национальные особенности своего развития. Многие проблемы соотечественников за рубежом имеют правовую природу, затрагивающую национальные интересы го-

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм. и доп. на 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31.

сударства. По важнейшим экономическим и научно-техническим направлениям утрата позиций России может стать необратимой в связи с усилением конкуренции развитых западных государств в этом регионе. Поэтому страны, которые граничат с Российской Федерацией, – зона национальных интересов и пристального внимания внешней и внутренней политики РФ.

В настоящее время соотечественники, проживающие за пределами Российской Федерации, рассматриваются как важный демографический, профессиональный, интеллектуальный и культурный ресурс, влияющий не только на эффективность проводимой страной внешней политики, но и на установление экономических связей с зарубежными государствами, содействие решению внутренних проблем России посредством повышения качества правового регулирования миграционных процессов и улучшения государственной миграционной политики².

Недостаточное внимание к статусу соотечественников объясняется тем, что технически сложно исследовать юридическую природу статуса лиц, положение которых за пределами государства еще не вполне определено. Так, с одной стороны, соотечественники сохраняют связь с Россией, а с другой – фактически находятся вне пределов ее юрисдикции и в большинстве случаев обладают статусом иностранных граждан или лиц без гражданства, проживающих за границей Российской Федерации, что ставит их в ряд субъектов права, на которых административно-правовые нормы распространяются лишь частично.

А. И. Стахов и П. И. Кононов под административно-правовым статусом физического лица понимают определенную систему административно-правовых координат гражданина России, иностранного гражданина, лица без гражданства, лица с двойным гражданством в сфере административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства или в системе возникающих административных правоотношений³.

Таким образом, понятия «соотечественник», «иностранное гражданство» и «лицо без гражданства» близкие, но не совпадают по своему содержанию, так как объем прав, свобод и обязанностей конкретного лица находится в непосредственной взаимосвязи с гражданством.

Исследуя административно-правовой статус гражданина Российской Федерации, Л. Л. Попов отмечает, что это «права, обязанности и ответственность граждан, предусмотренные нормами административного права»⁴. Гражданин обладает большим объемом прав и обязанностей,

² См.: *Еремина И. С.* Конституционно-правовые основы защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 3.

³ См.: *Административное право России* : учеб. для бакалавров. М., 2014. С. 96.

⁴ *Мигачев Ю. И., Попов Л. Л., Тихомиров С. В.* Административное право Российской Федерации : учеб. для бакалавров / под ред. Л. Л. Попова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 56.

чем иностранный гражданин или лицо без гражданства. Данные лица не имеют некоторых прав и обязанностей, которые распространяются на граждан РФ, например «не могут состоять на государственной и муниципальной службе в России, участвовать в выборах и т.д.»⁵.

Рассматривая институт соотечественников за рубежом, следует подчеркнуть, что защита прав и интересов данных лиц в настоящее время становится одним из приоритетных направлений внешней государственной политики РФ и осуществляется на основе международного права⁶. В свою очередь, невозможно изучить состояние реализации правовых норм, направленных на защиту соотечественников, без понимания их правового положения, основанного на совокупности субъективных прав и обязанностей данной категории субъектов миграционных отношений.

Вопрос определения понятия «соотечественник» достаточно сложен. В этимологическом смысле это граждане одного и того же государства, если под «отечеством» понимать одно государство как юридическое образование. Законодатель вкладывает в это понятие несколько иное содержание, сводящееся к тому, что соотечественниками именуются лица, в историческом значении относящие себя к одному и тому же государству, которого в настоящее время не существует. Такое состояние является противоестественным и могло сложиться только в условиях принудительного роспуска СССР вопреки воле народа, выраженной на всенародном голосовании (референдуме) в 1991 г. Основная цель права в том, что оно отражает волю носителя суверенитета и права в целом. Если же юридические конструкции перестают соответствовать фактическому состоянию, начинаются противоречия и сложности в урегулировании правового аспекта, что неизбежно приводит к необходимости правильного урегулирования фактически сложившихся отношений. Так случилось и с бывшими гражданами СССР, относящимися преимущественно к славянской культуре, продолжавшими считать себя несправедливо обманутыми и принудительно лишенными юридической связи с отчизной, с родиной, т.е. с тем образованием, которое было основано на русскоязычной культуре и общей истории развития.

Следует поддержать мнение Н. А. Нарочницкой, что русский народ – создатель и основа российской государственности – был насильственно расчленен⁷.

