

УДК 342.1/.8

Ответственность по защите и вопросы защиты соотечественников за границей

Ясносокирский Юрий Анатольевич

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры международных отношений,
Международная академия бизнеса и управления,
129594, Российская Федерация, Москва, 5-й пр. Марьиной Рощи, 15-а;
e-mail: dan63@rambler.ru

Аннотация

Автор исследует вопрос законного основания и политической практики защиты соотечественников за границей в России. Исследуя юридическую и политическую сторону вопроса, автор приходит к выводу о том, что российская правовая сфера страдает от недостатка правовых актов, отвечающих реализации федерального закона о соотечественниках. У государства также нет разработанной стратегии обеспечения эвакуации соотечественников из зарубежных стран в случае чрезвычайной ситуации.

Для цитирования в научных исследованиях

Ясносокирский Ю.А. Ответственность по защите и вопросы защиты соотечественников за границей // Теории и проблемы политических исследований. – 2014. – № 5. – С. 51-62.

Ключевые слова

Защита соотечественников, гражданство, проживание за рубежом, международная политика, международное право, коллективная самооборона, ответственность по защите.

Введение

22 марта 2012 г. Факультет международного права Дипломатической академии МИД России совместно с Российской ассоциацией международного права и Международно-правовым клубом провели заседание «круглого стола» на тему «Ответственность за защиту (новые тенденции в международном праве и международных отношениях)». Говоря о концепции ОПЗ, правовед С.В. Черниченко, член Международно-правового совета при МИД России, уделил внимание тому, что ответственность по защите должна включать в себя и факты крупномасштабного нарушения прав граждан государства, находящихся за рубежом, рассматривая такие факты как нападение на само государство. Ведь, по словам ученого, «нельзя ждать, когда будет братская могила» [Круглый стол..., 2012, www]. Если государство рассматривает нападение на свою территорию как агрессию против всего государства, то же самое может быть отнесено и к гражданам государства. Здесь необходимо говорить не столько о гуманитарной интервенции, сколько о самообороне. Ученый также рассмотрел действия российских войск против Грузии на территории Абхазии, утверждая статус этих действий как коллективной самообороны. Он также предложил понятие «вооруженные самозащитные меры», применяемые одним государством на территории другого государства, когда последнее ничего не делает для ликвидации опасности и для защиты своих граждан.

Действительно, «ответственность по защите» [см. Ясносокирский, 2012] получает особое значение при обращении к теме соотечественников за рубежом. В основе защиты прав соотечественников за рубежом, как точно подчеркивает В.П. Басик, лежит «естественная связь постоянно или временно находящихся за границами страны соотечественников <...> Эта связь <...> побуждает любое государство происхождения к защите прав своих соотечественников» [Басик, 2002, 32].

В Конституции Российской Федерации отмечено, что Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами (ст. 61). Поскольку государство должно защищать защиты своих граждан и нести всю полноту ответственности (в контексте новой трактовки суверени-

тета), то эта ответственность в полной мере протирается на граждан страны, проживающих за границей.

Защита соотечественников: терминологическая точность и правовые основания

Говоря о защите соотечественников, необходимо различать понятия «поддержки» и «защиты» (также употребляются термины «помощь» и «покровительство»).

В сфере международного права и политики основными путями обеспечения соблюдения прав и свобод соотечественников за рубежом являются:

- принятие международных и внутригосударственных нормативно-правовых актов;
- деятельность международных и межгосударственных объединений;
- работа Европейского суда по правам человека (в конкретных случаях нарушения интересов и прав).

Совмещение и даже столкновение интересов при защите прав соотечественников может быть связано с тем, что проблема имеет конституционно-правовые и международно-правовые аспекты.

