

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Омская академия

Ю. В. Герасименко, А. В. Жилиев, С. В. Шевченко

**ИНОСТРАНЦЫ В РОССИИ:
ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

Монография

Под общей редакцией доктора юридических наук, профессора
Ю. В. Герасименко

Омск
ОМА МВД России
2016

УДК 342(04)
ББК 67.620.3
Г 37

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор *Ю. В. Анохин*
(Барнаульский юридический институт МВД России);
доктор юридических наук, доцент *Е. В. Киричёрк*
(Академия управления МВД России)

Авторский коллектив: *Ю. В. Герасименко*, заслуженный юрист Российской Федерации, д-р юрид. наук, проф. — введение, главы I, III (§ 1, 3); *А. В. Жилиев*, канд. юрид. наук — главы III (§ 2), IV; *С. В. Шевченко*, канд. ист. наук, доц. — глава II.

Герасименко, Ю. В.

Г 37 Иностранцы в России: историко-правовой анализ : монография / Ю. В. Герасименко, А. В. Жилиев, С. В. Шевченко ; под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю. В. Герасименко. — Омск : Омская академия МВД России, 2016. — 156 с.

ISBN 978-5-88651-636-4

В монографии исследуется широкий круг вопросов, связанных с понятием и классификацией иностранцев в России, становлением и развитием их правового регулирования, а также современным закреплением и имеющейся практикой реализации прав, свобод и обязанностей иностранцев. Отдельно рассматриваются формы осуществления иностранного (международного) наблюдения за выборами в Российской Федерации.

Предназначена для профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, докторантов, адъюнктов образовательных и научных организаций МВД России, а также всех тех, кто интересуется данной проблематикой.

УДК 342(04)
ББК 67.620.3

ISBN 978-5-88651-636-4

© Омская академия МВД России, 2016

ВВЕДЕНИЕ

Стремительно развивающаяся государственная и общественная практика требует научного анализа и определенного переосмысления ряда понятий и институтов. Это во многом относится и к термину «иностранный» — особым субъектам конституционного права.

Правовой статус иностранцев в Российской Федерации регламентируется не только общими, но и перманентно изменяющимися специальными нормативными правовыми актами. Среди них многочисленные федеральные законодательные акты, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, международные соглашения и разнообразные ведомственные акты. В настоящее время имеется острая потребность систематизации и обобщения соответствующих нормативных правовых актов, а также их совершенствования.

Актуализирует тему исследования и тот факт, что Российская Федерация по ряду причин столкнулась с большими по масштабу процессами иммиграции и транзита на постсоветском пространстве. Она оказалась вовлечена в водоворот активного миграционного обмена, испытывает на себе все последствия и сложности этого бурно развивающегося процесса.

Согласно имеющимся данным, в 2014–2015 гг. на территорию Российской Федерации прибыло свыше 25 млн иностранных граждан. Но только каждый пятый из них прошел необходимые регистрационные процедуры. Поэтому неслучайно за последние два года было принято 137 тыс. решений о выдворении незаконных мигрантов, а для более 1,2 млн иностранных граждан закрыт въезд в нашу страну.

Как отмечалось в Послании Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г., необходимы меры по обеспечению должного контроля миграционных процессов, поскольку они «вызывают дисбалансы в социальной сфере, провоцируя национальные конфликты и обостряя криминогенную обстановку»*,

* *Рос. газета.* 2013. 12 дек.

что приводит к значительным нарушениям конституционных прав и свобод граждан как принимающих стран, так и иностранных. Все это определяет важность и актуальность заявленного исследования.

В монографии предпринята попытка комплексного историко-правового анализа статуса иностранцев в России. Представлены исторические аспекты государственной политики в отношении иностранцев. Определено, что отношение к ним в различные периоды отечественной истории было неоднозначным и во многом отражало особенности политического и экономического развития России конкретного периода. Эпохи открытости, когда иностранцам предоставлялись широкие возможности для приезда и проживания, сменялись эпохами подозрительности и ограничений.

Кроме того, на основе действующего законодательства проанализирован общий правовой статус иностранцев, предложена современная методология их классификации. Специальному анализу подвергнуты элементы статусов отдельных категорий иностранцев. Дана развернутая характеристика их гражданских (личных), политических и социально-экономических прав в Российской Федерации. Показаны возможности международных (иностраных) наблюдателей при проведении выборов в Российской Федерации.

ГЛАВА I. ИНОСТРАНЦЫ — ОСОБЫЕ СУБЪЕКТЫ ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Понятия и основные критерии иностранцев в Российской Федерации: методология подхода

Несмотря на то что термин «иностранец» популярен в научных изданиях и учебной литературе, его реальный юридический смысл до сих пор окончательно не определен, и он используется в различных значениях. В широком значении «иностранцы» — это все те лица, которые не являются гражданами государства пребывания, а в узком — лица, находящиеся на территории страны, но имеющие гражданство другого государства. Это обусловлено прежде всего тем, что в действующих нормативных правовых актах отсутствует определение данного понятия.

Как представляется, с широким толкованием термина «иностранец» едва ли можно согласиться. Во-первых, в толковом словаре русского языка четко сформулировано, что «иностранец» — это гражданин какой-нибудь страны по отношению к другой стране¹. Если мы стремимся к максимальной точности правовых категорий, не допускающих двусмысленного толкования, то обязаны строго следовать буквальному значению слов.

Во-вторых, правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства при ряде совпадающих черт не одно и то же. Это обусловлено тем, что иностранные граждане подчиняются не только юрисдикции страны пребывания, но и сохраняют соответствующие права и обязанности по отношению к своему государству, так как у них как граждан определенного государства существует непрекращающаяся связь с этим государством вне зависимости от места нахождения в данный момент. Общеизвестно, что любое государство, требуя верности и лояльности от своих граждан, обязано при этом не только обеспечивать установленные законом права внутри страны, но и защиту, покровительство гражданам за

¹ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 2010. С. 248.

рубежом. Так, ч. 2 ст. 61 Конституции РФ предусматривает, что Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами. Подтверждает это и ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в ред. от 31 декабря 2014 г.): «Органы государственной власти Российской Федерации, дипломатические представительства и консульские учреждения 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 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»².

В юридической литературе подчеркивается, что покровительство — это как бы перманентное состояние, общий принцип заботы государства о своих гражданах, в то время как защита выражается в более конкретных и активных действиях³.

Покровительство своим гражданам, находящимся за рубежом, и их защита осуществляются прежде всего соответствующими дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями в странах их пребывания. Функции дипломатических представительств определены Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 г. К ним относятся, в частности, защита интересов аккредитуемого государства и его граждан в пределах, допускаемых международным правом; ведение переговоров с правительством государства пребывания; выяснение всеми законными средствами условий и событий в государстве пребывания и сообщение о них своему правительству; поощрение дружественных отношений между аккредитуемым государством и государством пребывания и развитие их взаимоотношений в области экономики, культуры и науки. Перечисленные функции показывают, что дипломатическое представительство имеет определенные возможности для защиты интересов граждан своего государства, находящихся в стране пребывания конкретного дипломатического представительства. Кроме того, посольство может консультировать своих граждан по вопросам, возникающим у них в связи с пребыванием в данной стране, делать необходимые запросы по поводу

² *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2002. № 22, ст. 2031.

³ *Авакьян С. А.* Гражданство Российской Федерации. М., 1994. С. 22.

защиты их интересов, а при необходимости заявлять протесты и делать представления властям страны пребывания. Причем посольство, как правило, до обращения к мерам дипломатической защиты должно убедиться, что их гражданам отказано в мерах защиты, предусмотренных законодательством страны пребывания, или что эти средства защиты оказались неэффективными для восстановления нарушенных прав.

Функции консульских учреждений установлены Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 г. Так, консульскими функциями являются охрана интересов несовершеннолетних и иных лиц, не обладающих полной дееспособностью, которые выступают гражданами представляемого государства, в особенности когда требуется установление над такими лицами какой-либо опеки или попечительства, исполнение обязанностей нотариуса, регистратора актов гражданского состояния и других подобных обязанностей, а также выполнение некоторых функций административного характера (при условии, что в этом случае ничто не противоречит законам и правилам государства пребывания) и т. д. В основном деятельность консульских учреждений ориентирована на оказание непосредственного содействия и защиты гражданам представляемого государства.

Таким образом, иностранные граждане находятся в так называемом двойном подчинении — под действием законов страны пребывания и законов страны своего гражданства. В этой двойственности и проявляется основное своеобразие статуса иностранцев.

Изложенное, естественно, не может относиться к лицам без гражданства, так как они имеют правовую связь лишь с тем государством, на территории которого в данный момент находятся (проживают). Любое государство в подобных случаях во многом самостоятельно определяет их правовой статус до тех пор, пока они не приобретут гражданство какого-либо государства или не переедут в другое государство. Причем при переезде лица без гражданства в другое государство его связь с прежним государством практически полностью прекращается и возникает новая связь с тем государством, где лицо оказалось.

Следовательно, между иностранными гражданами и лицами без гражданства имеются юридически значимые различия, которые не позволяют объединить их единым термином «иностранцы». В свою очередь, понятия «иностранец» и «иностранец» должны считаться полностью идентичными и взаимозаменяемыми.

Из этих соображений, как мы полагаем, исходил российский законодатель, поскольку в действующей Конституции РФ и иных федеральных законодательных актах термин «иностранец» не встречается. Так, в ст. 62

Конституции РФ говорится, что предусмотренные законом права и свободы представляются «иностранным гражданам» и «лицам без гражданства».

Им же в соответствии с общепринятыми нормами международного права в нашей стране предоставляется политическое убежище (ст. 63 Конституции РФ).

Согласно п. «е» ст. 18 Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве Российской Федерации» в регистрационном (упрощенном) порядке гражданство могли приобретать: «иностранцы граждане и лица без гражданства (курсив мой. — Ю. Г.) независимо от их места жительства, если они сами или хотя бы один из их родственников по прямой восходящей линии состояли в российском гражданстве (подданстве) по рождению и если они в течение одного года после вступления в силу настоящего Закона заявят о своем желании приобрести российское гражданство»⁴. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» также использует лишь такие понятия, как «иностранцы граждане» и «лица без гражданства».

В российском законодательстве существует несколько легальных определений понятия «иностранец гражданин». Для уточнения содержания рассматриваемого понятия необходимо обратиться к тем нормативным актам, которые содержат соответствующую дефиницию.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 30 декабря 2015 г.)⁵ установил, что иностранным гражданином в Российской Федерации признается физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Несколько иное определение дается в ст. 3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», где закреплено, что иностранец гражданин — лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее гражданство (подданство) иностранного государства.

Среди приведенных определений следует отдать предпочтение первому как наиболее точному и оптимальному с практической точки зрения. Наша позиция основывается на том, что обладание гражданством должно быть подтверждено и лицо обязано самостоятельно доказывать свою принадлежность к конкретному гражданству. Как правило, гражданство подтверждается паспортом или иным действительным документом, удостоверяющим личность иностранного гражданина. Если таких доказательств

⁴ *Ведомости* Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 6, ст. 243.

⁵ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2002. № 30, ст. 3032.

нет, то Российское государство считает подобных людей лицами без гражданства (апатридами).

Между тем характеристика понятия «иностраный гражданин» будет неполной, если не принять во внимание тот факт, что в законодательстве ряда государств употребляются разнообразные термины для обозначения правовой принадлежности физических лиц к государству. Так, под категорию иностранных граждан подпадают и лица, обладающие подданством иностранного государства. Общеизвестно, что термин «подданство» используется до сих пор в ряде стран с монархической формой правления, хотя по юридическому содержанию он практически равнозначен термину «гражданство».

Кроме того, в некоторых странах проводится различие между лицами, обладающими гражданством государства, и лицами его национальной принадлежности. Последние не являются гражданами соответствующего государства в полном смысле этого слова, но их нельзя отнести и к категории лиц без гражданства в связи с тем, что они несут обязанность верности государству и находятся под его покровительством. Так, в Великобритании лица, находящиеся под британской защитой, не считаются «британскими подданными», однако с некоторыми исключениями они рассматривались и рассматриваются как имеющие статус граждан для целей международного права⁶.

Следовательно, лица, обладающие национальной принадлежностью определенного государства, в Российской Федерации должны относиться к категории иностранных граждан.

Официальное определение понятия «лицо без гражданства» также содержится в действующем законодательстве. Согласно ст. 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» им выступает физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Поскольку наличие гражданства (подданства) того или иного государства — это естественное право человека, то большинство людей имеет гражданство (подданство) конкретного государства. Однако это не означает, что отсутствие гражданства, или безгражданство, — редкое исключение. Более того, имеет распространение не только указанное правовое состояние, но и многогражданство, т. е. такой правовой статус лица, при котором оно одновременно обладает гражданством более чем одного государства.

⁶ Броунли Я. Международное право. М., 1977. С. 29–30.

Данные правовые состояния, как правило, обусловлены позитивными (многогражданство) и негативными (безгражданство) коллизиями законов о гражданстве различных государств. Однако, как отмечается в правовой литературе, встречающиеся на практике коллизии законов о гражданстве являются все же лишь потенциальным источником двойного (множественного) гражданства или безгражданства⁷. Проблема, как правило, возникает в процессе непосредственного применения этих законов к конкретным лицам. Этому во многом способствуют такие явления современной действительности, как массовая миграция населения, существующие потоки беженцев во всем мире и некоторые другие. Согласно общему правилу второе гражданство лицо может получить как с ведома (той или иной формой санкционирования) государства, в котором оно получило свое первое гражданство, так и без него.

К числу наиболее характерных ситуаций, определяющих возникновение двойного гражданства, можно отнести следующие:

- прием в гражданство без утраты предшествующего гражданства;
- автоматическое предоставление гражданства супруге-иностранке при вступлении в брак с гражданином страны (так называемый принцип единства — жена получает гражданство мужа);
- предоставление гражданства ребенку, родившемуся в смешанном браке;
- рождение ребенка у родителей-иностранцев на территории государства, предоставляющего гражданство в соответствии с принципом права почвы.

По нашему мнению, несмотря на то что многие государства по ряду причин считают двойное гражданство нежелательным и предпринимают различные шаги по его сокращению, в настоящее время оно остается некой объективной реальностью, с которой приходится считаться любому государству.

