

Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам круглого стола на тему
«Защита граждан Российской Федерации за рубежом»

г. Москва

8 октября 2020 года

В Общественной палате Российской Федерации (далее также – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по безопасности и взаимодействию с ОНК проведен круглый стол на тему «Защита граждан Российской Федерации за рубежом» (далее – мероприятие, круглый стол).

В мероприятии приняли участие члены Общественной палаты, представители Консульского департамента Министерства иностранных дел Российской Федерации, Главного управления международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, благотворительного фонда информационной поддержки и правовой помощи «Наши соотечественники», средств массовой информации, адвокаты и юристы, участвующие в рассмотрении и представительстве по делу российских футбольных болельщиков во Франции и по делу российских моряков, приговоренных к заключению в Греции, а также члены семей лиц, осужденных за рубежом или находящихся в местах заключения за границей.

Участники мероприятия рассмотрели вопросы противодействия незаконным преследованиям россиян за рубежом, возможные формы взаимодействия органов власти и общественных организаций в целях обеспечения защиты прав и интересов российских граждан, находящихся за рубежом, а также использования потенциала средств массовой информации в указанных целях.

Участники мероприятия отметили, что в последние годы количество нарушений прав граждан Российской Федерации за рубежом имеет тенденцию к устойчивому росту. Так, по состоянию на 9 апреля 2020 года более 7 тыс. наших сограждан находятся в тюрьмах за рубежом¹. Россияне на территории иностранных государств все чаще подвергаются дискриминации, преследованию со стороны специальных служб, сталкиваются с провокациями в ряде иностранных государств с экстерриториальным применением законодательства и избирательным правоприменением. Граждане Российской Федерации, привлеченные, задержанные иностранными специальными (правоохранительными) органами (службами), нередко сталкиваются с предвзятым отношением и правовым произволом. В целях получения признательных показаний по зачастую сфабрикованным делам россияне подвергаются психологическому давлению, содержатся в невыносимых условиях (отсутствие медицинской помощи, прогулок, холодные или душные камеры и т.д.).

По мнению участников мероприятия, указанная тенденция является следствием проведения осознанной и последовательной политики ряда западных государств по формированию в мире антироссийских настроений, выражающейся в том числе в дискриминации русского языка, попытках пересмотреть исторические факты, события и их итоги.

Нагнетание русофобских настроений в зарубежных странах приводит к преследованию российских граждан по «надуманным, политическим» мотивам, вне зависимости от целей посещения гражданами Российской Федерации территории иностранного государства. Граждане Российской Федерации и соотечественники за рубежом оказываются заложниками «информационной войны» и рискуют быть задержанными и обвиненными в преступлениях по признаку гражданства.

В связи с этим, как отметили участники мероприятия, необходимо выработать комплекс мер, направленных на оперативное реагирование на

¹ <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/6222/>

подобные нарушения прав граждан Российской Федерации за рубежом и их пресечение.

Обеспечение защиты прав и законных интересов граждан Российской Федерации за рубежом является одной из приоритетных задач Российской Федерации, закрепленной в Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 года № 640.

В соответствии с положениями статьи 4 Федерального закона от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» граждане Российской Федерации, пребывающие за пределами Российской Федерации, находятся под защитой и покровительством Российской Федерации. Дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации обязаны обеспечивать меры по защите граждан Российской Федерации и оказывать им покровительство в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2010 года № 370 утверждено Положение о предоставлении помощи в возвращении в Российскую Федерацию гражданам Российской Федерации, оказавшимся на территории иностранного государства без средств к существованию.

Согласно пункту 1 статьи 7 Федерального закона от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за рубежом.

Аналогичные нормы также закреплены в части 1 статьи 7 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» и в пункте 2 части 2 статьи 7 Федерального закона от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности».

При этом в соответствии с частью 2 статьи 7 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» органы

государственной власти Российской Федерации, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации, должностные лица указанных представительств и учреждений обязаны содействовать тому, чтобы гражданам Российской Федерации была обеспечена возможность пользоваться в полном объеме всеми правами, установленными Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, законами и правилами государств проживания или пребывания граждан Российской Федерации, *а также возможность защищать их права и охраняемые законом интересы.*

Согласно части 1 статьи 5 Федерального закона от 5 июля 2010 года № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации» под консульскими функциями понимаются, в том числе полномочия консульских учреждений и консульских отделов дипломатических представительств Российской Федерации по защите прав и интересов Российской Федерации, граждан Российской Федерации и российских юридических лиц за пределами Российской Федерации.