Правовые основы отношений Российской Федерации с соотечественниками, проживающими за рубежом, определяются международными договорами Российской Федерации, Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (с изменениями от 11 ноября 2003 г., 2 ноября 2004 г., 3 января, 18 июля 2006 г., 1, 4 декабря 2007 г.), Федеральным законом от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изменениями от 30 июня, 11 ноября 2003 г., 22 августа, 2 ноября 2004 г., 18 июля, 29 декабря 2006 г., 6 января, 1, 4 декабря 2007 г.), Законом РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-I «О вынужденных переселенцах» (с изменениями от 20 декабря 1995 г., 7 августа 2000 г., 24 декабря 2002 г., 23 декабря 2003 г., 22 августа 2004 г., 18 июля 2006 г.).

Нормы, касающиеся напрямую защиты прав соотечественников, прописаны в федеральном законе «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». Так, в нем указано (ст. 14):

«2. Защита основных прав и свобод человека и гражданина применительно к соотечественникам является неотъемлемой частью внешнеполитической деятельности Российской Федерации.

3. Сотрудничество Российской Федерации с иностранными государствами реализуется с учетом соблюдения тем или иным государством общепризнанных принципов и норм международного права в области основных прав и свобод человека и гражданина.

4. Дискриминация граждан Российской Федерации, проживающих за рубежом, может быть основанием для пересмотра политики Российской Федерации в отношении иностранного государства, в котором такая дискриминация имеет место.

5. Несоблюдение иностранным государством общепризнанных принципов и норм международного права в области основных прав и свобод человека и гражданина в отношении соотечественников является основанием для принятия органами государственной власти Российской Федерации предусмотренных нормами международного права мер по защите интересов соотечественников» [99-ФЗ, [www](http://www.azbyaka.ru)].

Таким образом, объем ответственности по защите соотечественников, проживающих за рубежом, определен законодательно.

Вместе с тем до сих пор нельзя говорить о том, что правовое регулирование защиты соотечественников за рубежом обеспечено каким-либо полноценным механизмом реализации: «в настоящее время отсутствует механизм защиты личных прав и свобод соотечественников за рубежом (граждан РФ)» [Горяинова, 2011, 21]; никакой системы прав защиты русских за рубежом не существует, есть только ряд деклараций на эту тему.

Более того, и правовое обеспечение такой защиты несовершенно; по заключению исследователя вопроса, «пробел в правовом регулировании рассматриваемой группы общественных отношений заключается в отсутствии

полноценного механизма разграничения предметов ведения и полномочий в области защиты соотечественников за рубежом» [Меркулова, 2011, 107-108].

В Федеральном законе «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» проблеме разграничения предметов ведения и полномочий посвящена лишь ст. 6, согласно которой «законодательство в области отношений с соотечественниками основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права, Конституции Российской Федерации, международных договорах Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов» [99-ФЗ, [www](http://www.azbyaka.ru)]. Таким образом, федеральный законодатель не уточняет, какими полномочиями в данной сфере могут обладать субъекты РФ, конкретные должностные лица и высшие исполнительные органы. В итоге «исполнительные органы власти осуществляют политику поддержки зарубежных соотечественников по своему усмотрению и во многом произвольно» [Меркулова, 2011, 108].

Большое место в решении вопроса защиты прав российских граждан за границей играют договоры о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам. К примеру, такие договоры заключены с Болгарией, Венгрией, Грецией, Италией и другими государствами. Подписана и ратифицирована Россией Конвенция СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам. Двусторонние соглашения в этой сфере достигнуты с Латвией, Литвой, Эстонией, Азербайджаном, Кыргызстаном. Целью подписания таких соглашений становится защита прав, имущественных и личных, граждан одного государства-участника соглашения на территории другого.