Признавая данное положение вещей, необходимо обратить внимание и на то, что терминологическое единство лиц, имеющих двойное (множественное) гражданство, еще не означает их полного юридического тождества (равенства) с точки зрения конституционного права.

На территории Российской Федерации могут находиться две отличающиеся друг от друга разновидности лиц, имеющих двойное гражданство:

- 1) лица, являющиеся гражданами Российской Федерации и одновременно имеющие доказательства принадлежности к гражданству иностранного государства;

⁷ Черниченко С. В. Международно-правовые вопросы гражданства. М., 1968. С. 98–100.

2) лица, имеющие доказательства принадлежности к гражданству двух иностранных государств и не состоящие в российском гражданстве.

Советские конституции и законодательство не предусматривали состояния двугражданства и не признавали за гражданами СССР гражданства других государств. Поэтому возникающие случаи двойного гражданства рассматривались как аномалии, требующие быстрейшего устранения.

Конституция РФ и Закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» впервые официально закрепили возможность наличия у российского гражданина двойного гражданства. Так, согласно ч. 1 ст. 62 Конституции РФ «гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации».

В частях 1 и 2 ст. 3 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» (в ред. Закона Российской Федерации от 17 июня 1993 г.) говорилось, что «за лицом, состоящим в гражданстве Российской Федерации, не признается принадлежность к гражданству другого государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации».

Гражданину Российской Федерации может быть разрешено по его ходатайству иметь одновременно гражданство другого государства, с которым имеется соответствующий договор Российской Федерации».

В настоящее время в ст. 6 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», раскрывающей сущность двойного гражданства, установлено следующее: «Гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором или федеральным законом».

Приобретение гражданином Российской Федерации иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Российской Федерации».

Исходя из буквального толкования Конституции РФ и действующего законодательства о гражданстве следует, что содержательная сторона декларируемого двойного гражданства заключается в официальном допущении двойного гражданства для своих граждан и о возможном признании двойного гражданства за иностранцами.

В связи с этим нельзя не указать, что первоначальная редакция ст. 3 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» рассматривала возможность приобретения иностранным гражданином российского гражданства в несколько ином варианте: «Приобретение

гражданства РСФСР иностранным гражданином допускается при условии его отказа от прежнего гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РСФСР».

По отношению к изучаемому вопросу все сказанное означает следующее. Во-первых, лицо, являющееся гражданином Российской Федерации и одновременно имеющее доказательства принадлежности к гражданству иностранного государства, не может рассматриваться в Российской Федерации в качестве иностранца. Об этом свидетельствует любое из ранее упоминавшихся нами легальных определений понятия «иностранец», так как иностранным гражданином признается лишь тот, кто не только обладает гражданством иностранного государства, но и не имеет гражданства Российской Федерации. При этом не следует забывать, что граждане Российской Федерации, состоящие одновременно в гражданстве иностранного государства, в полном объеме пользуются всеми правами и несут все обязанности, установленные Конституцией РФ и действующим законодательством. Они не могут ссылаться на состояние в иностранном гражданстве в качестве основания для отказа от выполнения своих законных обязанностей. В части 2 ст. 62 Конституции РФ сказано: «Наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации».

Иными словами, в современной отечественной конституционно-правовой доктрине, по существу, подтверждено известное правило, вытекающее из государственного суверенитета, согласно которому пока лицо, имеющее двойное гражданство, находится в пределах юрисдикции одного из государств, гражданством которого оно обладает, другое его гражданство не играет никакой роли в том смысле, что осуществление прав и обязанностей, составляющих его содержание, невозможно.

Во-вторых, лицо, имеющее доказательства принадлежности к гражданству двух иностранных государств и не состоящее в российском гражданстве, по вполне очевидным причинам следует в Российской Федерации считать иностранцем.

Нас прежде всего интересует то проявление двойного гражданства, которое связано с иностранными гражданами, имеющими гражданство двух иностранных государств. Это проявление двойного гражданства порождает порой вопросы, на которые нельзя найти ответ в действующем

законодательстве. Например, вопрос об оказании лицу с двойным гражданством дипломатической защиты со стороны государств его гражданства. Очевидно, что любое государство в подобных ситуациях будет вынуждено решать чисто практическую проблему: какому гражданству иностранца следует отдавать предпочтение или какое гражданство является решающим?

Как справедливо отмечено в юридической литературе, третье государство не может не считаться с тем, что лицо, имеющее два гражданства, фактически является гражданином одного государства. Но оно не может оспаривать и действительность другого его гражданства, если оно приобретено в законном порядке. В то же время режим, который должен быть предоставлен находящемуся на территории государства иностранцу как гражданину определенного государства, может отличаться от режима, который должен быть ему предоставлен как гражданину другого государства⁸.

В юридической науке существуют разнообразные точки зрения по вопросу о том, чем должно в таких случаях руководствоваться третье государство.

Например, предлагается, чтобы предпочтение было отдано:

- гражданству, приобретенному позднее или же, наоборот, ранее;
- гражданству по выбору заинтересованного лица;
- гражданству государства, право которого наиболее близко праву третьего государства;
- эффективному гражданству и т. д.

На наш взгляд, при решении рассматриваемой проблемы необходимо исходить из того, что в 1930 г. в Гааге была заключена специальная Конвенция о некоторых вопросах, касающихся коллизий между законами о гражданстве⁹. И хотя Конвенция принята еще под эгидой Лиги Наций (ратифицирована 19 странами и депонирована у Генерального секретаря ООН) и Российская Федерация в ней не участвует, в настоящее время она является единственным универсальным международно-правовым документом, который можно рассматривать как рекомендацию для любого национального права. Видимо, не случайно многие общие принципы данной Конвенции использовались в двух договорах Российской Федерации о двойном гражданстве — Договоре об урегулировании вопросов двойно-

⁸ Курс международного права : в 7 т. М., 1990. Т. 7. С. 79–82.

⁹ Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. Международная организация по миграции. М., 1994. С. 28–34.

го гражданства между Российской Федерацией и Республикой Туркменистан от 23 декабря 1993 г. и Договоре об урегулировании вопросов двойного гражданства между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан от 7 сентября 1995 г.

В статье 5 Гагской конвенции сформулирован важный правовой принцип, который в дальнейшем получил широкое международное признание под названием «эффективное гражданство»: «В пределах третьего государства лицо, имеющее более чем одно гражданство, будет рассматриваться как имеющее лишь одно. Сохраняя за собой право применения своих законов, касающихся личного статуса и любого действующего международного соглашения, третье государство будет на своей территории признавать за таким лицом исключительно либо *гражданство* страны, где это лицо *обычно и главным образом проживает*, либо *гражданство* страны, с которой в данных обстоятельствах это лицо, по-видимому, *наиболее тесно связано фактически*».

По нашему мнению, такой критерий, как обычное место жительства, является вполне допустимым и с научной, и с практической точки зрения, ибо он позволяет в большинстве случаев достаточно уверенно определить фактическое гражданство лица.

В тех редких случаях, когда обычное место жительства нельзя с уверенностью установить или оно находится в третьем государстве, приоритет должен быть признан за гражданством того государства, по паспорту которого лицо, обладающее двойным гражданством, получило въездную российскую визу и (или) въехало в нашу страну, ведь, как правило, иностранные граждане могут въезжать в Российскую Федерацию при наличии российской визы по действительным документам, удостоверяющим их личность. Общеизвестным документом, удостоверяющим личность и его гражданство (подданство), является соответствующий национальный паспорт. Очевидно, что в подобных ситуациях лицо, обладающее двойным гражданством, предъявляя тот или иной паспорт при въезде в страну, самостоятельно определяет государство, с которым оно имеет наиболее прочную фактическую связь.

Следует обратить внимание на то, что в третьей части Гражданского кодекса Российской Федерации содержится ст. 1195 «Личный закон физического лица». Эта статья предусматривает:

«1. Личным законом физического лица считается право страны, гражданство которой это лицо имеет.

2. Если лицо наряду с российским гражданством имеет и иностранное гражданство, его личным законом является российское право.

3. Если иностранный гражданин имеет место жительства в Российской Федерации, его личным законом является российское право.

4. *При наличии у лица нескольких иностранных гражданств личным законом считается право страны, в которой это лицо имеет место жительства* (курсив мой. — Ю. Г.).

5. Личным законом лица без гражданства считается право страны, в которой это лицо имеет место жительства.

6. Личным законом беженца считается право страны, предоставившей ему убежище».

В указанной статье закреплено известное отечественной правовой доктрине понятие личного закона физического лица, регулирующего некоторые вопросы правосубъектности. Личный закон определяет право, подлежащее применению при решении вопросов гражданской правоспособности физического лица, его дееспособности, прав физического лица на имя, вопросов опеки и попечительства, признания лица безвестно отсутствующим или объявления его умершим. Таким образом, законодательно признается, что личный закон может применяться в двух вариантах: как закон гражданства и как закон места жительства. Обращение к закону гражданства влечет подчинение названных отношений праву страны, гражданином которой является лицо. В случае применения закона места жительства решающим для таких отношений признается право страны, на территории которой лицо постоянно или преимущественно проживает.

Что касается состояния лица без гражданства, то оно может быть абсолютным или относительным. Абсолютное безгражданство — это безгражданство с момента рождения, а относительное — наступившее в результате утраты гражданства.

Большинство современных демократических государств относится к безгражданству как к правовой аномалии, однако данное правовое состояние остается все еще распространенным явлением. Так, типичным примером абсолютного безгражданства может стать рождение у граждан государства, где действует принцип «права почвы», ребенка на территории другого государства, где действует принцип «права крови». Родившийся ребенок становится лицом без гражданства.

Утрата гражданства как основание относительного безгражданства может иметь различные варианты. Например, лицо утрачивает гражданство в одном государстве вследствие отмены решения о приеме в гражд-

данство, но не имеет возможности приобрести гражданство в другом государстве, или лицо выходит из гражданства по собственной инициативе, но не может получить автоматически гражданство другого государства. Утрата гражданства возможна и по инициативе государства, когда лицо лишается гражданства за действия, которые наносят ущерб государству или подрывают его безопасность.

Современное международное право стремится решать вопросы безгражданства в двух основных направлениях: регулирование правового положения апатридов (Конвенция о статусе апатридов от 28 сентября 1954 г.) и регулирование сокращения безгражданства (Конвенция о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 г.).

Анализ отечественного законодательства свидетельствует о том, что и Российская Федерация рассматривает безгражданство как нежелательное явление. Она поощряет приобретение гражданства Российской Федерации лицами без гражданства и не препятствует приобретению ими иного гражданства.

Так, в Законе Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» закреплялись нормы, способствующие сокращению случаев безгражданства. Например, ребенок, который родился на территории нашей страны от лица без гражданства или родители которого неизвестны, являлся гражданином Российской Федерации. Кроме того, граждане бывшего СССР, проживающие на территории государств, входивших в качестве республик в состав бывшего СССР, а также прибывшие для проживания на территории Российской Федерации после 6 февраля 1992 г., могли приобрести гражданство в регистрационном (упрощенном) порядке до 31 декабря 2000 г.

Данный подход во многом был сохранен в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации». В нем, в частности, также предусматривается, что ребенок, который находится на территории Российской Федерации и родители которого неизвестны, становится гражданином Российской Федерации в случае, если родители не объявятся в течение шести месяцев со дня его обнаружения.

Таким образом, в российском законодательстве содержатся общие обязательства государства перед лицами без гражданства.

Вопросы научного классифицирования иностранцев имеют важное теоретическое и практическое значение. Это объясняется тем, что в действительности существует широкое многообразие иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих особенности в своем правовом статусе.

На их неоднородность и ранее обращали внимание ученые многих отраслей права¹⁰.

По сроку нахождения в Российской Федерации можно выделить следующие группы иностранных граждан: временно пребывающие; временно проживающие; постоянно проживающие.

Временно пребывающим в Российской Федерации является иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получивший миграционную карту, но не имеющий вида на жительство или разрешения на временное проживание.

Срок временного пребывания на территории Российской Федерации определяется сроком действия выданной иностранному гражданину визы. В зависимости от цели въезда она может быть: частной, деловой, туристической, учебной, рабочей, гуманитарной и на въезд в Российскую Федерацию в целях получения убежища.

По истечении срока действия визы иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации, если на момент истечения данного срока он не получил разрешения на продление срока временного пребывания или разрешения на временное проживание.

Срок временного пребывания иностранного гражданина, въехавшего на территорию Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы, как правило, не может превышать 90 суток.

В целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации, а также для решения иных задач внутренней и внешней политики государства, Правительство Российской Федерации вправе увеличить до 180 суток или сократить вышеуказанный срок временного пребывания иностранного гражданина как на территории одного или нескольких субъ-

¹⁰ См., напр.: *Щетинин Б. В.* Проблемы теории советского государственного права. М., 1974. С. 197–198 ; *Новоселов В. И.* Правовое положение граждан в отраслях государственного управления. Саратов, 1977. С. 153 ; *Яворский В. Д.* Правовое положение иностранцев в СССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1977. С. 7–8 ; *Витрук Н. В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 163–165 ; *Арбузкин А. М., Мураметс О. Ф.* Принципы правового регулирования пребывания в СССР иностранцев. М., 1979. С. 5–6 ; *Назарова И. А.* Основы правового положения иностранцев в СССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 7–8 ; *Нефедов Б. И.* Правовая регламентация статуса иностранных граждан в СССР. Омск, 1988. С. 24–25 ; *Целев В. Ф.* Уголовная ответственность иностранных граждан. М., 1992. С. 6–8 ; и др.

ектов Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации.

Временно проживающим в Российской Федерации является иностранный гражданин, получивший в установленном порядке разрешение на временное проживание. Разрешение на временное проживание выдается в пределах квоты, ежегодно утверждаемой Правительством Российской Федерации с распределением по субъектам Российской Федерации. Так, согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 2197-р¹¹ на 2016 г. квота на выдачу соответствующих разрешений установлена в количестве 125 900.

