

В.М.Чубаров.
Ассоциация по связям
с соотечественниками за рубежом "Родина"

К вопросу о правовых проблемах отношений с соотечественниками за рубежом в социальной сфере

Коренные политические и экономические перемены, происходящие в России, не могли не затронуть социальную сферу, в которой находят отражение самые насущные повседневные интересы, касающиеся миллионов людей. Особое место среди них занимают наши соотечественники в силу сложных и далеко не однозначных событий, по причинам в том числе и социального характера, зачастую помимо своей воли оказавшихся

за пределами Отечества. Хотя российская диаспора формировалась в течение длительного периода, распад Советского Союза придал этому процессу принципиально новый оборот и невиданные ранее масштабы: десятки миллионов жителей государств, возникших на постсоветском пространстве в одночасье превратились для тех, кто остался на территории Российской Федерации, в соотечественников за рубежом. Отношения с ними стали важным фактором, весьма ощутимо воздействующим не только на внешнюю, но и на внутреннюю политику России.

В условиях, когда связи с соотечественниками за пределами страны приобретают все более широкое развитие и поддерживаются на государственном, общественном и личном уровнях в самых различных областях, включая социальную, со всей остротой встал вопрос о необходимости создания адекватной законодательной базы для их регулирования. Важным шагом в решении этой задачи явилась разработка в Комитете по делам СНГ и связям с соотечественниками проекта федерального закона "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом", в контексте которого и рассматриваются далее некоторые правовые проблемы упомянутых отношений в социальной сфере.

Ключевым моментом в законопроекте является определение самого понятия "соотечественники за рубежом", поскольку без установления субъекта правоотношений затруднительно, если вообще возможно, регулировать эти отношения. В нашем случае сложилась парадоксальная ситуация. С одной стороны, понятие "соотечественники за рубежом" прочно вошло в обиход, широко используется средствами массовой информации, употребляется в нормативных правовых актах и парламентских постановлениях, иных официальных документах и высказываниях, а с другой — отсутствует общепризнанная законодательно закреплённая формулировка этого понятия, удовлетворяющая предъявляемым к ней требованиям, и в него вкладывается различный смысл.

Определение, даваемое в законопроекте, охватывает все реально существующие группы соотечественников за рубежом, далее упоминаемых как соотечественники, — граждан Российской Федерации, постоянно проживающих или временно находящихся за ее пределами; лиц, имеющих как российское гражданство, так и гражданство иностранного государства (двойное гражданство); бывших граждан СССР в государствах на территории бывшего СССР помимо Российской Федерации; выходцев (эмигрантов) из Российской империи, СССР, РСФСР и Российской Федерации, а также потомков лиц, принадлежащих к указанным группам. Исключение из подобного определения какой-либо группы означало бы недопустимое игнорирование ее существования. Из определения

логически и по существу вытекают правовые основания для дифференцированного подхода к отношениям с соотечественниками, в зависимости от их принадлежности к различным категориям, который должен применяться и при формулировании соответствующих правовых норм. Нужно также особо подчеркнуть, что если граждане Российской Федерации и лица с двойным гражданством признаются соотечественниками в силу гражданской принадлежности, то для бывших граждан СССР, выходцев (эмигрантов) и их потомков признание себя соотечественниками тех, кто проживает на территории России, является исключительно актом свободного выбора.

Важная особенность предлагаемого проекта федерального закона заключается в том, что закон должен будет регулировать правоотношения с лицами, проживающими за пределами России и в подавляющем большинстве состоящими в иностранном гражданстве. Его авторы исходят из того, что главную ответственность за благополучие и обеспечение основных свобод, индивидуальных и коллективных прав и законных интересов соотечественников, в том числе и в социальной сфере, несут государства их проживания или пребывания. В то же время долг Российской Федерации заявить, что они также вправе полагаться на ее поддержку в этой области и на создание им наиболее благоприятных условий в отношениях с Россией.

Опасения, что закон может быть воспринят как вмешательство во внутренние дела других государств, представляются совершенно безосновательными. Во-первых, содействие соотечественникам со стороны России в обеспечении прав человека и основных свобод следует рассматривать как неотъемлемую часть международной защиты прав человека и тем самым как одну из областей международного сотрудничества. Такая деятельность представляет обычную внешнеполитическую практику любого государства, в которой используются общепринятые в мировом сообществе средства. Во-вторых, в отношениях с соотечественниками Россия применяет традиционные, давно сложившиеся формы и методы международных связей, предполагающие неперемное соблюдение национального законодательства, отвечающего международным стандартам.

Все сказанное, естественно, является основополагающим и для отношений с соотечественниками в социальной сфере. В законопроекте содержится ряд затрагивающих их установлений, которые можно подразделить на две группы. Во-первых, это нормы, регулирующие правоотношения сразу в нескольких областях, одна из которых — социальная (общие положения о защите прав соотечественников, правовой статус их отдельных категорий), и, во-вторых, нормы, касающиеся непосредственно социальной сферы (социальная

поддержка соотечественников, в том числе в пенсионном обеспечении, вопросы образования, социальные льготы и преимущества).

