

Михайлов В. В.

Защита российских граждан, проживающих и работающих за рубежом: юридические аспекты

Mikhailov V. V. Protection of Russian Citizens Living and Working Abroad: Juridical Aspects

Статья посвящена актуальной в современном отечественном правоведении проблеме защиты российских граждан, проживающих и работающих в иностранных государствах. Ухудшение международной обстановки еще более актуализируют данную тему, поскольку права граждан Российской Федерации (РФ) за границей все чаще нарушаются, а существующие двусторонние договоренности не исполняются. Предлагается рассматривать проблему российских граждан за рубежом в комплексе защиты групповых прав. Для этого, как утверждают авторы, требуется уточнение понятия прав группы, включение в него категорий групп граждан, проживающих в иностранных государствах, определение правового статуса и особенностей этих групп. Создание единого правового пространства индивидуальных и групповых прав должно создать условия для активизации деятельности государства и обществности по правовой защите граждан РФ за рубежом, поддерживать культурные и экономические связи российских диаспор с Россией.

Ключевые слова: правозащитная деятельность, групповые права, уязвимые группы, граждане Российской Федерации за рубежом, трудовая миграция, российские диаспоры в иностранных государствах.

The article is devoted to the problem of protection of Russian citizens living and working in foreign countries, which is relevant in modern Russian jurisprudence. The deterioration of the international situation makes this topic even more relevant, since the rights of Russian citizens abroad are increasingly violated, and existing bilateral agreements are not being implemented. It is proposed to consider the problem of Russian citizens abroad in the complex of protection of group rights, which requires clarifying the concept of group rights, including categories of groups of citizens living in foreign countries, determining the legal status and characteristics of these groups. The creation of a single legal space for individual and group rights should create conditions for the activation of the state and the public's activities for the legal protection of Russian citizens abroad, and support the cultural and economic ties of Russian diasporas with Russia.

Keywords: human rights activities, group rights, vulnerable groups, citizens of the Russian Federation abroad, labor migration, Russian diasporas in foreign countries.

Государственная политика в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, по-прежнему имеет лишь одно значимое направление — переселение желающих покинуть новую родину в Российскую Федерацию (РФ) [1, с. 53–76]. Поддержка русских и русскоязычных, а равно и других национальных групп,

Михайлов Вадим Викторович — профессор гуманитарного факультета Санкт-Петербургского государственного университета аэрокосмического приборостроения, доктор исторических наук, доцент.

© Михайлов В. В., 2021

входящих в РФ, проживающих за рубежом, оказывается в поле внимания государственных и общественных структур только в исключительных случаях.

Так, Всемирный конгресс соотечественников, который призван решать проблемы граждан РФ за рубежом проводится, согласно Федеральному закону от 24 мая 1999 г. № 99–ФЗ, раз в три года [2]. Посольские и консульские службы РФ в иностранных государствах не показывают себя активными проводниками государственной политики в этом направлении. Деятельность омбудсмена по правам человека чаще всего «связана с нерешенными социально-экономическими проблемами... и выдаче паспортов граждан [3, с. 22–23]». Вопрос же о правовой поддержке миграции из России в другие страны даже не стоит, а в общественном мнении чаще всего рассматривается в моральном плане негативно [4, с. 62; 5, с. 43–45]. При этом, в 2018 г. более 3 млн граждан России проживали за рубежом, из которых 2 млн 600 тыс. — постоянно [6, с. 196].

При этом, как показывает опыт других стран, планомерная, поддерживаемая государством и обществом эмиграция при условии сохранения культуры и социальных связей с метрополией является одной из сильнейших форм «мягкой силы», оказывает значительное международное влияние, способствует культурной экспансии, воздействует на общества-приемники новых диаспор. Данная группа, по сути, исключена из российского политического правового и общественного дискурса в целом. Различные этнические диаспоральные группы активно действуют на территории России, и их правовая регуляция недостаточна. Разработка единого поля регламентации обязанностей и защиты прав диаспоральных групп, включая эмигрировавших российских граждан, безусловно, способствовала бы снижению проблемности в этой сложной области социальной жизни стран и народов.