Без учета утвержденной Правительством Российской Федерации квоты разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину (лицу без гражданства):

— родившемуся на территории РСФСР и состоявшему в прошлом в гражданстве СССР или родившемуся на территории Российской Федерации;

— признанному нетрудоспособным и имеющему дееспособных сына или дочь, состоящих в гражданстве Российской Федерации;

— имеющему хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве Российской Федерации;

— состоящему в браке с гражданином Российской Федерации, имеющим место жительства в Российской Федерации;

— осуществившему инвестиции в Российской Федерации в размере, установленном Правительством Российской Федерации;

— поступившему на военную службу, на срок его военной службы;

— участнику Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам его семьи, переселяющимся совместно с ним в Российскую Федерацию;

— имеющему ребенка, состоящего в гражданстве Российской Федерации;

— имеющему сына или дочь, достигших возраста восемнадцати лет, состоящих в гражданстве Российской Федерации и решением суда, вступившим в законную силу, признанных недееспособными либо ограниченными в дееспособности;

— и в некоторых иных случаях, предусмотренных действующим законодательством.

¹¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2015. № 45, ст. 6290.

Срок действия разрешения на временное проживание составляет 3 года. Порядок получения разрешения на временное проживание и перечень необходимых документов определяются Административным регламентом по предоставлению ФМС России государственной услуги по выдаче иностранным гражданам (лицам без гражданства) разрешения на временное проживание в Российской Федерации¹².

Постоянно проживающим в Российской Федерации является иностранный гражданин или лицо без гражданства, получившие в установленном порядке вид на жительство.

Заявление о выдаче вида на жительство подается в течение срока действия разрешения на временное проживание и при условии, что иностранный гражданин или лицо без гражданства прожили в Российской Федерации на основании этого разрешения не менее 1 года. Срок действия вида на жительство — 5 лет. По окончании данного срока постоянного проживания вид на жительство может быть продлен на 5 лет. Количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено.

Важно отметить, что вид на жительство, оформляемый иностранному гражданину как высококвалифицированному специалисту, и вид на жительство, оформляемый члену семьи указанного иностранного гражданина, выдается на срок действия разрешения на работу, выданного указанному иностранному гражданину для осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации в качестве высококвалифицированного специалиста.

Отмечая важность временного показателя пребывания на территории Российской Федерации, необходимо все же признать, что этот критерий нуждается в определенных дополнениях, для того чтобы получить более обстоятельную дифференциацию иностранцев и раскрыть специфику конституционно-правового статуса их отдельных представителей. В связи с этим следует обратить внимание на то, что одним из значимых обстоятельств, непосредственно влияющих на конституционно-правовой статус иностранцев, является характер обязательств принимающего государства по отношению к данным лицам. Этот критерий позволяет выделить две комплексные категории иностранных граждан:

¹² *Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации* : приказ Федеральной миграционной службы от 22 апреля 2013 г. № 214 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 10. С. 3–40.

1) иностранцы, находящиеся в Российской Федерации на общих основаниях;

2) иностранцы, находящиеся в Российской Федерации на особых основаниях.

1. К иностранцам, находящимся в Российской Федерации на общих основаниях, могут относиться временно пребывающие, временно и постоянно проживающие в России иностранные граждане, которые подчинены юрисдикции Российской Федерации в полном объеме наравне с ее собственными гражданами. В общем объеме прибывающих в Россию иностранных граждан они составляют очевидное большинство. К их числу относятся студенты, туристы, спортсмены, ученые, артисты, члены различных творческих коллективов, трудящиеся-мигранты, сотрудники средств массовой информации, бизнесмены, лица, прибывающие на лечение и отдых, и т. п.

2. К категории иностранцев, находящихся в Российской Федерации на особых основаниях, могут относиться несколько самостоятельных и заметно отличающихся друг от друга групп иностранных граждан:

а) лица, обладающие иммунитетом и привилегиями;

б) лица, получившие или стремящиеся получить убежище в Российской Федерации;

в) соотечественники, проживающие за рубежом.

Рассмотрим общеправовую характеристику указанных групп и субъектов, их составляющих.

Лица, обладающие иммунитетом и привилегиями. Относительно содержания и соотношения терминов «иммунитет» и «привилегии» среди специалистов нет единства во взглядах. Существуют две основные точки зрения на данную проблему. Одни авторы считают «привилегии» и «иммунитеты» синонимами¹³, другие, напротив, проводят между ними различие¹⁴.

Не углубляясь в суть продолжающихся научных дискуссий, отметим, что слово «иммунитет» в интересующем нас контексте означает предоставленное кому-нибудь исключительное право не подчиняться общим законам¹⁵, а слово «привилегия» — преимущественное право, льготу¹⁶.

¹³ См., напр.: *Международное право* : учебник / под ред. Г. И. Тункина. М., 1994. С. 232–239 ; *Андреев С.* Дипломатические привилегии и иммунитеты // *Международная жизнь*. 1986. № 6. С. 159–160 ; и др.

¹⁴ См., напр.: *Курс международного права* : в 7 т. Т. 4. С. 119–120 ; и др.

¹⁵ *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Указ. соч. С. 245.

¹⁶ Там же. С. 588.

Наделение иммунитетами и привилегиями может происходить в силу прямых предписаний федеральных законов, международных договоров Российской Федерации или на основе принципа взаимности¹⁷. Но при этом нигде нет однозначного официального разграничения данных терминов. Сравнительный логико-правовой анализ понятий «иммунитет» и «привилегия» показывает, что с точки зрения юридической силы различия между ними практически нет. Это признают даже сторонники их разграничения, поскольку «каждый процессуальный иммунитет и каждая процессуальная привилегия не существуют в “чистом” виде. Каждый из них представляет собой совокупность правил, обладающих признаками как иммунитета, так и привилегии в собственном значении»¹⁸.

Таким образом, в действительности иммунитеты и привилегии связаны между собой и комплексно дополняют друг друга. Они воплощают в себе некую совокупность особых льгот, прав и преимуществ, предоставляемых определенному кругу иностранных граждан.

Так, согласно Венской конвенции о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г.¹⁹, Венской конвенции о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г.²⁰ и Положению о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств на территории СССР, утвержденному Указом Президиума Верховного Совета СССР от 23 мая 1966 г.²¹, действующих на территории Российской Федерации, лиц, обладающих иммунитетами и привилегиями, нельзя привлечь к уголовной, административной и гражданской ответственности, подвергнуть задержанию, аресту, допросу и другим следственным действиям. Они не обязаны давать свидетельские показания, а в случае согласия на допрос не могут быть доставлены без их согласия для этого в суд и следственные органы. Лица, наделенные иммунитетами и привилегиями, не могут быть допрошены, задержаны, арестованы в случае совершения ими

¹⁷ Российская Федерация является участницей значительного числа универсальных международных конвенций и большого количества двусторонних соглашений и договоров, заключенных самостоятельно, а также обязательных для исполнения по статусу правопреемницы СССР, регулирующих в определенном ракурсе данный вопрос.

¹⁸ Агаев Р. А., Галузо В. Н. Иммунитеты в российском уголовном процессе. М., 1998. С. 11.

¹⁹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1964. № 18, ст. 221.

²⁰ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 12, ст. 275.

²¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1966. № 22, ст. 387.

преступления при проезде через территорию иностранного государства транзитом. Кроме того, неприкосновенность распространяется на помещения дипломатических и консульских представительств, находящиеся там имущество, архивы, документы, почту, средства передвижения. Дипломатическая и консульская почта не подлежит ни вскрытию, ни задержанию. В резиденциях, служебных и жилых помещениях запрещено производство обысков, выемок, арестов. Доступ в них возможен только с согласия глав дипломатического или консульского представительств либо по их просьбе.

Между тем лица, обладающие иммунитетами и привилегиями, неоднородны по своему составу, имеют свой индивидуальный персонифицированный статус. Причем следует признать, что в последние годы наблюдается тенденция к расширению круга лиц, пользующихся теми или иными иммунитетами и привилегиями²².

В зависимости от характера и объема предоставляемых иммунитетов и привилегий обладающие ими лица разделяются на две подгруппы:

- иностранные граждане, полностью освобожденные от юрисдикции государства пребывания;
- иностранные граждане, частично освобожденные от юрисдикции государства пребывания.

К иностранным гражданам, полностью освобожденным от юрисдикции Российской Федерации, прежде всего относятся дипломатические агенты (главы дипломатических представительств и члены дипломатических представительств, имеющие дипломатический ранг) и члены их семей.

Согласно Венской конвенции о дипломатических сношениях главы дипломатического представительства подразделяются на три класса:

- а) класс послов и нунциев²³, аккредитуемых при главах государств и других глав представительств эквивалентного ранга;
- б) класс посланников и интернунциев²⁴, аккредитуемых при главах государства;
- в) класс поверенных в делах, аккредитуемых при министрах иностранных дел.

²² *Генеральное соглашение о привилегиях и иммунитетах Совета Европы (Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 9, ст. 775); Дополнительный протокол о привилегиях и иммунитетах Организации Черноморского экономического сотрудничества (Там же. 2000. № 26, ст. 2731).*

²³ Нунций — посол Ватикана.

²⁴ Интернунций — посланник Ватикана.

Причем класс, к которому должны принадлежать главы представительств, определяются по соглашению между государствами²⁵.

Назначение дипломатических представителей регулируется нормами как внутрисоюзного, так и международного права²⁶. Они едины в том, что прежде чем назначить главу дипломатического представительства в ту или иную страну, необходимо запросить согласие (агреман) правительства этой страны на его назначение. Дипломатический представитель, получивший агреман, считается *persona grata*.

При отбытии к месту назначения послу или посланнику выдается верительная грамота, подписанная главой посылающего государства и адресованная главе государства пребывания²⁷. С юридической точки зрения верительная грамота — документ, удостоверяющий представительский характер дипломатического представителя и аккредитуемый его в иностранном государстве; он имеет характер общих полномочий дипломатического представителя.

Государство может назначить одного и того же главу своего дипломатического представительства в одно или несколько государств, получив на это согласие этих государств. Совмещение (кумуляция) дипломатического представительства нередко встречается в современных межгосударственных отношениях.

Если пост главы представительства вакантен или если глава представительства не может выполнять своих функций, временно исполняющим обязанности главы представительства является временный поверенный в делах.

²⁵ Международная правовая доктрина признает, что дипломатическое представительство, возглавляемое послом, называется посольством, возглавляемое посланником или поверенным в делах — миссией. Но принцип равенства наций, утверждающийся в международном общении, ведет к исчезновению из дипломатической практики класса посланников как глав дипломатических представительств. В настоящее время следует считать утвердившейся практикой при установлении дипломатических отношений обмениваться посольствами.

²⁶ Статья 5 Положения о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств на территории СССР; ст. 4 Венской конвенции о дипломатических сношениях.

²⁷ Как глава государства, осуществляющий высшее представительство в международных отношениях, Президент Российской Федерации не только принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей, но и назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях (ст. ст. 83, 86 Конституции Российской Федерации).

Круг членов дипломатического представительства определен в Положении о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств на территории СССР. К ним относятся советники, торговые представители, военные, военно-морские и военно-воздушные атташе, первые, вторые и третьи секретари, секретари-архивисты, а также заместители торговых представителей, помощники военных, военно-морских и военно-воздушных атташе. Обязательно требование о том, что на назначение того или иного лица в качестве военного, военно-морского и военно-воздушного атташе должно быть получено согласие дипломатическим путем.

Члены семьи главы дипломатического представительства и члены семей дипломатического персонала представительства освобождаются от юрисдикции Российской Федерации, если они проживают вместе с указанными лицами и не являются российскими гражданами. В состав семьи могут входить супруга (супруг), нетрудоспособные родители, несовершеннолетние дети, а также другие родственники, проживающие совместно с дипломатом и ведущие с ним общее хозяйство. В случае смерти дипломата члены его семьи продолжают пользоваться привилегиями и иммунитетами до истечения разумного срока для оставления страны пребывания.

Полное освобождение от юрисдикции государства пребывания означает, что определенный круг иностранных граждан обладает установленными иммунитетами и привилегиями не только на действия этих лиц при исполнении своих служебных обязанностей, но и на действия, непосредственно не связанные с ними. Однако иммунитеты и привилегии имеют публично-правовой характер и не являются личной прерогативой того или иного лица. Они принадлежат соответствующему иностранному гражданину как дипломатическому лицу конкретного государства и призваны в своем большинстве служить успешному выполнению возложенных на него обязанностей²⁸. По этой же причине на указанных лиц не распространяется иммунитет от гражданской и административной юрисдикции в случае вещных исков, относящихся к частному недвижимому имуществу, находящемуся на территории государства пребывания, если они не владеют им от имени аккредитующего государства для целей представительства; исков, касающихся наследования, в отношении которых

²⁸ Следует заметить, что в юридической литературе высказаны различные суждения по поводу значения и сущности иммунитетов и привилегий данных субъектов (подробнее об этом см.: *Демин Ю. Г.* Статус дипломатических представительств и их персонала. М., 1995. С. 21–36 ; *Николаев А.* Дипломатические привилегии и иммунитеты // *Международная жизнь.* 1983. № 8. С. 151, 153 ; и др.).

они выступают в качестве исполнителя завещания, попечителя над наследственным имуществом, наследника или отказополучателя как частное лицо, а не от имени аккредитующего государства; исков, относящихся к любой профессиональной или коммерческой деятельности, осуществляемой ими в государстве пребывания за пределами своих официальных функций.

От иммунитета от юрисдикции своего дипломатического агента и других лиц, пользующихся иммунитетом, отказаться может только аккредитующее государство. Этот отказ всегда должен быть определенно выраженным. Важно также отметить, что освобождение от юрисдикции государства пребывания не освобождает от юрисдикции аккредитующего государства.

Иностранцы граждане, полностью освобожденные от юрисдикции государства пребывания, обязаны уважать законы и постановления государства пребывания, не вмешиваться во внутренние дела этого государства. Кроме того, дипломатический агент не должен заниматься в государстве пребывания профессиональной или коммерческой деятельностью в целях личной выгоды. Если эти требования не соблюдаются, то государство пребывания может в любое время, не будучи обязано мотивировать свое решение, уведомить аккредитующее государство, что глава представительства или какой-либо из членов дипломатического персонала представительства является *persona non grata* или что любой другой член персонала представительства является неприемлемым. В таком случае аккредитующее государство должно отозвать данное лицо или прекратить его функции в представительстве. Если аккредитующее государство откажется выполнить или не выполнит в течение разумного срока эти обязательства, государство пребывания может отказаться признавать данное лицо сотрудником представительства.