За пределами Российской Федерации в порядке детализации заявления о намерении защищать права соотечественников предусматривается принятие мер по регулированию внешней трудовой миграции с учетом прав и законных интересов граждан Российской Федерации, выезжающих на временную работу за границу, право на равенство возможностей на уровне не ниже, чем для граждан любого другого государства. Правовой статус военнослужащих и членов их семей во время пребывания за рубежом определяется посредством заключения международных договоров.

Имеется в виду оказывать в первоочередном порядке поддержку социально незащищенным категориям соотечественников, в том числе в пенсионном обеспечении, в зависимости от их принадлежности к различным группам, предоставлять гуманитарную помощь соотечественникам в чрезвычайных ситуациях. Малообеспеченные бывшие граждане СССР и выходцы (эмигранты) могут быть полностью или частично освобождены от уплаты государственной пошлины при подаче заявлений или ходатайств по вопросам российского гражданства.

Российская Федерация готова будет взять на себя обязательство поддерживать соотечественников в государствах проживания в обеспечении им равного доступа к образованию на всех уровнях и в получении его на родных языках. В последнем случае предусматриваются меры по подготовке преподавателей, разработке при участии специалистов-соотечественников учебников, программ и учебно-методических пособий. Будет оказываться содействие в создании и получении официального признания учебных заведений, ведущих обучение на языках российских национальностей, в признании эквивалентности дипломов, выдаваемых этими учебными заведениями. В отношениях с государствами на территории бывшего СССР намечается проводить линию на выработку согласованной политики в области образования и на формирование единого образовательного пространства, в котором учитывались бы такие права и интересы соотечественников.

Во время пребывания на территории Российской Федерации к соотечественникам иностранным гражданам и лицам без гражданства предполагается применять национальный режим, в соответствии с которым они будут пользоваться правами и нести обязанности наравне с российскими гражданами, кроме случаев, установленных Конституцией РФ, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации.

В этом контексте предполагается способствовать соотечественникам в получении среднего и высшего профессионального образо-

вания и в повышении квалификации в российских учебных заведениях и научно-исследовательских учреждениях. При распределении квот на прием иностранных граждан для указанных целей за счет средств федерального бюджета в обязательном порядке должны учитываться интересы соотечественников.

Для бывших граждан СССР и выходцев (эмигрантов) предусматривается возможность наделения их правом на проезд по территории России и пользование гостиничными услугами по ценам, действующим для граждан России.

Особое внимание уделяется вопросам, связанным с поддержкой соотечественников при добровольном или вынужденном переселении и обустройстве в Российской Федерации. Предусматривается принятие мер по созданию им благоприятных правовых или иных условий выезда из государства проживания на жительство в Российской Федерации; устанавливается порядок приобретения соотечественниками статуса беженца или временного переселенца, в зависимости от которого будут решаться и социальные проблемы.

В проекте закладываются организационные основы для реализации содержащихся в нем норм. Определяются российские участники (субъекты) отношений с соотечественниками, обязанности федерального центра и субъектов федерации, государственных органов власти, в том числе дипломатических представительств и консульских учреждений и их должностных лиц, источники финансирования и порядок предоставления льгот и преимуществ, задачи государственного мониторинга. Специальная статья устанавливает права общественных объединений соотечественников.

По сути своей, законопроект носит рамочный характер и рассчитан на действие в течение длительного времени: Поэтому невозможно было избежать в нем элементов декларативности, если понимать декларативность как официальное программное заявление об основных положениях, определяющих организацию того или иного рода деятельности. Именно в таком "программном" смысле употребляются слова "поддерживает", "способствует", "содействует"; именно на их основе в дальнейшем по мере необходимости и возникновения материально-финансовых и иных условий для их реализации могут быть приняты законодательные и нормативные правовые акты, которые в совокупности с предлагаемым законом должны составить правовой механизм осуществления государственной политики России в отношении соотечественников за рубежом.

Законопроекту предстоит еще проделать нелегкий путь, в него несомненно будут внесены существенные поправки и дополнения. Ведущиеся вокруг него дискуссии показали, что остались пробле-

мы, также нуждающиеся в правовом регулировании. Если говорить о социальной сфере, то речь идет, в частности, о расшифровке понятий "социально незащищенные" и "малообеспеченные" категории соотечественников, о вопросах пенсионного обеспечения соотечественников, распространении на них прав и льгот, предоставляемых российским законодательством инвалидам и участникам Великой Отечественной войны, ветеранам военной службы и гражданам, проживавшим и работавшим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, организации медицинского обслуживания соотечественников на территории России. Социальные работники могли бы внести в это важное дело особенно ценный вклад.