Если говорить о проблемах миграции и мигрантов в целом, то они практически однотипны в различных странах и в отношении различных этнических групп. С. Ю. Адрейцо и Р. Б. Булатов указывают на следующие проблемные факторы:

- «...экономические мигранты... являются членами социальной группы которая подвергается социальному исключению... и поэтому является уязвимой социальной группой» [7, с. 49];
- «с мигрантами как уязвимой группой связан такой феномен, как «уязвимая занятость»: отсутствие оформленных трудовых отношений, наличие практик вплоть до схожих с рабовладением [7, с. 50];
- «в условиях миграции создаются специфические системы формальных и неформальных сетей мигрантов беженцев и лиц, ищущих убежище, регулирующих как отношения внутри общины, так и взаимоотношения этих общин с местным сообществом» [7].

Обратим внимание и на проблему нарушения мигрантами законодательства страны пребывания, культурные различия, часто приводящие к конфликтам на бытовом уровне, различие в понимании норм морали и нравственности, поскольку «различие групп в социуме часто определяется различием культурных традиций и стереотипов, которые могут отличаться от таковых большинства» [8, с. 17]. Если вопросы и проблемы различных групп мигрантов и диаспор в России получают свое определение, характеристики и способы правовой регламентации, если различные группы мигрантов в определенной степени защищены как законодательством РФ, так и международными актами, признанными в РФ, то в отношении защиты прав российских граждан за рубежом работа по определению статуса таких групп, их правоспособности и защите практически не ведется. Политика РФ в отношении сограждан, проживающих в других странах, по-прежнему не имеет определенного и целенаправленного правового характера, а «объединяющим

фактором эмиграции остается некая расплывчатая культурная общность» [4, с. 42]. Многие декларируемые меры поддержки российских граждан за рубежом, такие как поддержка бизнеса и торговли граждан России в иностранных государствах, создание и поддержка организаций и объединений соотечественников в странах их проживания, поддержка получения образования на русском языке [9, с. 916–918], не получают ни должного финансирования, ни отражения в российских и зарубежных СМИ. Определенная работа в этом направлении ведется Русской православной церковью, но ее сложно назвать государственной, поскольку большинство современных стран имеют светскую власть.

Проблемой определения статуса «соотечественников в иностранных государствах» являются исторические факторы. В советский период эмиграция была связана с диссидентством, деятельным противостоянием государственной идеологии. Более того, принята практика насильственного лишения гражданства по идеологическим соображениям. Как пишет В. А. Герасимова, «в этой связи ряд юридических лиц выступил в пользу неюридического определения термина, стремясь избежать протестов со стороны мировой общественности и групп поддержки диаспоры. Например, в 2001 г. В. В. Путин отметил, что «соотечественники» — это не только юридическая категория, а в большей степени вопрос личного выбора, вопрос духовного самоопределения» [9, с. 906].

При этом ущемление прав русскоязычного населения в иностранных странах налицо: «В ряде бывших советских республик представители российской диаспоры лишены гражданских прав и имеют статус не граждан, на территории других республик ущемляются их права, связанные с получением образования на русском языке, трудоустройством, улучшением жилищных условий, получением социальной поддержки от государства и т. д.» [10, с. 153]. Вряд ли можно назвать случайным и то, что большинство иностранных государств не поддержали инициативу предоставления гражданам России, проживающим в этих странах, двойного гражданства [11, с. 34].

Схожая ситуация наблюдается и в отношении русских диаспор со стороны местных властей. Как отмечает А. Б. Ручкин, в США «русская диаспора не имеет своих представителей на федеральном уровне. Практически единственным политиком, претендующим на отстаивание интересов русскоязычного сообщества, остается депутат законодательной Ассамблеи штата Нью-Йорк Алекс Брук-Красный, программа которого во внешнеполитической сфере в значительной степени сфокусирована на американо-израильских отношениях» [5, с. 42]. Русские в США, в отличие от многих более сплоченных этнических групп, слабо влияют на местную правовую практику и практически не участвуют в политической жизни.

Представляется, чтобы возникла практика работы по правовой защите наших граждан, постоянно или длительное время пребывающих за рубежом, следует обратиться к теории групповых прав и их защите в современной системе правового государства и международного сообщества. Как пишут С. Н. Горбунов и Б. А. Молчанов, «власть, которой наделена группа, может быть ограничена в какой-то степени или в целом юрисдикцией над личностью» [12, с. 391], и это позволит соотнести декларируемые всеобщие права с индивидуальными. Если «правовая система игнорирует групповую культуру, это зачастую приводит к ущемлению таких прав группы, как право на пользование родным языком, права на образование, права на вероисповедание, а порой и к ущемлению таких основополагающих прав человека, как право на жизнь и право на труд и его достойную оплату» [8, с. 17].