К числу иностранных граждан, полностью освобожденных от юрисдикции Российской Федерации, следует отнести и представителей иностранных государств (глав государств, правительств и иных высших должностных лиц); членов парламентских правительственных делегаций; сотрудников делегаций иностранных государств, которые приезжают для участия в межгосударственных переговорах, международных конференциях и совещаниях или с другими официальными поручениями; представителей иностранных государств, следующих для тех же целей транзитом через территорию нашей страны, а также членов семей указанных лиц, если они не являются российскими гражданами. Перечень иностранных граждан, полностью освобожденных от юрисдикции Российской Фе-

дерации, будет неполным, если не упомянуть сотрудников ряда международных организаций. Среди них — сотрудники Организации Объединенных Наций, Совета Европы и их специализированных учреждений, а также некоторые другие.

Очевидно, что международные организации, находясь на территории определенного государства, нуждаются для нормального осуществления своих функций в определенных привилегиях и иммунитетах, которые обеспечивали бы им независимость от властей государства пребывания. Поэтому привилегиями и иммунитетами могут пользоваться как универсальные, так и региональные международные организации. Так, в преамбуле Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций 1946 г. указано, что юридическим основанием выработки данной конвенции являются ст. ст. 104, 105 Устава ООН, определяющие, что Организация на территории каждого из ее членов пользуется такой правоспособностью, которая может оказаться необходимой для выполнения ее функций и достижения ее целей. В свою очередь, Устав ООН подчеркивает, что необходимостью достижения ее целей определяется объем предоставления привилегий и иммунитетов самой Организации, а необходимостью эффективного выполнения функций представителями членов Организации и ее должностными лицами — объем их привилегий и иммунитетов. В связи с этим имущество и активы Организации, где бы и в чем бы распоряжении они ни находились, пользуются иммунитетом от любой формы судебного вмешательства, если сама Организация не откажется от этого иммунитета в каждом отдельном случае. Причем отказ от иммунитета не распространяется на судебные исполнительные меры.

Представители государств-членов ООН при исполнении ими своих служебных обязанностей и во время поездки к месту заседания и обратно пользуются следующими привилегиями: иммунитетом от личного ареста или задержания, от наложения ареста на личный багаж; судебно-процессуальным иммунитетом в отношении сказанного, написанного или совершенного ими в качестве представителей; неприкосновенностью всех бумаг и документов; правом пользоваться шифром и получать бумаги или корреспонденцию посредством курьеров или вализ; иммунитетом изъятия их самих и жен из ограничений по иммиграции; регистрацией иностранцев или государственных повинностей в стране пребывания; льготами в отношении ограничений обмена денег или валюты, которыми пользуются представители иностранных государств; иммунитетом и льготами в отношении личного багажа, которыми пользуются дипломатические представители, а также другими привилегиями и льготами,

которыми пользуются дипломатические представители. Причем судебнопросессуальный иммунитет в отношении действий, сказанного и написанного при исполнении служебных обязанностей продолжает предоставляться и после того, как они перестали быть представителями членов ООН.

Как обычно в подобных случаях, привилегии и иммунитеты предоставляются не для выгод отдельных лиц, а для того чтобы обеспечить независимое выполнение ими своих функций, связанных с работой ООН. В связи с этим ООН имеет право и обязана отказать от иммунитета своего представителя в каждом случае, когда, по ее мнению, иммунитет препятствует отправлению правосудия.

Генеральный секретарь ООН, все его помощники, их жены и несовершеннолетние дети пользуются привилегиями и иммунитетами, предоставляемыми, согласно международному праву, дипломатическим представителям. Генеральный секретарь, его помощники и директора (департаментов ООН), едущие с пропусками ООН, пользуются теми льготами, которые предоставляются дипломатическим представителям.

Должностные лица ООН не подлежат ответственности за сказанное или написанное ими, за все действия, совершенные ими в качестве должностных лиц. Кроме того, они освобождаются от обложения налогами окладов и вознаграждений, уплачиваемых им ООН, от государственных служебных повинностей и имеют вместе с женами и родственниками, находящимися на их иждивении, ряд привилегий в отношении ограничений по иммиграции и от регистрации иностранцев, в отношении обмена валюты, ввоза мебели и имущества при первоначальном занятии должности в соответствующей стране, пользуются привилегиями в отношении репатриации.

Привилегии и иммунитеты предоставляются должностным лицам в интересах ООН, а не для их личной выгоды. Генеральный секретарь имеет право и обязан отказать от иммунитета, предоставленного любому должностному лицу, в тех случаях, когда, по его мнению, иммунитет препятствует отправлению правосудия и от него можно отказаться без ущерба для интересов ООН. В отношении Генерального секретаря право отказаться от иммунитета принадлежит Совету Безопасности.

Что касается иностранных граждан, частично освобожденных от юрисдикции Российской Федерации, то их круг весьма значителен. Для того чтобы иметь общее представление о данной подгруппе, обратимся к наиболее характерным ее представителям. Среди них могут быть:

— консульские должностные лица (главы консульских представительств и иные лица, состоящие на консульской службе и выполняющие

консульские функции) и члены их семей, проживающие вместе с ними и не являющиеся гражданами Российской Федерации;

— сотрудники административно-технического и обслуживающего персонала дипломатического представительства и проживающие вместе с ними члены их семей, если эти сотрудники и члены их семей не проживают в России постоянно;

— сотрудники административно-технического и обслуживающего персонала консульского представительства и проживающие вместе с ними члены их семей, если эти сотрудники и члены их семей не проживают в России постоянно;

— сотрудники делегаций иностранных государств, которые приезжают для участия в межгосударственных переговорах, международных конференциях и совещаниях или с другими официальными поручениями, сотрудники делегаций иностранных государств, следующие для тех же целей транзитом через территорию России, а также члены семей указанных лиц, сопровождающие их, если они не являются гражданами Российской Федерации;

— домашние работники дипломатических агентов, если они не являются российскими гражданами или не проживают в России постоянно;

— дипломатические курьеры;

— лица, вызываемые в Российскую Федерацию в соответствии с договорами (конвенциями) о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам;

— члены экипажей военно-морских и военно-воздушных сил иностранных государств.

Согласно практике консульских отношений, закрепленной в Венской конвенции 1963 г., главы консульских представительств делятся на четыре класса: генеральный консул, консул, вице-консул и консульский агент²⁹.

Главы консульских представительств назначаются направляющим государством и допускаются к исполнению обязанностей принимающим государством. Назначение того или иного лица в качестве главы консульского представительства удостоверяется консульским патентом, а допуск его к исполнению служебных обязанностей — путем выдачи экзекватуры — специального документа принимающего государства о разрешении на отправление консульских функций в определенном округе.

Район деятельности консульского представителя называется консульским округом. Этот район устанавливается по согласованию между двумя

²⁹ В юридической литературе для обозначения этих классов широко применяется единый собирательный термин — консул.

государствами. Консульский округ всегда фиксируется в консульском патенте. Государство пребывания имеет право определить те районы, в которые оно согласно допустить иностранных консулов, а также отказать в учреждении консульства в том или ином районе.

В преамбуле Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. особо подчеркивается, что привилегии и иммунитеты предоставляются консульским должностным лицам и консульским учреждениям не для выгод отдельных лиц, а для обеспечения эффективного осуществления этими учреждениями функций от имени их государства.

К административно-техническому персоналу иностранных представительств относятся референты, технические секретари, переводчики, стенографисты и другой канцелярский персонал, шифровальщики, лица, обслуживающие узлы связи, бухгалтеры и некоторые другие. Данные лица специально командированы на работу в нашу страну соответствующими иностранными ведомствами для выполнения административных и технических функций. Поэтому все они имеют право на специальный служебный паспорт. К обслуживающему персоналу относятся уборщицы, лифтеры, повара, вахтеры, садовники и некоторые другие. Эти лица выполняют различные обслуживающие функции в иностранных представительствах. Среди обслуживающего персонала обособленный статус имеют домашние работники дипломатических агентов (домработницы, няни и т. д.). Они работают по найму и состоят исключительно на частной службе дипломатов.

Дипломатические курьеры — это лица, постоянно занимающиеся перевозкой дипломатической почты или временно назначенные для этих целей. Они снабжаются специальными документами с указанием их статуса и числа мест, составляющих дипломатическую почту. Все места, составляющие дипломатическую почту, должны иметь видимые внешние знаки, указывающие на их характер, и могут содержать только дипломатические документы и предметы, предназначенные для официального пользования.

Лица, вызываемые в Российскую Федерацию в соответствии с договорами (конвенциями) о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, также являются иностранными гражданами, частично освобожденными от ее юрисдикции.

Двусторонние и многосторонние соглашения о правовой помощи довольно широко распространены в мире. Немало таких соглашений было подписано в свое время СССР, а впоследствии и Российской Федерацией. Международная правовая база в данном направлении в последние годы

значительно расширилась за счет активного сотрудничества России со странами Содружества Независимых Государств. Важно и то, что в 1996 г. Российская Федерация присоединилась к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20 апреля 1959 г. и Дополнительному протоколу к ней от 17 марта 1978 г., а 25 октября 1999 г. ратифицировала их³⁰.

Так, согласно ст. 9 Конвенции государств СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г.³¹ свидетель, потерпевший, гражданский ответчик и их представители, а также эксперт, который по вызову, врученному учреждением запрашиваемой Договаривающейся Стороны, явится в учреждение юстиции запрашивающей Договаривающейся Стороны, не может быть независимо от своего гражданства привлечен на ее территории к уголовной или административной ответственности, взят под стражу и подвергнут наказанию за деяние, совершенное до пересечения ее государственной границы. Такие лица не могут быть также привлечены к ответственности, взяты под стражу или подвергнуты наказанию в связи с их свидетельскими показаниями или заключениями в качестве экспертов в рамках уголовного дела, являющегося предметом разбирательства.

Указанные лица утрачивают вышеизложенные иммунитеты и привилегии, если они не оставят территорию запрашивающей Договаривающейся Стороны, хотя и имеют для этого возможность до истечения 15 суток с того дня, когда допрашивающее его учреждение юстиции сообщит им, что в дальнейшем в их присутствии нет необходимости. В этот срок не засчитывается время, в течение которого эти лица не по своей вине не могли покинуть территорию запрашивающей Договаривающейся Стороны. Вызов свидетеля или эксперта, проживающего на территории одной Договаривающейся Стороны, в учреждение юстиции другой Договаривающейся Стороны не должен содержать угрозы применения средств принуждения в случае неявки.

Аналогичный подход к вопросам международного сотрудничества правоохранительных органов и органов отправления правосудия был закреплен в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации. В соответствии со ст. 456 УПК РФ свидетель, потерпевший, эксперт, гражданский истец, гражданский ответчик, их представители, находящи-

³⁰ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1999. № 43, ст. 5132.

³¹ *Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительства СНГ «Содружество»*. 1993. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

еся за пределами территории Российской Федерации, могут быть с их согласия вызваны должностным лицом, в производстве которого находится уголовное дело, для производства процессуальных действий на территории Российской Федерации.

Указанные лица, явившиеся по вызову, не могут быть на территории Российской Федерации привлечены в качестве обвиняемых, взяты под стражу или подвергнуты другим ограничениям личной свободы за деяния или на основании приговоров, которые имели место до пресечения ими Государственной границы Российской Федерации. Действие иммунитета прекращается, если явившееся по вызову лицо, имея возможность покинуть территорию Российской Федерации до истечения срока в 15 суток с момента, когда его присутствие более не требуется должностному лицу, вызвавшему его, продолжает оставаться на этой территории или после отъезда возвращается в Российскую Федерацию.

Наконец, в силу сложившейся международной практики члены экипажей военно-морских и военно-воздушных сил иностранных государств (а иногда и иные иностранные военнослужащие), посещающие нашу страну в рамках дружественных визитов, военных учений, частично выводятся из-под ее юрисдикции. Этим общим правилом руководствуется Российская Федерация как при приеме военных представителей иностранных государств, так и при нахождении в соответствии с международными соглашениями российских воинских частей на территории некоторых иностранных государств (Таджикистан, Армения и некоторые другие).

Частичное освобождение от юрисдикции государства пребывания означает, что определенный круг иностранных граждан обладает установленными иммунитетами и привилегиями, как правило, лишь в том, что касается их служебной или иной предварительно оговоренной деятельности. Вместе с тем необходимо учитывать, что на основе специальных соглашений на некоторых из этих иностранных граждан (чаще всего на консульских должностных лиц и административно-технический персонал дипломатических представительств) распространяется расширенный объем иммунитетов и привилегий, вплоть до их полного освобождения от юрисдикции государства пребывания. Например, ст. 19 Консульской конвенции между Российской Федерацией и Республикой Болгарией³² предусматривает для консульских должностных лиц и консульских служащих, если они не являются гражданами государства пребывания или лицами, постоянно проживающими в нем, а также членов их семей неприкосновенность личности и иммунитет в том же объеме,

³² *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1997. № 23, ст. 2665.

какой предоставлен дипломатам Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 г.

Лица, получившие или стремящиеся получить убежище в Российской Федерации. Право убежища является одним из общепризнанных и старейших правовых институтов, нашедшим широкое признание и отражение как в национальном, так и в международном праве³³.

Традиционно выделяются три формы права убежища: территориальная (предоставление защиты лицу на территории другого государства), религиозная (укрытие преследуемого в местах религиозного культа — храмах, часовнях, у придорожных крестов и т. д.), дипломатическая (оказание покровительства в зданиях посольств и консульств)³⁴. Наиболее распространено территориальное убежище. Его основой служит государственный суверенитет, так как любое государство самостоятельно решает, кому оно предоставляет право убежища на своей территории. Предоставление убежища тому или иному лицу означает, что государство принимает на себя обязанность гарантировать его личную неприкосновенность и безопасность. В рамках ООН данный институт был определен еще во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. В частности, в ст. 14 Декларации предусматривалось, что каждый человек имеет право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем. Это право не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении неполитического преступления или деяния, противоречащего целям и принципам Организации Объединенных Наций.