В связи с этим необходимо отметить позицию П. Г. Щедровицкого, который отмечает наличие на постсоветском пространстве концепции объединения всех лиц, ощущающих сопричастность к русской культуре и России, под названием «Русский мир»⁸. Основной момент понимания сущности данной концепции состоит в том, что в границах современной

⁵ Там же. С. 66.

⁶ См.: Миронов С. М. Защита прав соотечественников за рубежом : проблемы, перспективы // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2005. № 20 (272). С. 27.

⁷ См.: Нарочницкая Н. А. Россия и русские в мировой истории. М., 2003. С. 214.

⁸ См.: Щедровицкий П. Г. Русский мир // Известия. 2000. 11 февр.

России и за ее пределами проживает одинаковое число русских граждан, которые говорят и думают на русском языке, что свидетельствует об объединенном социуме под названием «соотечественники».

Следует подчеркнуть, что возрождение понятия «соотечественник» – это тенденция современной России, поэтому не случайно, что после распада СССР перед страной как правопреемницей Советского Союза возник вопрос о защите политических, социальных, гражданских, экономических и культурных прав соотечественников, сохранении языка и самобытности.

При таких условиях первые попытки привести в юридическое соответствие сложившийся обычай справедливо являются проблемными, потому что придание юридической, легитимной формы натуральным отношениям всегда является делом противоречивым, но необходимым.

Исходя из данной методологической детерминанты, предполагается, что в общем смысле, по замыслу законодателя, по букве и духу законодательства о соотечественниках – это физическое лицо, не имеющее гражданства Российской Федерации, но сохраняющее историко-культурные связи с ней, обладающее намерением с помощью миграционных отношений воссоединиться с исторической родиной. В узком смысле соотечественник – это физическое лицо, гражданин иностранного государства или лицо без гражданства, начавшее процедуру возвращения в Российскую Федерацию с целью постоянного проживания в ней и получения ее гражданства. Таким образом, основным отличительным признаком между общим и специальным понятием соотечественника является вступление в миграционные отношения с Россией. То есть если в общем смысле это не субъект миграционных отношений, то в узком – это полноценный субъект, подчиняющийся правилам и нормам миграционного законодательства РФ, открыто и свободно выразивший свое волеизъявление возвратиться в страну на правах ее гражданина.

По этим причинам понятие «соотечественник» в настоящее время не имеет того первичного правового содержания, которое вкладывается в него при анализе правового положения этой категории субъектов миграционных отношений и на основании установления происхождения понятия. Данный термин имеет более политическое, чем юридическое значение, но его использование в узком смысле становится более логичным, если определить, что соотечественник есть физическое лицо, тесно связанное историческими основаниями с Россией и ее культурой. В данной статье термин используется в узком смысле. В идеале этимологическое и правовое содержание должно совпадать полностью. Стоит признать, что данное определение носит переходный характер, больше декларируя намерения государства, чем наполнение его детальным юридическим смыслом.

Рассматривая административно-правовую основу статуса соотечественников за пределами Российской Федерации, следует отметить, что существующая система норм внутренне недостаточно согласована, а положение законодательной базы является неудовлетворительным, так как не в состоянии обеспечить выполнение основных направлений

государственной политики в отношении соотечественников за пределами Российской Федерации⁹. В докладе Совета Федерации¹⁰ справедливо указывается на необходимость серьезного совершенствования действующего законодательства в отношении соотечественников, поскольку оно не отвечает интересам данной категории лиц, не стимулирует работу по их поддержке. Правовое положение соотечественников в России, которые не состоят в ее гражданстве, ничем не отличается от правового положения остальных иностранных граждан.

В соответствии с фактом, что центральным звеном правового регулирования в целом, главным направлением реализации права является правоотношение¹¹, представляется, что реализация правового регулирования положения соотечественников за пределами Российской Федерации характеризуется не только чертами, присущими любым правоотношениям, но и определенными особенностями.

Так, при возникновении препятствий к реализации административно-правовых положений правоприменительная деятельность в определенном смысле «вторгается» в процесс реализации права. Корректируя эти препятствия, «правоприменение доводит до конца процесс реализации права на завершающей стадии правового регулирования»¹². Таким образом, именно правоприменительная деятельность составляет основную часть процесса реализации административно-правовых норм о соотечественниках за рубежом.