Непроработанность законодательной и правоприменительной базы защиты соотечественников приводит к тому, что и двусторонние соглашения могут нарушаться. Так, в статье 5 Договора о дружбе и сотрудничестве между Россией и Молдовой от 19 ноября 2001 г. стороны обязались воздерживаться от любых действий, наносящих ущерб суверенитету и территориальной целост-

ности друг друга; однако уже 6 октября 2006 г. Государственная Дума РФ приняла постановление «Об итогах референдума в Приднестровье 17 сентября 2006 года», в котором признала легитимность референдума о статусе республики, что противоречит не только двусторонним соглашениям, но и договоренностям в рамках СНГ и принципам международного права. Другая крайность, как заключают эксперты – «выстраивать отношение с иностранными государствами на основе уступок и патернализма на том основании, что там проживают наши соотечественники. Такая ситуация имела место в отношении Украины при переходе в 2005 году на расчеты по налогам за природный газ и газовый конденсат» [Петухов, 2007, 22-23].

Политика и защита прав соотечественников

Политика России по защите прав соотечественников в ряде стран непоследовательна. Так, Д.В. Петухов приводит пример, что в связи с отменой в Туркменистане пенсий соотечественники, проживающие в этой стране, оказались в бедственном положении, в связи с чем 15 февраля 2006 г. Государственная Дума РФ направила Председателю Правительства РФ парламентский запрос «О пенсионном обеспечении российских соотечественников в Туркменистане». Однако такие действия Туркменистана никак не отразились на энергетическом сотрудничестве РФ с этой страной [там же, 25].

Вопрос о защите соотечественников играет особую роль в оценке отношения России к событиям в Абхазии, Южной Осетии, Приднестровье, Крыму, где большинство населения имеет российское гражданство. С.Мамонов, рассматривая такие территории, задается вопросом: «Что первично, народный суверенитет или территориальная целостность государства?» [Мамонов, 2004, 73].

Применение Вооруженных Сил РФ для защиты прав соотечественников за рубежом возможно только с учетом требований п. «г.» ст. 102 Конституции РФ и норм международного права. Территориями массового проживания соотечественников, где используются Вооруженные Силы РФ, являются сегодня Южная Осетия (по Соглашению о принципах урегулирования грузино-осетинского конфликта между Грузией и Россией от 24 июня 1992 г.) и Абхазия

(по решению Совета глав и государств СНГ 2003 г. «О пребывании коллективных сил по поддержанию мира в зоне конфликта в Абхазии и мерах дальнейшего урегулирования конфликта»).

Важным и мало используемым способом защиты прав соотечественников является использование судебных процедур в рамках Европейского Суда по правам человека (так, при участии России в качестве третьей стороны уже выиграно несколько дел против Латвии). Однако и здесь со стороны России не всегда применяется весь спектр доказательных документов для защиты прав соотечественников: так, в деле Сливенко Россия не привела данных международных организаций о нарушении прав и законных интересов русскоязычного населения в странах Балтии, хотя Европейский суд по делам человека обращает внимание на такие документы, и в итоге жалоба заявителей по поводу нарушения ст. 14 Конвенции о защите прав и свобод человека не была рассмотрена, а признано было только нарушение ст. 8. Также мог бы более активно отстаивать в этом органе интересы соотечественников Уполномоченный РФ при Европейском Суде по правам человека.

Действенным средством защиты прав соотечественников за рубежом в потенциале является помощь в отстаивании прав в государствах их проживания (так, например, положительным примером является заключение кафедры уголовного права и криминологии МГУ по делу партизана В.М. Кононова, обвиненного Латвией в военных преступлениях) [см. Огурцов, 2005, 29].

Важно отметить, что в компетенцию Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации не входят интересы русскоговорящего населения за рубежом, хотя в ст. 53 модельного Закона «О статусе Уполномоченного по правам человека», принятого Межпарламентской ассамблеей СНГ, установлено, что деятельность Уполномоченного по правам человека является частью внешнеполитической деятельности государства по защите своих граждан за его пределами и укреплению связей с соотечественниками, проживающими за рубежом.