В настоящее время основным универсальным международным документом, определяющим общий круг лиц, имеющих право на убежище и правовой режим беженцев, является Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г. и Протокол, касающийся статуса беженцев 1967 г., ратифицированные Россией в 1992 г.³⁵ Статья 63 Конституции РФ закрепляет за лицами, испытывающими политическое преследование в своих странах, право убежища на территории Российской Федерации. Тем самым подчеркивается, что субъектами этого права на территории нашей страны выступают исключительно иностранные граждане и лица без гражданства.

³³ *Эбзеев Б. С.* Конституционные основы свободы личности в СССР. Саратов, 1982. 137 с.

³⁴ *Галенская Л. Н.* Право убежища. М., 1968. С. 5–38.

³⁵ *Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации.* 1992. № 49, ст. 2863.

Лица, получившие или стремящиеся получить в Российской Федерации убежище, представляют собой специфическую группу иностранных граждан, поскольку их правовой статус имеет ряд существенных особенностей. Так, в отличие от «обычных» иностранцев, они не пользуются дипломатической защитой собственного государства и не связаны с ним какими-либо обязательствами, даже если и остаются его гражданами (подданными). Кроме того, названные лица не подлежат выдаче на территорию того государства, где они могут подвергаться преследованию, поскольку иначе теряется смысл права убежища.

Как известно, многие годы в СССР убежище предоставлялось лишь тем иностранцам и лицам без гражданства, которые преследовались за «защиту интересов трудящихся и дела мира, за участие в революционном и национально-освободительном движении, за прогрессивную и общественно-политическую, научную или иную творческую деятельность». Эту возможность в основном использовали видные революционеры, представители коммунистических и социалистических партий ряда зарубежных стран. Но Россия, отказавшись от узкоклассового подхода к праву убежища и приняв на себя в полном объеме и без всяких оговорок международно-правовые обязательства по предоставлению статуса беженца, первоначально испытывала значительный приток лиц, просящих убежище.

Заметим, значительная часть государств (в отличие от Российской Федерации) при присоединении к международным документам, определяющим статус беженцев, сделали оговорки и исключения и тем самым ограничили свои обязательства по их приему. Например, США присоединились лишь к Протоколу 1967 г. о статусе беженцев.

Среди стремящихся получить убежище в Российской Федерации есть различные по статусу и намерениям лица³⁶:

— иностранные мигранты, прибывшие в Россию и обоснованно считающиеся на статус беженца;

— иностранцы, обучавшиеся ранее в учебных заведениях (в том числе военных) бывшего СССР и после завершения учебы не пожелавшие вернуться на родину в силу сложившихся в их странах ситуаций;

— иностранцы, работавшие на территории бывшего СССР на основе трудовых контрактов, срок действия которых истек;

— иностранцы — «экономические беженцы», проникшие незаконно или с нарушением паспортно-визового режима в Россию через терри-

³⁶ Регент Т. М. Миграция в России: проблемы государственного управления. М., 1999. С. 205–207.

торию бывших союзных республик. Они намерены любым путем перебраться на Запад с целью заниматься там бизнесом, а в случае неудачи готовы закрепиться в России;

— иностранцы — так называемые транзитные беженцы, рассчитывающие выехать с территории России в страны Европы, предпочтительно скандинавские, с целью получить там статус беженца;

— иностранцы, прибывшие в Россию по частным приглашениям, туристическим документам или на учебу из стран Азии, Африки, Ближнего и Среднего Востока, которые пытаются незаконно остаться на территории страны, устанавливая среди российских или других коммерческих структур необходимые профессиональные связи с выходом на страны Европы и Америки;

— иностранцы, практически постоянно прибывающие в нашу страну с целью обратиться в Москве в представительство Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (далее — УВКБ ООН) в России для получения помощи³⁷.

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими вопросы предоставления убежища в нашей стране, являются Закон Российской Федерации «О беженцах» от 19 февраля 1993 г. (в ред. от 22 декабря 2014 г.)³⁸ и Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» от 21 июля 1997 г. (в ред. от 12 июля 2012 г.)³⁹.

Анализ этих актов показывает, что при решении вопроса о предоставлении убежища могут быть задействованы две самостоятельные юридические процедуры: 1) предоставление статуса беженца на основании Закона о беженцах; 2) предоставление убежища на основании ст. ст. 63 и 89 Конституции РФ.

Иными словами, существует две категории лиц, которым может быть предоставлено убежище в Российской Федерации. Первую категорию составляют лица, объединенные общим понятием «беженцы». Вторую — лица, которым предоставляется убежище для защиты их от преследова-

³⁷ УВКБ ООН специально было создано в 1950 г. для содействия решению проблем беженцев. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 1992 г. «О развитии сотрудничества с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев» в Москве организовано соответствующее региональное представительство.

³⁸ *Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации*. 1993. № 12, ст. 425.

³⁹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1997. № 30, ст. 3601.

ния за политическую деятельность в своей стране (в данном случае речь идет о политическом убежище в узком смысле слова).

В соответствии с Законом «О беженцах» беженец — это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

Признание лица беженцем осуществляется в порядке, определяемом Законом «О беженцах», и учитывает: обращение с ходатайством о признании беженцем; предварительное рассмотрение ходатайства; принятие решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу либо об отказе в рассмотрении ходатайства по существу; выдачу свидетельства либо уведомления об отказе в рассмотрении ходатайства по существу; рассмотрение ходатайства по существу; принятие решения о признании беженцем либо об отказе в признании беженцем; выдачу удостоверения беженца либо уведомления об отказе в признании беженцем.

Решение о выдаче свидетельства или о признании беженцем либо решение об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем принимается по итогам анкетирования лица, оформления опросного листа на основе проведения индивидуальных собеседований, а также по результатам проверки достоверности полученных сведений о данном лице и прибывших с ним членах семьи, проверки обстоятельств их прибытия на территорию Российской Федерации и оснований для их нахождения на территории Российской Федерации, после всестороннего изучения причин и обстоятельств, изложенных в ходатайстве. В целях уточнения сообщенных лицом фактов допускается проведение дополнительных собеседований.

Лицо, ходатайствующее о признании беженцем и находящееся на территории Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации проходит процедуру идентификации личности, включая обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию, по месту подачи ходатайства.

Признание беженцем лица, не достигшего возраста восемнадцати лет и прибывшего на территорию Российской Федерации без сопровождения родителей или опекунов, либо определение его иного правового положения на территории Российской Федерации осуществляется с учетом интересов лица в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации после получения сведений о родителях или об опекунах данного лица.

Лицо, заявившее о желании быть признанным беженцем и достигшее возраста восемнадцати лет, обязано лично или через уполномоченного на то представителя обратиться с ходатайством в письменной форме: в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации вне государства своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства), если данное лицо еще не прибыло на территорию Российской Федерации; в орган пограничного контроля федерального органа исполнительной власти по безопасности в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации при пересечении данным лицом Государственной границы Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации; в орган пограничного контроля федерального органа исполнительной власти по безопасности, или в территориальный орган федерального органа исполнительной власти по внутренним делам, или в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, при вынужденном незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации в пункте пропуска либо вне пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации в течение суток со дня пересечения данным лицом Государственной границы Российской Федерации; в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по месту своего пребывания на законном основании на территории Российской Федерации.

Сведения о прибывших вместе с лицом членах его семьи, не достигших возраста восемнадцати лет, заносятся в ходатайство одного из родителей, а при отсутствии родителей — в ходатайство опекуна либо в ходатайство одного из членов семьи, достигшего возраста восемнадцати лет и добровольно взявшего на себя ответственность за поведение, воспитание и содержание членов семьи, не достигших возраста восемнадцати лет.

Закон «О беженцах» определяет следующий порядок предварительного рассмотрения ходатайства:

1) ходатайство лица, находящегося вне пределов территории Российской Федерации, предварительно рассматривается дипломатическим представительством или консульским учреждением в течение одного месяца со дня поступления ходатайства;

2) ходатайство лица, находящегося в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации или на территории Российской Федерации, предварительно рассматривается территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в течение пяти рабочих дней со дня поступления ходатайства.

Решение о выдаче свидетельства принимается дипломатическим представительством или консульским учреждением по месту подачи ходатайства либо территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции.

Свидетельство является документом, удостоверяющим личность лица, ходатайствующего о признании беженцем, а также основанием для регистрации в установленном порядке лица, ходатайствующего о признании беженцем, и членов его семьи в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, на срок рассмотрения ходатайства по существу и основанием для получения лицом и членами его семьи направления в центр временного размещения.

Лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи имеют право на: получение услуг переводчика и получение информации о своих правах и обязанностях, а также иной информации в соответствии с Законом «О беженцах»; получение содействия в оформлении документов для въезда на территорию Российской Федерации в случае, если данные лица находятся вне пределов территории Российской Федерации; получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации; получение питания и пользование коммунальными услугами в центре временного размещения в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, до убытия к новому месту пребывания; охрану представителями территориального органа федерального органа исполнительной власти по внутренним делам в центре временного размещения в целях обеспечения безопасности данных лиц; пользование жилым по-

мещением, предоставляемым в порядке, определяемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, из фонда жилья для временного поселения; медицинскую и лекарственную помощь; получение содействия в направлении на профессиональное обучение или в трудоустройстве; работу по найму или предпринимательскую деятельность; социальную защиту, в том числе социальное обеспечение; получение содействия в устройстве детей лица, признанного беженцем, в государственные или муниципальные дошкольные и общеобразовательные учреждения, образовательные учреждения начального профессионального образования, а также в переводе их в образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования; содействие федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в получении сведений о родственниках лица, признанного беженцем, проживающих в государстве его гражданской принадлежности (его прежнего обычного местожительства); обращение в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по месту пребывания лица и членов его семьи в целях оформления проездного документа для выезда за пределы территории Российской Федерации данных лиц; обращение с заявлением о предоставлении права на постоянное проживание на территории Российской Федерации или на приобретение гражданства Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации; участие в общественной деятельности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации; добровольное возвращение в государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства); выезд на место жительства в иностранное государство; пользование иными правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации, а также законодательством субъектов Российской Федерации.

Практически все эти права лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи используют наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии с Законом «О беженцах», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации.

Лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи обязаны: соблюдать Конституцию РФ, Закон «О беженцах», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации; своевременно прибывать в центр временного размещения или иное место пребывания, определенное федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо его территориальным органом; соблюдать установленный порядок проживания и выполнять установленные требования санитарно-гигиенических норм проживания в центре временного размещения; сообщать в течение семи дней в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, сведения об изменении фамилии, имени, состава семьи, семейного положения, о приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства другого иностранного государства либо о получении разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации; сообщать о намерении переменить место пребывания на территории Российской Федерации либо выехать на место жительства за пределы территории Российской Федерации; сняться с учета в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, при перемене места пребывания и в течение семи дней со дня прибытия к новому месту пребывания встать на учет в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции; проходить ежегодный переучет в сроки, устанавливаемые территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции.

В Законе «О беженцах» содержатся также основания утраты лицом статуса беженца и лишения лица статуса беженца. Так, лицо утрачивает статус беженца, если: получило разрешение на постоянное проживание на территории Российской Федерации либо при приобретении гражданства Российской Федерации; снова добровольно воспользовалось защитой государства своей гражданской принадлежностью; лишившись гражданства, снова его добровольно приобрело; приобрело гражданство иностранного государства и пользуется защитой государства своей новой гражданской принадлежностью; добровольно вновь обосновалось в государстве, которое покинуло или вне пределов которого пребывало вслед-

ствие опасений преследований и по другим обстоятельствам, предусмотренным Законом «О беженцах»; не может более отказываться от пользования защитой государства своей гражданской принадлежности, территорию которого вынуждено было покинуть по обстоятельствам, предусмотренным Законом «О беженцах», в связи с тем, что данные обстоятельства более не существуют; не имеет определенного гражданства и может вернуться в государство своего прежнего обычного местожительства в связи с тем, что обстоятельства, предусмотренные Законом «О беженцах», в данном государстве более не существуют.

Лицо лишается статуса беженца федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо его территориальным органом, если оно: осуждено по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории Российской Федерации; сообщило заведомо ложные сведения, либо предъявило фальшивые документы, послужившие основанием для признания беженцем, либо допустило иное нарушение положений Закона РФ «О беженцах»; привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры.

Уведомление об утрате лицом статуса беженца или о лишении лица статуса беженца с указанием причин принятого решения об утрате статуса беженца или о лишении статуса беженца и порядка его обжалования вручается или направляется данному лицу федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо его территориальным органом в течение трех рабочих дней со дня принятия решения.

По общему правилу, закрепленному в Положении о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища, Россия предоставляет иностранцам политическое убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права. При этом принимается во внимание, что преследование направлено непосредственно про-

тив лица, обратившегося с ходатайством о предоставлении политического убежища. Предоставление Российской Федерацией политического убежища производится указом Президента Российской Федерации.

Лицо, которому предоставлено политическое убежище, пользуется на территории Российской Федерации правами и свободами и несет обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных для иностранных граждан и лиц без гражданства федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Предоставление политического убежища распространяется и на членов семьи лица, получившего политическое убежище, при условии их согласия с ходатайством. Согласие детей, не достигших 14-летнего возраста, не требуется.

Политическое убежище Российской Федерацией не предоставляется, если:

- лицо преследуется за действия (бездействие), признаваемые в Российской Федерации преступлением, или виновно в совершении действий, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций;

- лицо привлечено в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда на территории Российской Федерации;

- лицо прибыло из третьей страны, где ему не грозило преследование;

- лицо прибыло из страны с развитыми и устоявшимися демократическими институтами в области защиты прав человека;

- лицо прибыло из страны, с которой Российская Федерация имеет соглашение о безвизовом пересечении границ, без ущерба для права данного лица на убежище в соответствии с Законом Российской Федерации «О беженцах»;

- лицо представило заведомо ложные сведения;

- лицо имеет гражданство третьей страны, где оно не преследуется;

- лицо не может или не желает вернуться в страну своей гражданской принадлежности или страну своего обычного местожительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Лицо, которому Российской Федерацией предоставлено политическое убежище, утрачивает право на предоставленное политическое убежище в случаях:

- возврата в страну своей гражданской принадлежности или страну своего обычного местожительства;

- выезда на жительство в третью страну;
- добровольного отказа от политического убежища на территории Российской Федерации;
- приобретения гражданства Российской Федерации или гражданства другой страны.