Современное мировое сообщество и эксперты в области права пришли к признанию того, что правовая система, исходящая из принципа соблюдения, нена-

рушения и недискриминации прав отдельного индивида, не всегда может защитить права человека как члена группы, то есть к необходимости выделения в области права группы как особого объекта правовой защиты. Вопрос о правовом статусе группы остается одним из самых спорных в теории права. Прежде всего существуют различные определения самой группы как субъекта права. Американский правовед-либерал Вернон Ван Дайк полагал, что только «общности, которые «существуют как целое, а не случайное собрание индивидов», могут быть идентифицируемы как группа или коллектив. Их социальное существование должно отвечать критериям длительности, стабильности и устойчивости к социальным изменениям. В противном случае, с точки зрения правового статуса, они не могут быть выделены, и для их обозначения применимы термины «категория» или «контингент» [5, с. 17; 13, р. 21–22]. Утверждение изменчивости правового статуса и правовой регуляции группы не является общей для теории права в отношении права группы. Так, особенностью национальных или религиозных меньшинств часто выступает неизменность культурных стереотипов поведения, традиционность как форма социализации. В. Ван Дайк признает «социализирующий характер группы», что означает формирование и трансляцию культурных и индивидуальных черт, благодаря которым группа получает возможность сохранять себя как группу, отличную от других, а каждый ее член — идентифицировать себя с данной группой. Эта особенность группы наделяет ее особыми отличительными «правовыми достоинствами», которые могут быть признаны в правовом поле и получить собственную нормативную регуляцию [13, р. 25].

В свою очередь, у групп граждан, проживающих в иностранных государствах, существует отличительный правовой статус, поскольку они имеют двойное подчинение законодательствам страны своего гражданства и страны своего проживания и трудоустройства. При этом нередко возникают правовые коллизии, исходящие как из различия основных правовых установлений в двух странах, так и из культурных идентификаций граждан, особенностей их правового сознания. Отдельно отметим и проблемы, связанные с противоречиями мировой политики. Как пишет О. С. Швыткина, «в последние годы происходит ухудшение политической, экономической и социальной ситуации в государствах дальнего и ближнего зарубежья. Кроме того, в связи с аннексией Крыма, военных действий в Сирии и западными санкциями взаимоотношения Российской Федерации с другими государствами развиваются неоднозначно. Данные политические факторы не могли не сказаться на положении граждан, находящихся вне территории Российской Федерации» [6, с. 196]. С одной стороны, русские как национальная группа определены в местных СМИ в качестве подозрительной или даже опасной, с другой — нарастает раскол и внутри самой группы русскоязычных граждан по политическим предпочтениям. Более того, как отмечает Г. А. Ализаре, все чаще происходит использование «диаспоральных групп России как инструментов силового давления на государство, лишения их в государстве-реципиенте геополитической субъектности, что превращает диаспору в конфликтогенный фактор, делает ее заложником международных конфликтов» [14, с. 182]. В более общем смысле можно утверждать факт, как пишут Ю. А. Антохина, В. М. Боер и П. П. Глущенко, «порочной практики, направленной на противопоставление одной части населения другой» [15, с. 39].

Как указано нами ранее, «на международном уровне многие проблемы коллективного права национальных и территориальных групп на самостоятельное избрание своей судьбы сегодня не только сохраняются, но и обостряются» [16, с. 275]. Показательно, что в последние годы ситуация с сепаратистскими движениями, даже в таких государствах либерального устройства, как США и страны

Западной Европы, настолько усложнилась, что стала подрывать как политическое положение Евросоюза (Брексит), так и ряда отдельных государств (Испании, Великобритании, Бельгии). В США национальные проблемы в ряде штатов ведут к обособлению последних от единого правового поля конфедерации, если не угрожают распадом отношений, часть которых видится нами как отрицание особой области коллективных прав групп, в том числе наций и народов. Проблемы ведут к тому, что международное право используется в неблагоприятных политических и экономических целях, а сообщество теряет доверие к международным органам правовой регуляции и правовой защиты.