Ответственность по защите, которую несет перед своими гражданами, проживающими на территории других стран, Россия, таким образом, является весьма мало определенным феноменом, в особенности в аспекте правоприме-

нения. Мнение исследователя о том, что «для защиты своих граждан, проживающих за рубежом, России следует использовать такие способы защиты, как «гуманитарное вмешательство» и «гуманитарная помощь» [Горяинова, 2011, 21], не вполне соотносится с современным международным правом. Согласимся, что «следуя подобной логике, можно признать юридическое неравенство государств, разделить страны на более или менее суверенные» [Петухов, 2007, 24]. Действительно, «в настоящее время существует реальная опасность расширительного толкования положений концепции ОПЗ, её неконтролируемого применения со стороны мирового сообщества» [Ясносокирский, 2013, 19].

Выводы

Ситуации последних лет показывают, что российская правовая сфера страдает от недостатка правовых актов, отвечающих реализации Федерального закона о соотечественниках. У государства также нет разработанной стратегии обеспечения эвакуации соотечественников из зарубежных стран в случае чрезвычайной ситуации. Обеспечение ответственности по защите соотечественников должно иметь под собой твердое правовое основание.

Библиография

1. Басик В.П. Конституционные основы, законодательство и практика защиты прав соотечественников за рубежом (опыт сравнительно-правового исследования). – М., 2002. – 160 с.
2. Горяинова М.В. Особенности реализации и защиты личных (гражданских) прав и свобод соотечественников, проживающих за рубежом // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2011. – № 4 (18). – С. 19-22.
3. Круглый стол по теме «Ответственность за защиту (новые тенденции в международном праве и международных отношениях)». – 2012. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.youtube.com/watch?v=VEudC0Ifpt8>
4. Мамонов В.В. Конституционные гарантии национальной безопасности России. – Саратов, 2004. – 140 с.

5. Меркулова А.П. Некоторые аспекты правового регулирования механизма реализации государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом // Вестник Владимирского юридического института. – 2011. – № 3 (20). – С. 106-111.
6. Огурцов Н.А. Дело партизана В. Кононова: правовые аспекты // Вестник МГУ. Серия 11. Право. – 2005. – № 3. – С. 29.
7. Петухов Д.В. Конституционные аспекты поддержки и защиты Россией соотечественников за рубежом // Журнал российского права. – 2007. – № 10. – С. 20-27.
8. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ (ред. от 23.07.2013). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_150465/
9. Ясносокирский Ю.А. К исследованию правовой природы «ответственности по защите» // Вопросы российского и международного права. – 2012. – № 7-8. – С. 89-100.
10. Ясносокирский Ю.А. Принцип невмешательства и ответственность по защите (ОПЗ) // Вопросы российского и международного права. – 2013. – № 3. – С. 9-22.

Responsibility to protect and the protection of compatriots abroad

Yurii A. Yasnokirskii

PhD (Law),

associate professor of the department of international relations,

International Academy of Business and Management,

129594, 15a Mar'ina roshcha 5th passage, Moscow, Russian Federation;

e-mail: dan63@rambler.ru

Abstract

The author explores the question of the legal basis and the political practice of protecting compatriots abroad in Russia. The Constitution of the Russian Federation noted that the Russian Federation guarantees its citizens protection and patronage abroad (Art. 61). Since the state must protect and defend its citizens and bear full responsibility (in the context of a new interpretation of sovereignty), this responsibility is fully spread on citizens residing abroad. Federal legislator does not specify what powers in this area may have subjects of the Russian Federation, specific officials and senior executive bodies. A great place to addressing the protection of the rights of Russian citizens abroad take treaties on legal assistance in civil, family and criminal cases. Imperfection of legislative and enforcement framework for the protection of compatriots causes even violating of bilateral agreements. Exploring the legal and political sides of the issue, the author comes to the conclusion that the Russian legal sphere suffers from a lack of legal acts to meet the implementation of the federal law on compatriots. The state has also not developed a strategy for the evacuation of compatriots from foreign countries in case of emergency. The issue of protecting fellow plays a special role in the assessment of relations between Russia and the regions where the most of population has Russian citizenship.