В настоящее время сократилось количество соотечественников, мигрирующих в Российскую Федерацию. В частности, причинами сокращения притока иммигрантов из стран СНГ и Балтии послужили следующие обстоятельства: во-первых, относительная стабилизация в зонах этнополитических и региональных конфликтов; во-вторых, утрата миграционной привлекательности Российской Федерации из-за сложных и запутанных бюрократических процедур, связанных с переселением и получением российского гражданства, отсутствием эффективных государственных правовых механизмов обустройства и адаптации переселенцев; в-третьих, несовершенство российского законодательства, регламентирующего предоставление статуса беженца и вынужденного переселенца, проблемы, с которыми сталкивались переселенцы в процессе социально-экономической адаптации в России; в-четвертых, осознание руководством новых независимых государств роли миграции в обеспечении социально-политической стабильности.

⁹ См.: Густов В. А. Русский человек за рубежом // Парламентская газета. 2006. № 72 (1922). С. 49.

¹⁰ Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общ. ред. С. М. Миронова, Г. Э. Бурбулиса. М., 2007. С. 208.

¹¹ См.: Теория государства и права : учеб. для вузов / С. С. Алексеев [и др.] ; отв. ред. В. Д. Перевалов. 3-е изд., изм. и доп. М., 2008. С. 265.

¹² Сапун В. А. Механизм реализации советского права // Правоведение. 1988. № 1. С. 8.

Многочисленная и во многом новая проблема правового положения соотечественников создала различные формы ее проявления и потребовала формирования политики России в данной сфере. Следует подчеркнуть, что главным препятствием реализации Программы содействия добровольному переселению соотечественников¹³, проживающих за рубежом, является недостаточное выполнение основных направлений государственной поддержки данных лиц.

Для решения проблем в сфере правового регулирования защиты прав соотечественников за рубежом целесообразно осуществить комплекс мероприятий, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации. Основные направления в области совершенствования законодательства по поддержке соотечественников указывают на необходимость:

– подготовить проект соглашения со странами СНГ о защите интересов соотечественников;

– разработать межгосударственную Конвенцию государств – участников СНГ «О правах граждан, не теряющих связи с исторической родиной»;

– проанализировать вопрос о целесообразности разработки федерального закона «О репатриации», предлагаемого в качестве как отдельного нормативно-правового акта, так и возможности включения этой группы норм в проект Миграционного кодекса РФ;

– рассмотреть дополнения в Федеральный закон «О государственной политике в отношении соотечественников за рубежом», в соответствии с которыми определить цели и задачи данного нормативно-правового акта, например, способствование и создание юридических условий возвращению соотечественников в Россию, создать принципы закона и иные общие основания, в том числе и основные понятия. На современном этапе он не отвечает целям и принципам поддержки Российской Федерацией своих соотечественников. Многие содержащиеся в нем нормы носят декларативный характер, фактически не реализованы и нуждаются в изменении и уточнении;

– внести ряд изменений и дополнений в федеральные законы «О гражданстве Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», а также в Налоговый кодекс РФ. Эти изменения и дополнения должны касаться миграционных правоотношений под углом зрения административного права. Так, во все названные акты либо должны быть введены одинаковые определения, либо акты должны быть систематизированы путем объединения в кодекс (кодификация), при этом определения станут общими для всего акта. Принятие Миграционного кодекса РФ вполне

¹³ Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом : утв. Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 // Рос. газета. 2006. 25 июня.

укладывается в концепцию административного права и, что важнее, согласуется с его предметом.

Как отмечают Н. М. Конин и Ю. Н. Старилов, предмет административного права следует понимать как определенный «...правопорядок в отношениях между государством и гражданами, попадающими в сферу внимания государственной администрации и должностных лиц при осуществлении административной деятельности»¹⁴.

В связи с этим необходимо рассмотреть приобретающие особый концепт вопросы об административно-правовых особенностях положения соотечественников за рубежом, о формировании правовой доктрины миграционной политики в отношении соотечественников, совершенствовании деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ по регулированию правовых отношений с соотечественниками за пределами Российской Федерации.

В заключение отметим, что от того, как будет развиваться иммиграционная политика Российской Федерации в условиях глобализации, проводимая в отношении соотечественников за рубежом, зависит не только политическая стабильность страны, но и социальное, гражданское, экономическое и культурное развитие государства, а также создание и реализация благоприятных условий для совместной жизни и деятельности граждан РФ и соотечественников, решивших возвратиться в Россию.

¹⁴ Административное право России : учебник / под ред. Н. М. Кониной и Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. М., 2010. С. 53.

Воронежский государственный университет

Ильченко О. А., аспирант кафедры административного и муниципального права

E-mail: Ilchenko@bsu.edu.ru

Тел.: 8-906-604-08-80

Voronezh State University

Ilchenko O. A., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: Ilchenko@bsu.edu.ru

Tel.: 8-906-604-08-80