При этом согласно пункту 4 части 2 той же статьи к консульским функциям, в частности, относится принятие мер по охране прав и законных интересов граждан Российской Федерации, *находящихся под арестом, заключенных в тюрьму, взятых под стражу либо задержанных.*

За последние годы законодательными и исполнительными органами государственной власти Российской Федерации реализованы меры и предприняты значительные усилия в целях совершенствования работы по защите прав российских граждан за рубежом.

Участники мероприятия с положительной стороны отметили деятельность Министерства иностранных дел Российской Федерации, Министерства обороны Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Совета при Президенте Российской Федерации по правам человека.

Федерации по развитию гражданского общества и правам человека и иных органов власти, должностных лиц и консультативно-совещательных органов по противодействию искажению исторических фактов, событий и пересмотру их итогов, обеспечению защиты прав российских граждан на территории иностранных государств, подвергшимся притеснению за рубежом, в том числе уголовному преследованию по политическим мотивам.

Вместе с тем значительное количество российских граждан, находящихся за рубежом, в том числе в местах принудительного содержания, по-прежнему нуждаются в квалифицированной правовой помощи и финансовой поддержке.

По мнению участников мероприятия, одной из существенных проблем является отсутствие четкого механизма действий по оказанию помощи гражданам Российской Федерации за рубежом и слаженного межведомственного взаимодействия при решении указанных вопросов.

Важным, по мнению участников мероприятия, представляется активное вовлечение институтов гражданского общества в работу по оказанию помощи россиянам за рубежом, а также совершенствование взаимодействия органов власти, общественных и правозащитных организаций в указанных целях.

В целях оказания своевременной помощи гражданам Российской Федерации, оказавшимся в сложном положении на территории иностранных государств, необходимо обеспечить оперативное получение информации о россиянах, находящихся под следствием или в местах лишения свободы, пропавших без вести, либо подвергающихся иным видам преследования за рубежом.

В связи с этим представляется целесообразным проработать вопрос создания единого информационного ресурса (базы знаний), содержащего сведения о гражданах Российской Федерации, находящихся на территории иностранных государств и нуждающихся в помощи и защите.

Весомую роль в сборе необходимой информации могут оказать правозащитные организации, средства массовой информации, журналистское и адвокатское сообщества, волонтеры.

Необходимым представляется активное использование ресурсов средств массовой информации в освещении проблем нарушения прав граждан Российской Федерации за рубежом, что будет способствовать повышению эффективности проводимой работы по защите прав и законных интересов граждан Российской Федерации и соотечественников за рубежом.

Важным также является предоставление квалифицированной правовой помощи россиянам, подвергшимся преследованию на территории иностранных государств.

В указанных целях представляется целесообразным проработать вопрос о формировании реестра адвокатов, осуществляющих на территории иностранных государств деятельность по оказанию правовой помощи гражданам Российской Федерации и соотечественникам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации или подвергшимся преследованию со стороны органов власти зарубежных стран.

В настоящее время на официальном сайте Министерства иностранных дел Российской Федерации в сети «Интернет» размещены списки адвокатов и юридических фирм за рубежом². Вместе с тем участники мероприятия предложили Министерству иностранных дел Российской Федерации рассмотреть возможность проработки вопроса об аккредитации таких адвокатов при консульских учреждениях и консульских отделах дипломатических представительств Российской Федерации на территории иностранных государств.

Другим важным вопросом, требующим внимания и решения, является оказание финансовой помощи и иной поддержки гражданам Российской Федерации, попавшим в трудную ситуацию за рубежом, особенно в части оплаты услуг адвокатов и иной квалифицированной юридической помощи.

² <https://www.mid.ru/spiski-advokatov-i-uridiceskih-firm-za-rubezom>

Участники круглого стола обсудили идею создания специализированной организации (фонда)³ возможно на условиях государственно-частного партнерства, основными целями деятельности которой могли бы стать осуществление мониторинга нарушения прав граждан Российской Федерации на территории иностранных государств, организация и обеспечение их правовой защиты и оказание им финансовой помощи, в том числе по оплате услуг экстренной квалифицированной юридической помощи и предоставлению адвокатов (либо оплаты их услуг).