Лицу, которому предоставлено Российской Федерацией политическое убежище, а также членам его семьи выдается свидетельство установленного образца по месту обращения лица с ходатайством. Свидетельство не может быть выдано в форме электронного документа.

Территориальное подразделение федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, на основании свидетельства о предоставлении Российской Федерацией политического убежища оформляет вид на жительство.

Лицо может быть лишено предоставленного ему Российской Федерацией политического убежища по соображениям государственной безопасности, а также если это лицо занимается деятельностью, противоречащей целям и принципам Организации Объединенных Наций, либо если оно совершило преступление и в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда. Лишение политического убежища производится указом Президента Российской Федерации.

В последние годы получило широкое распространение понятие *«соотечественники, проживающие за рубежом»* («российская диаспора», «русская эмиграция» и т. п.). Ряд политических и нормативных правовых актов свидетельствует о том, что данная категория лиц находится под определенным покровительством Российского государства.

Основы статуса соотечественников, проживающих за рубежом, закреплены Федеральным законом от 2 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (в ред. от 23 июля 2013 г.)⁴⁰.

Примечательно, что законы по поддержке соотечественников, проживающих за рубежом, имеет ряд зарубежных стран — Венгрия, Австрия, Румыния, КНР, ФРГ, Израиль, Италия, Греция и др. Как правило, усилия государств направляются на содействие своим соотечественникам в получении образования и информации на родном языке. Кроме того, многие из них предусматривают возможность получения для соотечественников специальных сертификатов, дающих право безви-

⁴⁰ Там же. 1999. № 22, ст. 2670.

зового въезда в страну, передвижения по ее территории, занятия предпринимательской и иной полезной деятельностью и т. д. Так, Законом Венгрии от 19 июня 2001 г. № LXII «О венграх, проживающих в соседних странах»⁴¹ предусматривается наделение определенными правами и привилегиями этнических венгров, живущих в других странах. Он дает этническим венграм право ежегодно в течение трех месяцев работать в Венгрии, гарантирует покрытие расходов на пользование общественным транспортом, а также оказание финансовой помощи студентам высших учебных заведений во время их пребывания в Венгрии. Кроме того, Закон предусматривает возможность выделения финансовой помощи этническим венграм в странах их постоянного проживания в тех случаях, когда более двоих детей из этих семей обучаются в школах с преподаванием на венгерском языке и т. д.⁴²

В российском законодательстве определены цели и принципы политики Российского государства в отношении соотечественников, регулируются вопросы их поддержки в области основных прав и свобод человека и гражданина, включая поддержку в экономической и социальной областях. Предусмотрено, что политика России и программы сотрудничества с иностранными государствами будут разрабатываться, приниматься и реализовываться с учетом принципов и норм международного права в отношении соотечественников.

Согласно Федеральному закону от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (далее — Закон) соотечественниками являются лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, религии, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии. Законодательно установлен новый статус — «соотечественник за рубежом», под который подпадают:

- граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами Российской Федерации;
- лица, состоящие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства;

⁴¹ *Университетская* информационная система России (УИС России). URL: <http://www.cir.ru/dosc/http/www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2005> (дата обращения: 25.02.2015).

⁴² Подробнее об этом см.: *Обзор* конституционных новостей. Венгрия // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 2001. № 3(36). С. 131–132.

— выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства либо имеющие вид на жительство или ставшие лицами без гражданства;

— потомки лиц, принадлежащие к вышеуказанным группам, за исключением потомков лиц титульных наций иностранных государств.

Если граждане Российской Федерации и лица, имеющие двойное гражданство, одно из которых — российское, являются соотечественниками в силу гражданской принадлежности, то для иных лиц (т. е. лиц, не являющихся гражданами России) признание соотечественником связано с подтверждением строго определенных юридических фактов — бывшего гражданства СССР, проживания в прошлом на территории страны, правопреемником и продолжателем которой является Российская Федерация, родства по прямой восходящей линии, проживания за рубежом. Признание своей принадлежности к соотечественникам лицами, не являющимися гражданами России, должно быть актом свободного выбора. Данным лицам в месячный срок выдается специальное свидетельство лишь после непосредственной подачи письменного заявления в российское дипломатическое представительство или консульское учреждение за рубежом либо в органы внутренних дел по месту пребывания на территории Российской Федерации.

Действия (решения) государственных органов и должностных лиц в связи с выдачей свидетельства могут быть обжалованы путем подачи жалобы в вышестоящий в порядке подчиненности государственный орган либо непосредственно в суд по месту нахождения соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Закон зафиксировал, что принадлежность к соотечественникам никак не зависит от гражданства лица. Но это не означает, что все они имеют в Российской Федерации абсолютно одинаковый статус. Граждане Российской Федерации обладают особым статусом среди соотечественников, так как у них, несмотря на постоянное проживание за рубежом, сохраняется непрекращающаяся связь со своим государством. Кроме того, законодатель дифференцировал взаимоотношения Российской Федерации и соотечественников, являющихся иностранными гражданами и лицами без гражданства. Это означает, что для него приоритетное значение имеют отношения с теми из них, кто состоял в гражданстве СССР и проживает в государствах, входивших в состав СССР, получил гражданство этих государств или стал

лицом без гражданства. Это обусловлено историческими особенностями возникновения государства их проживания. Так, в п. 6 ст. 17 Закона установлено, что органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Федерации способствуют получению лицами, состоящими в гражданстве СССР, наравне с гражданами Российской Федерации среднего и высшего профессионального образования, повышению ими квалификации, в том числе в аспирантуре и докторантуре, в учебных заведениях и научно-исследовательских учреждениях в Российской Федерации. В случае установления квоты на прием иностранных граждан на обучение и повышение квалификации за счет средств федерального бюджета в обязательном порядке учитываются интересы соотечественников.

В связи с этим следует признать справедливым утверждение о том, что взаимоотношения с эмигрантами, не состоявшими в гражданстве СССР, и потомками соотечественников, не имеющими российского гражданства, носят более формальный характер⁴³. Российская Федерация благоприятствует сохранению связей эмигрантов с нашей страной во всех областях, а также выступает в их поддержку в случае нарушения основных прав и свобод. В отношении потомков соотечественников предусматривается лишь создание условий для поддержания их интереса к Российской Федерации и связей с ней. Между тем государственной поддержкой в экономической и социальной сфере, в области культуры, языка, образования и информации могут воспользоваться все категории соотечественников.

Утверждая важную позитивную роль Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», в то же время нельзя не отметить, что он в определенной степени противоречив и не проясняет ряд вопросов осуществления политики в отношении соотечественников.

§ 2. Теоретико-правовые основы правового режима иностранцев в Российской Федерации

Объем основных прав и обязанностей иностранцев традиционно обусловлен применением по отношению к ним со стороны государства определенных правовых режимов. Это означает, что их статус зависит от правовых режимов, установленных государством. Поэтому возникает необходимость определения сущности и содержания этих режимов.

⁴³ Васильева Т. Россия и соотечественники: приоритеты и политика // Там же. 2000. № 4(33) ; 2001. № 1(34). С. 35.

В научной литературе термины «режим», «правовой режим» употребляются в широком смысле⁴⁴. В отечественном законодательстве приняты такие словосочетания, как «режим чрезвычайного положения», «режим государственной границы», «льготный режим», «режим особой охраны» и некоторые другие. Эти понятия вошли в общественно-политический лексикон, активно используются средствами массовой информации⁴⁵.

В энциклопедическом словаре дается несколько значений термина «режим»:

- государственный строй, метод управления;
- установленный распорядок жизни;
- совокупность правил, мероприятий, норм для достижения какой-либо цели⁴⁶.

Отсюда следует, что правовой режим — сложное правовое явление, имеющее многофункциональное значение. Его вполне допустимо характеризовать как совокупность юридических средств, устанавливаемых и обеспечиваемых государством в целях урегулирования конкретных общественных отношений путем ограничения одних и стимулирования других сторон деятельности отдельных субъектов права⁴⁷.

Правовой режим характеризуется следующими основными признаками:

- устанавливается законодательством и обеспечивается государством;
- имеет целью специфическим образом регламентировать конкретные области общественных отношений, выделяя во временных и пространственных границах те или иные субъекты и объекты права;
- представляет собой особый порядок правового регулирования, состоящий из совокупности юридических средств в определенном их сочетании;
- создает конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов и их объединений.

⁴⁴ См., напр.: *Ерофеев Б. В.* Правовой режим земель городов. М., 1976. 200 с. ; *Исаков В. Б.* Правовые режимы и их совершенствование // XXVII съезд КПСС и развитие теории права. Свердловск, 1982. С. 34–39 ; *Рушайло В. Б.* Административно-правовые режимы : монография. М., 2000. 264 с. ; *Самощенко И. С.* Охрана режима законности в Советском государстве. М., 1960. 200 с.

⁴⁵ *Малько А. В., Родионов О. С.* Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 19–25.

⁴⁶ *Советский энциклопедический словарь.* М., 1990. С. 1124.

⁴⁷ Подробнее см.: *Матузов Н. И., Малько А. В.* Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 16–29 ; *Их же.* Политико-правовые режимы: актуальные аспекты // Общественные науки и современность. 1997. № 1. С. 63–71.

Таким образом, вряд ли справедливо до сих пор широко распространенное мнение о том, что правовой режим иностранных граждан является определенной совокупностью их прав и обязанностей, и поэтому правовой режим и правовой статус можно трактовать как однопорядковые понятия⁴⁸. В действительности (применительно к рассматриваемой проблеме) правовой режим представляет собой устанавливаемый и обеспечиваемый государством порядок приобретения и реализации иностранцами основных прав и обязанностей.

Изучение юридической литературы дает основание утверждать, что отсутствует единство во взглядах на классификацию правовых режимов. Как правило, в различных сочетаниях фигурируют три вида правовых режимов: национальный, специальный и наибольшего благоприятствования⁴⁹. В известном издании курса международного права предпринята одна из попыток дать их общую характеристику:

— национальный режим, т. е. предоставление иностранцам определенных прав (за исключением тех политических прав, которыми наделены только собственные граждане), принадлежащих гражданам данного государства;

— специальный режим, т. е. предоставление иностранцам определенных прав, установленных законодательством или международным договором;

— режим наибольшего благоприятствования, т. е. предоставление гражданам иностранного государства прав, которыми уже пользуются или будут пользоваться граждане любого третьего государства⁵⁰.

На наш взгляд, правовой статус иностранцев предопределяют своим действием национальный и специальный режимы. Очевидно, что когда говорят о национальном режиме, то обычно соотносят правовой статус иностранных граждан со статусом собственных граждан. Практическая значимость изложенного состоит в том, что при предоставлении на-

⁴⁸ См., напр.: *Международное право* : учебник / под ред. Г. И. Тункина. С. 308 ; *Микульшин А. И.* О понятии и видах режимов иностранцев // Сов. ежегодник международного права. М., 1974. С. 181 ; *Черниченко С. В.* Личность и международное право. М., 1974. С. 83.

⁴⁹ *Галенская Л. Н.* Понятие и виды правового статуса иностранцев // Вест. Ленингр. ун-та. Сер. 11, Право. 1982. Вып. 11. С. 55–60 ; *Кузнецов М. Н.* Иностранцы граждане и лица без гражданства на территории СССР (правовые вопросы). М., 1985. С. 8–10 ; *Цепелев В. Ф.* Обеспечение уголовно-правового статуса иностранных граждан в условиях социалистического правового государства // Проблемы формирования социалистического правового государства : труды Академии МВД СССР. М., 1991. С. 110–111.

⁵⁰ *Курс международного права* : в 6 т. М., 1967. Т. 3. С. 92–93.

ционального режима иностранные граждане могут пользоваться теми же правами и обязанностями, что и граждане страны пребывания. Именно данное свойство особенно важно для уяснения сущности национального режима.

Между тем действие национального режима в отношении иностранцев небеспредельно. В действительности он применим лишь в отношении определенных прав и обязанностей. Вследствие этого иностранцы практически никогда и нигде полностью не уравниваются с собственными гражданами в правах и обязанностях, т. е. объем их правового статуса всегда несколько меньше. Подобная практика не противоречит современному международному праву.

Так, в Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 1985 г., закреплены следующие принципы и нормы:

— право любого государства устанавливать правовой режим иностранцев и лиц без гражданства, учитывая при этом свои международные обязательства, включая и обязательства в области прав человека;

— иностранцы и лица без гражданства обязаны соблюдать законы государства, в котором они находятся, а за их нарушение несут ответственность наравне с гражданами этого государства;

— в соответствии с национальным законодательством и с учетом обязательств государства по международному праву иностранцы и лица без гражданства пользуются соответствующим объемом прав и свобод;

— недопустимы массовые выселки иностранцев и лиц без гражданства, законно находящихся на территории данной страны;

— иностранец имеет право на защиту государства своего гражданства, т. е. любому иностранцу должна быть предоставлена свобода в любое время связаться с консульством или дипломатическим представительством государства, гражданином которого он является, или при отсутствии таковых с консульством или дипломатическим представительством любого другого государства, которому поручено защищать интересы государства, гражданином которого он является, в государстве, в котором он проживает.

Таким образом, помимо национального, должен существовать и иной режим. Такой режим мы именуем специальным. Он определяет особые (отличные от правил для собственных граждан) правила общения с иностранцами. Причем специальный режим может иметь как позитивный, так и негативный характер, т. е. представлять собой совокупность опре-

деленных льгот и ограничений, установленных государством в отношении иностранцев. При этом действие специального режима может быть направлено в отношении и прав, и обязанностей указанной категории лиц.