Можно утверждать, что политика двойных стандартов, которую ведут эти страны по отношению к национальным и народным сообществам, объявившим о своих правах на самостоятельное историческое развитие, бьет и по лидерам современного мира. Как отмечают С. Ю. Адрейцо и Р. Б. Булатов, «только на основе политики интеграции возможно преодоление негативных последствий этносоциальной стратификации и сегрегации иммигрантов, их социальной исключенности» [6, с. 47]. При этом авторы признают, что «необходимо активизировать участие в адаптации и интеграции иностранных граждан... диаспоры и землячества» [6, с. 92]. Это признание говорит о коллективном, групповом единстве трудовых мигрантов и граждан РФ, что требует и единой правовой регуляции этих групп. Именно стандартная, унифицированная правовая регуляция правового статуса как мигрантов в РФ, так и российских граждан, работающих и проживающих за рубежом, станет способствовать реализации «интеграции, адаптации, аккультурации» временных и постоянных мигрантов в избранное ими для работы или проживания общество. Как пишет О. С. Швыткина, «общественное мнение, авторитет государства на международной арене зависят от уровня соблюдения прав иностранных граждан на его территории» [6, с. 130]. Это требование несет обязательность как для России в отношении иностранных граждан, проживающих на ее территории, так и для иностранных граждан в отношении граждан России.

Литература

1. *Бородин С. С., Громыко С. С., Лойт Х. Х.* Миграционная политика России и зарубежных стран. СПб.: ГУАП, 2011. 374 с.
2. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом [Электронный ресурс]: федер. закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23178/ (дата обращения: 10.04.2021).
3. *Волченко А. В.* Роль Уполномоченного по правам человека в защите граждан Российской Федерации, находящихся за ее пределами // Бизнес в законе. 2021. № 1. С. 20–24.
4. *Пешкова В. М.* Дискурсы о «диаспорах» в современной российской федеральной прессе // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2017. № 1 (137). С. 61–79. DOI: 10.14515/monitoring.2017.1.05
5. *Ручкин А. Б.* От «врагов народа» до «друзей нации: русская диаспора в российско-американском диалоге // Знание. Понимание. Умение. 2014. № 2. С. 40–50.
6. *Швыткина О. С.* Правовые проблемы защиты прав российских граждан за рубежом // Молодой учёный. 2018. № 44 (230). С. 196–198.
7. *Адрейцо С. Ю., Булатов Р. Б.* Защита иностранных граждан в современной России: монография. СПб.: ГУАП, 2018. 143 с.
8. *Михайлов В. В.* О некоторых противоречиях в определении правового статуса групп (коллективов) в современной западной и отечественной теории правовой защиты // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2021. № 1 (50). С. 15–20.

9. Герасимова В. А. Российские соотечественники за рубежом // Постсоветские исследования. Т. 2. № 1. 2019. С. 904–922.
10. Ревазова М. И. Политико-правовые средства обеспечения прав и интересов соотечественников // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2018. № 2. С. 152–160. DOI: 10.18384/2310-676X-2018-2-152-160
11. Околелова Ю. Ю. Международно-правовые основы защиты прав граждан Российской Федерации, проживающих за границей // Закон и право. 2019. № 8. С. 32–34. DOI: 10.24411/2073-3313-2019-10339
12. Горбунов С. Н., Молчанов Б. А. Возмещение вреда за исторические несправедливости. Архангельск: КИРА, 2013. 489 с.
13. Van Dyke V. Collective Entities and Moral Rights: Problems in Liberal-Democratic Thought // The Journal of Politics. 1982. № 44. P. 21–40.
14. Ализаде Г. А. Особенности государственной диаспоральной политики Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2019. № 2. С. 181–184. DOI: 10.22394/2079-1690-2019-1-2-181-184
15. Антохина Ю. А., Боев В. М., Глуценко П. П. Правозащитная деятельность: теория и практика защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. СПб.: ГУАП, 2016. 562 с.
16. Михайлов В. В. Автономия и национальное самоопределение как формы правовой защиты коллективных (групповых) прав // Бизнес. Образование. Право. 2020. № 3 (52). С. 272–277. DOI: 10.25683/VOLBI.2020.52.328

Контактные данные:

Михайлов В. В.: 190000, Санкт-Петербург, Большая Морская ул., д. 67а;
e-mail: batukom@mail.ru.

Contact Details:

Mikhailov V. V.: 67A Bol'shaya Morskaya Str., St. Petersburg 190000,
Russia; e-mail: batukom@mail.ru.