Кроме того, представляется необходимым дополнительно проработать вопрос о целесообразности внесения изменений в законодательство Российской Федерации об обязательном страховании, предусматривающих возможность страхования риска незаконного преследования граждан Российской Федерации на территории иностранного государства, включая возможность оплаты за счет страховых средств, оказание первичной консультации адвоката или иной квалифицированной юридической помощи.

Отдельное внимание, по мнению участников мероприятия, необходимо уделять вопросам правового просвещения и информирования граждан Российской Федерации, выезжающих за пределы Российской Федерации, о требованиях, установленных в законодательстве соответствующего государства и действующих на его территории, а также о мерах ответственности за его нарушение. Необходимо помнить, что правовое положение гражданина Российской Федерации за рубежом определяется нормами законодательства иностранного государства. Въезжая в иностранное государство, гражданин Российской Федерации фактически принимает обязательства по соблюдению требований законодательства соответствующего зарубежного государства. Правовые системы и законодательство различных стран имеют значительные отличия. В ряде случаев, действие (бездействие), не подвергающееся

³ По аналогии с Фондом поддержки и защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом, созданным Указом Президента Российской Федерации от 25 мая 2011 года № 678.

наказанию на территории России, может повлечь наложение ответственности на территории иностранных государств, и наоборот.

На официальном сайте Консульского департамента Министерства иностранных дел Российской Федерации в сети «Интернет» размещается справочная информация для лиц, выезжающих за границу⁴. Кроме того, в 2016 году Министерство иностранных дел Российской Федерации запустило официальное мобильное приложение «Зарубежный помощник»⁵, предназначенное для взаимодействия МИД России с гражданами Российской Федерации, временно находящимися за рубежом, их оповещения (информирования) о прогнозируемых или произошедших чрезвычайных или кризисных ситуациях в стране пребывания. Также с помощью данного приложения граждане Российской Федерации, временно находящиеся за рубежом, могут получить доступ к необходимой справочной информации по странам, учреждениям МИД России и другим полезным сведениям.

Вместе с тем участники круглого стола пришли к единому мнению о необходимости повышения уровня осведомленности и понимания российскими гражданами основных требований, установленных законодательством иностранных государств, *в целях минимизации рисков* быть подвергнутыми преследованию или заключению под стражу за пределами Российской Федерации, особенно на фоне возрастания русофобских настроений в ряде западных стран.

В указанных целях, предлагается проработать вопрос о подготовке *специальной* памятки, содержащей в том числе контактную информацию о консульских учреждениях и консульских отделах дипломатических представительств Российской Федерации за рубежом, а также правозащитных организациях и организациях, оказывающих юридические услуги, в которые гражданин Российской Федерации может обратиться в случае нарушения его

⁴ <https://www.kdmid.ru/info.aspx>

⁵ <https://www.mid.ru/mobil-noe-prilozenie-mid-rossii-zarubeznyj-pomosnik-1>

прав или совершения в отношении него провокационных действий на территории иностранного государства.

По мнению участников мероприятия, необходимо активнее использовать современные форматы распространения информации (социальные сети, мессенджеры, блоги и т.д.) особенно среди молодого поколения, наиболее подверженного влиянию при формировании приоритетов и мотивации личности. Представляется целесообразным создание специальных медиа-проектов, направленных на критическое освещение имеющихся дискриминационных практик преследования россиян за рубежом, особенно по «надуманным, политическим» мотивам, а также продвижение идей и практик правовой защиты россиян и соотечественников, оказавшихся в трудной ситуации на территории иностранного государства.

Также участники мероприятия предложили Министерству иностранных дел Российской Федерации при активном участии образовательных организаций рассмотреть возможность организации обучающих мероприятий для работников консульских учреждений и консульских отделов дипломатических представительств Российской Федерации за рубежом, организаций, оказывающих юридические услуги, и правозащитных организаций по защите прав и законных интересов граждан Российской Федерации и соотечественников в иностранных специальных (правоохранительных) органах (службах) и судах.

Кроме того, участники мероприятия предложили проработать вопрос о возможности открытия общественных приемных Общественной палаты за рубежом в целях обеспечения дополнительной работы по организации оказания помощи гражданам Российской Федерации, попавшим в трудную ситуацию, с использованием ресурсов зарубежных некоммерческих организаций по защите законных прав и свобод граждан Российской Федерации на территории иностранных государств.