Как было отмечено, в юридической литературе упоминается и режим наибольшего благоприятствования. Он означает предоставление иностранцам в какой-либо области таких прав и (или) установление для них в какой-либо области таких обязанностей, какие предусмотрены для граждан любого третьего государства, находящихся на территории данного государства в наиболее выгодном в правовом отношении положении. Признается, что чаще всего такой режим устанавливается на основе взаимности. Кроме того, он предусматривается только в международных договорах, тогда как национальный или специальный режим может предусматриваться как в международных договорах, так и во внутреннем законодательстве⁵¹.

Даже исследователи, стоящие на позиции признания за наибольшим благоприятствованием качеств самостоятельного правового режима, вынуждены признавать, что в правовом регулировании статуса иностранцев он занимает подчиненный характер по отношению к остальным видам правового режима. Ведь так называемое наибольшее благоприятствование устанавливается в договорном порядке в виде включаемого в международные договоры и соглашения положения о том, что каждая из договаривающихся сторон обязуется предоставить другой стороне в той или иной области их взаимоотношений права, преимущества, привилегии и льготы, столь же благоприятные, как и те, что она предоставляет любой третьей стране.

По сути дела, наибольшее благоприятствование носит узкоспециальный характер и применяется лишь в определенных сферах отношений. Согласно данному установлению иностранным юридическим и физическим лицам в торговле, мореплавании и некоторых иных областях предоставляется такой же режим, какой предоставляется или будет предоставляться юридическим и физическим лицам третьей страны. Следовательно, наибольшее благоприятствование не обладает отмеченными качества-

⁵¹ Курс международного права : в 7 т. Т. 3. С. 94. Действующее законодательство, регулирующее отношения между Российской Федерацией и лицами, не являющимися гражданами России, примечательно тем, что основы правового статуса иностранцев и лиц без гражданства закреплены как в нормативных правовых актах, общих для всего населения страны, так и в нормативных правовых актах, специально адресованных им.

ми правового режима и не устанавливает в действительности никаких особенностей реализации основных прав и обязанностей. Его сущность состоит в уравнивании иностранцев между собой в определенной сфере прав. Это означает, что он, по существу, поглощается национальным или специальным правовыми режимами. Таким образом, можно заключить, что основные права и обязанности иностранцев обусловлены действием лишь двух видов правового режима — национального и специального. В зависимости от той или иной группы основных прав и обязанностей они действуют в определенном сочетании и взаимосвязи.

В настоящее время национальный режим получил широкое официальное закрепление в отечественном законодательстве. Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации в соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции РФ правами и несут обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Согласно ст. 4 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Действующее законодательство не связывает применение к иностранцам национального режима с принципом взаимности. Поэтому он предоставляется независимо от того, пользуются ли таким режимом в соответствующем иностранном государстве российские граждане. В отдельных случаях законодатель вправе установить правила в отношении осуществления каких-либо прав на началах взаимности. Кроме того, как известно, существует возможность использования ответных ограничительных мер — так называемых реторсий.

Объем правомочий иностранных граждан определяется различными способами. Как правило, адресат решения о правомочиях — иностранцы и лица без гражданства — прямо указывается в законе. Однако возможен и иной вариант: наделение иностранцев правомочиями или, напротив, непредоставление им правомочий производится без прямого упоминания о них, посредством формул, относящихся к любым гражданам и (или) юридическим лицам или только к российским гражданам и (или) российским юридическим лицам. В первом случае под гражданами и (или) юридическими лицами понимаются также иностранные граждане и (или) иностранные юридические лица, во втором случае на иностранных граждан и (или) иностранных юридических лиц решение не распространяется.

Особо подчеркнем, что согласно Конституции РФ любые отклонения от национального режима (в сторону как ограничения прав, так и их расширения по сравнению с правами российских граждан) должны быть установлены только федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Исходя из этого, мы полностью солидарны с учеными, указывающими на ошибочность точки зрения о том, что «положения, которые расширяют права иностранцев, предоставляют им особые льготы и преимущества, могут быть приняты органом власти и управления любого уровня, если, разумеется, решение соответствующего вопроса не выходит за рамки установленной для органа компетенции»⁵².

Что касается действия национального режима, то максимальное применение он находит в сфере личных прав и обязанностей иностранных граждан. Именно здесь иностранцы максимально уравниваются с российскими гражданами. И это неслучайно, поскольку такие права и обязанности адресованы человеку как члену гражданского общества и ими обладают как собственные граждане, так и лица, не имеющие российского гражданства.

Государство, в частности, устанавливает для иностранцев ограничения на свободу передвижения и выбор места жительства. Данные ограничения можно рассматривать как возложение на них специфических обязанностей, обусловленных отсутствием у них российского гражданства.

В отношении политических и социально-экономических прав и обязанностей действие национального режима имеет не столь широкое применение, поскольку реализация многих из них предусматривает определенные ограничения для иностранцев.

В сфере политических прав ограничения затрагивают прежде всего избирательные права и право на доступ к государственной службе. Очевидно, что указанные права непосредственно связаны с участием в политической жизни страны, управлением государственными делами, и поэтому на обладание ими не могут претендовать иностранные граждане. Данный подход согласуется с нормами международного права. Так, в ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. говорится, что только гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность:

- принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;
- голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного пра-

⁵² *Комментарий* части первой Гражданского кодекса Российской Федерации для предпринимателей. М., 1995. С. 23.

ва при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

— допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Конституцией РФ право участвовать в управлении делами государства, право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме закреплено, как правило, за гражданами Российской Федерации. Кроме того, граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе, право участвовать в отправлении правосудия. На них же возлагается обязанность военной службы.

В сфере социально-экономических прав в основном существуют ограничения на определенные виды трудовой и коммерческой деятельности иностранных граждан. Необходимость указанных ограничений объясняется соображениями государственной безопасности, особыми экономическими интересами государства и некоторыми другими причинами.

ГЛАВА II. АНАЛИЗ ИСТОРИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНОСТРАНЦЕВ В РОССИИ

§ 1. Правовое регулирование статуса иностранцев до Октябрьской революции 1917 г.

Правовые нормы, регулирующие отдельные отношения, связанные с иностранцами, встречаются уже в исторических и юридических памятниках Древнерусского государства. Но в тот период речь велась не об иностранцах в современном понимании, а об иноплеменниках или чужеземцах.

В древнерусских летописях приводятся неоднократные примеры организации военных походов русскими князьями с участием в них торков, печенегов, берендеев. Один из самых известных исследователей истории Киевской Руси Б. Д. Греков сделал вывод, что «эта помощь русским князьям оказывалась в порядке либо общих военных предприятий, либо найма вспомогательных военных сил, либо поселения кочевников на границах Руси на определенных условиях, т. е. на положении федератов»¹. Он приводит доказательства оседания кочевников на территории Руси. Помимо кочевников, русскими князьями приглашались на службу военные отряды или отдельные представители скандинавских народов. Активно наемные отряды привлекались русскими князьями и в период междоусобиц. Нанимавшиеся к русским князьям иноплеменники служили за плату, часть добычи или получали земли. Так, в ходе борьбы за великокняжескую власть с Ярополком Владимир призвал варягов и после победы (980 г.) «выбрал из них мужей, добрых, смышленных и храбрых, и роздал им города...»².

Кроме наемных воинов, в Киевской Руси можно было встретить и других чужеземцев, например, купцов или миссионеров из числа христианского духовенства.

¹ Греков Б. Д. Киевская Русь : монография. М., 1953. С. 348.

² Соловьев С. М. История России с древнейших времен : в 15 кн., 29 т. М., 1959. Кн. 1, т. 1–2. С. 176.

Древнерусское государство, с одной стороны, активно занималось внешней торговлей, с другой — выступало связующим звеном в торговле между Европой и Азией. В первую очередь транзит товаров осуществлялся из Северной Европы в ее Юго-Восточную часть и Переднюю Азию, это так называемый путь «из варяг в греки». Поэтому на территории страны присутствовали торговые фактории и по водным артериям от Балтийского моря до Черного были установлены пути для прохода купеческих караванов. Однако, несмотря на внешнеполитическую и торговую активность Киевской Руси, в памятниках права нормы, посвященные иноплеменникам, встречаются нерегулярно. Самыми ранними дошедшими до нас письменными источниками являются договоры Руси с Византией, церковные уставы князей Владимира и Ярослава, различные редакции Русской Правды.

В Договоре 911 г., который был заключен в результате успешного похода князя Олега на Византию, и в Договоре 944 г. (результат неудачного похода князя Игоря) разрешались отдельные вопросы правовой защиты греков и русских. В частности, регулировались вопросы наказания за преступления, выкупа пленных, возврата беглых рабов, наследования имущества и др. В основу был положен принцип взаимности. Анализ правовых норм показывает, что особого статуса греки на Руси не имели и на них распространялись нормы обычного русского права, нашедшие в дальнейшем свое отражение в Русской Правде. Различалась плата за выкуп пленников. Если по Договору 911 г. греки и русские выкупались из рабства своими соотечественниками согласно рыночной стоимости (например, греки за 20 золотников), то по Договору 944 г. паритет был нарушен. Так, в п. 7 Договора 944 г. говорится: «И сколько бы сюда пленных христиан нашей страны русские ни приводили, то если будет юноша или хорошая девица пусть при их выкупе дают (наши по) 10 золотников и забирают их; если же (будет) обыкновенный (пленник), то дают 8 золотников и забирают его; если же будет стар или мал, то дадут 5 золотников. Если же окажутся русские из числа пленников в рабстве у греков, то пусть русские выкупают их по 10 золотников; если же грек купил (русского), то следует ему присягнуть и взять свою цену, сколько он дал за него»³.

После Крещения Руси в 988 г. были приняты церковные уставы, в которых устанавливалась юрисдикция русской церкви в брачно-семейных отношениях, при нарушениях нравственности, в церковных преступлениях. Здесь иноплеменники рассматриваются с точки зрения религиозной принадлежности.

³ *Памятники русского права* : в 8 вып. / под ред. С. В. Юшкова. М., 1952. Вып. 1 : Памятники права Киевского государства. С. 12–13, 38.

В восточно-русской редакции пространной группы церковного устава князя Ярослава Владимировича установлен запрет на сексуальные отношения с нехристианами: «Аще кто с бесерменкою или с жидовькою блуд створить... от церкви да отлучиться и от христиан, и митрополиту 12 гривен»⁴. Для русских женщин запрет был еще строже, им нельзя иметь сексуальные отношения не только с «жидовинами» или «бесерменинами», но и с «иноязычниками». Иноплеменников наказывали штрафом в 50 гривен, а женщину отправляли в монастырь⁵. Не допускался совместный прием пищи, причем не только с некрещеными чужеземцами, но даже с христианами неправославной веры.

В Русской Правде, первом письменном памятнике русского права, статей, специально посвященных иноплеменникам, было мало, в правовом положении они почти ничем не отличались от местного населения. Так, в Краткой редакции иноплеменники (варяги и колбяги⁶) упоминаются только в двух статьях из сорока трех. В статье 10 говорится о штрафе за драку: для выдвижения обвинения необходимо было предоставить двух свидетелей, для варяга же и колбяга достаточно было принести клятву. Штраф за сокрытие беглого холопа варягом или колбягом в течение трех дней равнялся трем гривнам в пользу хозяина (ст. 11)⁷. Несколько привилегированное положение — принесение присяги при обвинении в драке — связано с тем, что варягам и колбягам было сложнее найти очевидцев в свою пользу в случае драки с местными жителями. В то же время ст. 11 ограничивает произвол варягов и колбягов по сманиванию чужих рабов.

Послабление в предоставлении свидетелей в случае тяжбы для варягов и колбягов существует и в Пространной редакции Русской Правды. Так, в случае убийства туземцы должны были привести семь свидетелей, варяги и колбяги — двух⁸. В Пространной редакции также предоставляются преимущества для иногородних торговцев или чужеземцев (данный термин прямо применяется) при взыскании долгов с купца, их иски удовлетворяются в первую очередь⁹. Сказывалось желание русских князей в установлении прочных торговых отношений с другими странами. Иностранные торговцы обладали правом свободы приезда, иметь дворы в го-

⁴ Там же. С. 270.

⁵ Там же. С. 268.

⁶ Категория колбягов до сих пор не определена. Одни авторы считают их представителями северных для тогдашней Руси народов, другие относят их к восточным народам, третьи причисляют к ним всех иностранцев.

⁷ *Памятники русского права* : в 8 вып. / под ред. С. В. Юшкова. С. 78.

⁸ Там же. С. 110.

⁹ Там же. С. 114.

родах, платили все торговые и таможенные сборы и пошлины. Занимались чужеземцы, в первую очередь евреи, и ростовщичеством.

В период феодальной раздробленности, кроме вышеперечисленных документов, появляются торговые договоры отдельных русских земель с иностранными державами и городами, в которых устанавливалась взаимная система льгот для купцов. Например, в 1195 г. Новгородская республика заключила договор с Ганзой (торговый союз немецких городов), где устанавливалась неприкосновенность купцов-должников: «...немчина не сажати погреб Новегороде, ни новгородца в немцех но иемати своеие оу виновата»¹⁰.

После подчинения большей части русских земель монголами в середине XIII в. связи с европейскими странами несколько ослабли. Лишь Новгородская и Псковская республики продолжали вести широкую торговлю с немецкими городами.

Образование самостоятельного централизованного Русского государства (Московского царства) в XIV–XV вв. привело к его внешнеполитической и торговой активности. Европа фактически открыла для себя новую страну на востоке — Московию. Сюда стали прибывать из европейских стран посольства, купцы, путешественники. Московские цари стали «выписывать» из-за границы мастеров (в основном оружейников), архитекторов, военных специалистов, правовое положение которых регулировалось обычаями и царскими указами. В памятниках права в эту эпоху одно из первых упоминаний об иностранцах сделано в Судебнике 1497 г. В статье 58 регулируется порядок разрешения споров, возникающих между иностранцами: «...а который чюжоземец на чюжоземце чего взыщет...». В качестве доказательства для истца и ответчика применялась присяга. Но нормы, регламентирующие общее правовое положение всех иностранцев, только начинают формироваться, и в памятниках права их относительно мало. Так, в Соборном Уложении 1649 г. встречается ряд статей, где иноземцы в судебных делах, преступлениях и наказаниях имеют те же права, несут ответственность, как и русские люди. В главе X «О суде» говорится: «Суд государя царя и великого князя Алексея Михайловича всея Руси, судити бояром и околничим и думным людем и дьяком, и всяким приказным людем, и судьям, и всякая росправа делати всем людем Московского государства, от большаго и до меньшаго чину, вправду. Также и приезжих иноземцов, и всяких прибылых людей, которые в Московском государстве будут, тем же судом судити...»¹¹.