For citation

Yanosokirskii, Yu.A. (2014) *Otvetstvennost' po zashchite i voprosy zashchity sootechestvennikov za granitsei* [Responsibility to protect and the protection of compatriots abroad]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [*Theory and Problems of Political Studies*], 5, pp. 51-62 (in Russian).

Keywords

Protection compatriots, citizenship, residence abroad, international politics, international law, collective self-defense, responsibility to protect.

References

1. Basik, V.P. (2002) *Konstitutsionnye osnovy, zakonodatel'stvo i praktika zashchity prav sootechestvennikov za rubezhom (opyt sravnitel'no-pravovogo issle-*

- dovaniya) [*Constitutional framework, legislation and practice of protecting the rights of compatriots abroad (experience in comparative legal studies)*]. Moscow.
2. *Federal'nyi zakon ot 24.05.1999 N 99-FZ (red. ot 23.07.2013) "O gosudarstvennoi politike Rossiiskoi Federatsii v otnoshenii sootechestvennikov za rubezhom" (24 maya 1999 g.)* [*The Federal Law of 24.05.1999 N 99-FZ (ed. 23.07.2013) "On the State Policy of the Russian Federation in respect of compatriots abroad" (May 24, 1999)*] [Online] consultant.ru. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_150465/ [Accessed 23/06/13].
 3. Goryainova, M.V. (2011) Osobennosti realizatsii i zashchity lichnykh (grazhdanskikh) prav i svobod sootechestvennikov, prozhivayushchikh za rubezhom [Features of realization and protection of personal (civil) rights and freedoms of compatriots living abroad]. *Yuridicheskaya nauka i pravookhranitel'naya praktika* [Jurisprudence and law enforcement practice], 4 (18), pp. 19-22.
 4. *Kruglyi stol po teme "Otvettstvennost' za zashchitu (novye tendentsii v mezhdunarodnom prave i mezhdunarodnykh otnosheniyakh)"* [Round table on "The Responsibility to Protect (new trends in international law and international relations)"] (2012). [Online]. Available at: <http://www.youtube.com/watch?v=VEudC0Ifpt8> [Accessed 23/05/13].
 5. Mamonov, V.V. (2004) *Konstitutsionnye garantii natsional'noi bezopasnosti Rossii* [Constitutional guarantees of Russia's national security]. Saratov.
 6. Merkulova, A.P. (2011) Nekotorye aspekty pravovogo regulirovaniya mekhanizma realizatsii gosudarstvennoi politiki Rossiiskoi Federatsii v otnoshenii sootechestvennikov za rubezhom [Some aspects of legal regulation mechanism for the implementation of the state policy of the Russian Federation in respect of compatriots abroad]. *Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta* [Bulletin of Vladimir Law Institute], 3 (20), pp. 106-111.
 7. Ogurtsov, N.A. (2005) Delo partizana V. Kononova: pravovye aspekty [Case of partisan V. Kononov: legal aspects]. *Vestnik MGU. Seriya II. Pravo* [Vestnik MGU. Series II. Law], 3, pp. 29.
 8. Petukhov, D.V. (2007) Konstitutsionnye aspekty podderzhki i zashchity Rossiei sootechestvennikov za rubezhom [Constitutional aspects of the support and pro-

- tection of Russian compatriots abroad]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [*Journal of Russian law*], 10, pp. 20-27.
9. Yasnokirskii, Yu.A. (2012) K issledovaniyu pravovoi prirody "otvetstvennosti po zashchite" ["Responsibility to protect": analysis in legal terms]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [*Matters of Russian and International Law*], 7-8, pp. 89-100.
10. Yasnokirskii, Yu.A. (2013) Printsip nevmeshatel'stva i otvetstvennost' po zashchite (OPZ) [Principle of non-intervention and responsibility to protect (RtoP)]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [*Matters of Russian and International Law*], 3, pp. 9-22.