Учитывая изложенное, по итогам прошедшего мероприятия Общественная палата Российской Федерации рекомендует:

Правительству Российской Федерации, Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Министерству иностранных дел Российской Федерации, Федеральной службе безопасности Российской Федерации, Министерству внутренних дел Российской Федерации, Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации рассмотреть возможность:

1. Проработки вопроса создания единого информационного ресурса (базы знаний), содержащего сведения о гражданах Российской Федерации, находящихся на территории иностранных государств и нуждающихся в помощи и защите, с привлечением к сбору необходимой информации правозащитных организаций, средств массовой информации, журналистских и адвокатских (юридических) сообществ, волонтеров.

2. Активизации использования ресурсов средств массовой информации для освещения проблем нарушения прав граждан Российской Федерации за рубежом, в том числе посредством создания специальных медиа-проектов, направленных на критическое освещение имеющихся дискриминационных практик преследования граждан Российской Федерации за рубежом, особенно по «надуманным, политическим» мотивам, а также продвижение идей и практик правовой защиты россиян и соотечественников, оказавшихся в трудной ситуации на территории иностранного государства.

Правительству Российской Федерации, Министерству иностранных дел Российской Федерации, Министерству экономического развития Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации рассмотреть возможность проработки вопроса создания специализированной организации (фонда)⁶, возможно на условиях государственно-частного партнерства, основными целями деятельности которой стали бы осуществление мониторинга нарушения прав граждан Российской Федерации на территории иностранных государств, организация и обеспечение их правовой защиты и

⁶ По аналогии с Фондом поддержки и защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом, созданным Указом Президента Российской Федерации от 25 мая 2011 года № 678.

оказание им финансовой помощи, в том числе по оплате услуг экстренной квалифицированной юридической помощи и предоставлению адвокатов (либо оплаты их услуг).

Правительству Российской Федерации, Министерству иностранных дел Российской Федерации рассмотреть возможность проработки вопроса о целесообразности внесения изменений в законодательство Российской Федерации об обязательном страховании, предусматривающих возможность страхования риска незаконного преследования граждан Российской Федерации на территории иностранного государства, включая возможность оплаты за счет страховых средств получения первичной консультации адвоката или иной квалифицированной юридической помощи.

Министерству иностранных дел Российской Федерации рассмотреть возможность:

1. Проработки вопроса формирования реестра адвокатов, осуществляющих на территории иностранных государств деятельность по оказанию правовой помощи гражданам Российской Федерации и соотечественникам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации или подвергшимся преследованию со стороны органов власти иностранных государств, включая вопрос об аккредитации таких адвокатов при консульских учреждениях и консульских отделах дипломатических представительств Российской Федерации на территории иностранных государств.

2. *В целях минимизации рисков* быть подвергнутыми преследованию или заключению под стражу за пределами Российской Федерации, особенно на фоне возрастания русофобских настроений в ряде западных стран, проработки вопроса подготовки *специальной* памятки, содержащей в том числе контактную информацию о консульских учреждениях и консульских отделах дипломатических представительств Российской Федерации за рубежом, а также правозащитных организациях и организациях, оказывающих юридические услуги, в которые гражданин Российской Федерации может обратиться в

случае нарушения его прав или совершения в отношении него провокационных действий на территории иностранного государства.

Министерству иностранных дел Российской Федерации, Министерству науки и высшего образования Российской Федерации рассмотреть возможность организации обучающих мероприятий для работников консульских учреждений и консульских отделов дипломатических представительств Российской Федерации за рубежом, организаций, оказывающих юридические услуги, и правозащитных организаций по вопросам осуществления деятельности по защите прав и законных интересов граждан Российской Федерации и соотечественников в иностранных специальных (правоохранительных) органах (службах) и судах.

Министерству иностранных дел Российской Федерации совместно с Общественной палатой Российской Федерацией рассмотреть возможность проработки вопроса о целесообразности открытия общественных приемных Общественной палаты Российской Федерации за рубежом в целях обеспечения дополнительной работы по организации оказания помощи гражданам Российской Федерации, попавшим в сложные ситуации, с использованием ресурсов зарубежных некоммерческих организаций (подразделений российских некоммерческих организаций за рубежом) по защите законных прав и свобод граждан Российской Федерации на территории иностранных государств (в том числе определения статуса и правовых основ деятельности таких общественных приемных), а также обеспечения активного взаимодействия консульских учреждений и консульских отделов дипломатических представительств Российской Федерации за рубежом с Общественной палатой Российской Федерации.