¹⁰ Кулишер М. Очерк истории русской торговли. СПб., 1923. С. 63–64.

¹¹ Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое : в 40 т. (далее — ПСЗРИ-1). СПб., 1830. Т. 1 : 1649–1675, № 1.

Нормы, определяющие правовое положение отдельных категорий иностранцев, зафиксированы и в других источниках того времени. В мемуарах европейцев, официально прибывающих к царскому двору, есть множество сведений о том, как встречали послов и путешественников в Москве, как регламентировалось их пребывание в России¹².

В XVI–XVII вв. посольства от европейских государств не находились в России на постоянной основе и прибывали для налаживания связей, заключения договоров, разрешения тех или иных международных проблем. В отличие от европейских стран, содержание посольств в Москве полностью осуществлялось за счет принимающей стороны¹³.

Подробное изложение деятельности Посольского приказа и практики отношения к иностранным посольствам, сложившейся к XVII в., представлено в сочинении бежавшего в Швецию подьячего данного приказа Григория Котошихина¹⁴.

Существовало три вида официальных представителей от иностранных государств: послы, посланники и гонцы. В зависимости от того, к какому виду принадлежит представитель, складывалось отношение русских властей.

Всех их встречали на границе. К послам направлялись «ис порубежных городов бояре и воеводы дворянина, человека старого и роду честного, и велят принять послов с честью, и корм и питье пошлют к ним с ним на встречу...»¹⁵. За 20 верст до Москвы встретивший посольство направлял нарочного в посольский приказ с письмом, уведомляя, что подъезжают. Не доезжая 7 верст до Москвы, посольство останавливалось, ожидая пока будет подготовлена его встреча, палаты или избы для проживания, «корм и питье». Затем к посольству направлялись стольник «среднего роду» и дьяк с лошадьми из царских конюшен. Послов пересаживали на этих лошадей, им как бы оказывалась честь, и процессия двигалась на посольский двор. Царь принимал посла и лиц, его сопровождающих, спустя несколько дней. Приезд к царскому двору торжественно обстав-

¹² См., напр.: *Записки о Московии барона Герберштейна*. СПб., 1866. 229 с.; *Путешествие в Московию барона Августина Майерберга, члена императорского придворного совета и Горация Вильгельма Кальвуччи кавалера и члена правительственного совета Нижней Австрии послов августейшего римского императора Леопольда к царю и великому князю Алексею Михайловичу, в 1661 году, описанное самим бароном Майербергом*. М., 1874. 260 с.

¹³ *Записки о Московии барона Герберштейна*. С. 186.

¹⁴ *О России в царствование Алексея Михайловича*: современное сочинение Григория Котошихина. 3-е изд. СПб., 1884. 272 с.

¹⁵ Там же. С. 66.

лялся. Когда миссия посольства завершалась, послов одаривали — «царского жалованья соболей: первому послу на 1000 рублей... другому товарищу на 700 рублей...» и далее по списку всем членам посольства. Стоимость царского дара (соболями) для простых членов посольства зависела от их знатности и была от 10 до 3 рублей на человека¹⁶.

Посланников и гонцов встречали проще, хотя все равно соблюдался определенный церемониал. Царские дары посланнику составляли соболя стоимостью 500 рублей, гонцу — 100 рублей. В период пребывания официальных лиц от других государств им предоставлялась охрана. Численность зависела от состава посольства и колебалась от 50 до 100 человек, посланников охраняло от 20 до 30 человек, гонцов — 10–12 человек.

Охрана сопровождала приехавших во всех случаях: при гулянье, походе на рынок и т. п. для «обереженья». Торжественных встреч не устраивалось, когда приезжали ногайские, калмыцкие послы и послы от крымского хана, у последних в Москве был собственный двор.

Следующая категория иностранцев, чье пребывание в Московском царстве подлежало регулированию, были купцы. Купцы имели право свободного въезда на территорию страны, остальные иностранцы должны были иметь специальные приглашения (жалованные грамоты), например, для поступления на службу. Для развития торговли и получения необходимых товаров (прежде всего огнестрельного оружия) царское правительство стало предоставлять купцам из отдельных стран льготы. Одними из первых такие льготы получили от Ивана IV Грозного англичане. В Англии была создана компания, получившая монопольное право от своего правительства торговать с Московским государством. В России в 1555 г. ей была предоставлены привилегии: право на свободный проезд и выезд из страны через Архангельск, право беспошлинной торговли в Москве и дом для проживания. В 1567 г. льготы для англичан, членов компании, были расширены, им выдано разрешение торговать беспошлинно также в Казани, Астрахани, Нарве и Дерпте, вести торговлю с восточными народами, Персией. Они могли теперь прибывать в Россию по Балтийскому морю. В 1569 г. даются новые привилегии — право чеканки английской монеты на русских монетных дворах и «жить везде в России по своему закону»¹⁷. Юрисдикцию над членами компании осуществлял ее главный агент в России.

Позднее льготы (например, торговать в некоторых русских городах, уплачивая половину пошлины) получили голландцы и французы. Прав-

¹⁶ Там же. С. 74.

¹⁷ Кулишер М. Указ. соч. С. 117.

да, для английских купцов все закончилось печально: царь Алексей Михайлович не подтвердил прежние жалованные грамоты, и в 1649 г. им была запрещена беспошлинная торговля, а пребывание разрешено только в Архангельске. Мотивировка — казнь английского короля Карла I в ходе революции. С одной стороны, убит монарх, поставленный Богом, с другой — привилегии давались подданным английского короля по его прошению, а они (англичане) учинили «злое дело» и его убили. На просьбы представителей английской торговой компании Алексей Михайлович отвечал: «Когда вы своему королю по изменнически дерзнули голову отсечь, чего подлее нигде на свете не слышано, то я с вами никакого сообщения не хочу»¹⁸. Восстановление династии Стюартов в 1660 г. в Англии улучшили русско-английские отношения, но к возобновлению льгот для английских купцов это не привело.

Кроме европейцев, для торговли в Россию в Астрахань прибывали представители народов с Востока и Юга: армяне, персы, бухарцы, татары и даже индусы.

Российские купцы в XVI–XVII вв. не могли конкурировать с иностранцами на внешних рынках и неоднократно просили правительство ограничить торговлю иностранцев, в первую очередь предлагали ввести запрет для последних на розничную торговлю. Соответствующие нормы при выдаче привилегий иностранцам вносились в указы, но они плохо выполнялись.

Для упорядочивания взимания различных сборов с купцов, а также введения протекционистских мер царским правительством издается ряд нормативных актов, наиболее важными из которых являлись Торговый устав 1653 г., Уставная грамота 1654 г., Новоторговый устав 1667 г. Выше уже говорилось, что в Соборном Уложении 1649 г. также содержатся нормы, касающиеся иностранцев, в том числе купцов. Все иностранцы, за исключением дипломатов, для того чтобы передвигаться по стране, должны были получить проезжие грамоты в Посольском приказе. Купцы проживали в специальных гостиных дворах. Нанимать жилье, покупать недвижимое имущество (дворы) у обывателей им запрещалось. Все иноземцы, не крещенные в православную веру, обитали в специально отведенных для них слободах, находившихся, как правило, за чертой города. Пребывание купцов в России заканчивалось, как только они распродала свои товары.

Много иностранцев, приезжающих из европейских государств, было в русской армии. Первоначально это были наемные отряды или отдельные военные специалисты. Но в XVII в. русская армия стала перестраи-

¹⁸ Там же. С. 126.

ваться по европейскому образцу (иная тактика ведения боя, строевое обучение, более современное огнестрельное оружие и т. п.), и на командные посты в полки иноземного строя стали массово назначаться европейцы. Согласно Росписи ратным людям 1681 г. полки нового строя составляли большую часть русской армии (общая численность армии в случае войны вместе с казаками насчитывала 164 тыс. человек, из них полки иноземного строя — 90 тыс. человек)¹⁹. Только тремя полками из 63 командовали русские генералы, остальные находились под командованием иноземных полковников. Жалованье иностранным полковникам и капитанам устанавливалось высоким, и если они соглашались оставаться на русской службе, делалось пожизненным. После их смерти половина жалованья шла в качестве пенсии их женам и детям.

В тот период в правительственных кругах и общественном сознании начинает формироваться понятие подданства. При существующей ранее системе «сюзеренитет — вассалитет» любой, за исключением холопов, мог сам выбирать себе покровителя. Как крестьянин имел право перехода, смены господина, так и представитель военно-служилого сословия мог предложить свои услуги другому суверену. По подсчетам В. О. Ключевского (на основе данных Разрядного приказа последней четверти XVII столетия), из 930 фамилий служилой аристократии русские насчитывали 33%, польско-литовские — 24, западноевропейского происхождения — 25, татарские и вообще восточные — 17, неопределенные — 1%²⁰. Но к тому времени право свободы выбора сюзерена уже отошло в прошлое, «уход» рассматривался (особенно в период войны) как измена²¹. Соответственно, прием на службу иностранцев, если он носил не временный характер, стал более формализованным и приобрел новые черты. О вступлении в русское подданство уже говорится в жалованной грамоте запорожским казакам. В постановлении собора из духовных и светских чинов (совещательный орган при царе) 1653 г. об объявлении войны Польше и принятии Запорожского войска под защиту оказанное покровительство объясняется тем, что запорожцы — православные люди и за это притеснялись в Польше²². В других документах вступление в подданство стало пониматься как переход в православную веру. Дореволюционный исследователь института подданства В. М. Гессен отмечал, что оно (понятие под-

¹⁹ Ключевский В. О. Соч. : в 8 т. М., 1957. Т. 3. С. 216.

²⁰ Там же. Т. 2. С. 205–206.

²¹ В этом отношении интересна переписка Ивана IV Грозного с князем Андреем Курбским, бежавшим в Польшу.

²² ПСЗРИ-1. Т. 1 : 1649–1675, № 104.

данства) в Московской Руси имело бытовой, а не юридический характер²³. Иноземцы рассматривались как нечистые, в связи с тем что у них другая вера. Отсюда определенные ограничения для иностранцев существовали из-за их конфессиональной принадлежности.

В течение XVII в. постепенно ограничивается владение некрещеных иноземцев поместьями и вотчинами, полученными за службу. Михаил Романов в 1630 г. запретил без издания именного указа отчуждение земли иноземцам. Именным указом Алексея Михайловича 1653 г. «О дозволении иноземцам продавать вотчины Русским людям Христианского закона» установлено: «иноземцам, всяких чинов людям, вотчины свои продавать русским людям, а иноземцам некрещеным не продавать»²⁴. В 1676 г. изданы Новоуказные статьи о вотчинных и поместных делах, в которых распоряжение наследственными вотчинами иноземцев зависело также от вероисповедания.

Запрещались смешанные браки. Условием заключения брака между русскими и иноземцами являлось крещение последними в православие. Лишь Указом Петра I в 1721 г. стали допускаться браки представителей разных вероисповеданий, но при этом иностранцы должны были вступать в российское подданство.

Петровская эпоха внесла много новшеств в политическую, общественную и культурную жизнь русского народа. Изменился взгляд на иностранцев. Понятие подданства приобретает новую окраску. Статус иностранцев и отношение к их религиозной принадлежности коренным образом было скорректировано апрельским Манифестом 1702 г. «О вызове иностранцев в Россию, с обещанием им свободы вероисповедания». В Манифесте подчеркивается, что все старания русского царя направлены на сохранение внутреннего спокойствия, защиту государства, улучшение и распространение торговли. С этой целью проводятся преобразования: «...дабы Наши подданные могли тем более научиться, по ныне им неизвестным познаниям, и тем искуснее становиться в торговых делах»²⁵. Подтверждалось право свободного въезда иноземцев «для поступления на службу в Наше войско» (предварительно надо было получить свидетельство от русского генерал-комиссара в Германии). Всем наместникам, губернаторам направлялись инструкции об оказании помощи этим иноземцам для проезда в Москву. Подчеркивалось, что «равным образом куп-

²³ Гессен В. М. Подданство, его установление и прекращение. СПб., 1909. Т. 1. С. 202–203.

²⁴ ПСЗРИ-1. Т. 1 : 1649–1675, № 113.

²⁵ Там же. Т. 4 : 1700–1712, № 1910.

цы и художники намеривающиеся въехать в Россию имеют быть приняты со всякою милостию»²⁶. Объявлялась свобода богослужения для христиан. Создавался Тайный военный совет (Тайная военного совета коллегия — в документе разные наименования) из самих иноземцев, который должен рассматривать все дела, касающиеся военных-иностранцев, их слуг, относительно воинской службы, исков, договоров, суда и расправы. Правда, первой инстанцией оставались полковые суды.

В ходе реформы центральных органов власти вместо приказов были учреждены отраслевые коллегии: адмиралтейская, берг-коллегия (горнодобывающая), военная, иностранных дел, коммерц (торговая), мануфактур (промышленная), юстиц-коллегия и др. В зависимости от рода занятий иностранцев их правовым положением и делами заведовала соответствующая коллегия. Продолжалась практика предоставления конкретным лицам из иностранцев прав и льгот (открытие школы, аптеки, создание производства и др.). Делалось это теперь не только именными, но и сенатскими указами.

Желающие принять русское подданство иностранцы должны были приносить присягу. Однако это подданство могло носить временный характер, лишь принявшие православие обратно на родину не отпускались. В 1737 г. выходит Сенатский указ «О записывании иностранцев в градское звание, не прежде, как по истребовании от обществ, к коим они желают быть причислены, согласия на принятие их в оныя, и по получении от Сената разрешения», согласно которому иностранцы могли быть причислены в ту или иную сословную группу.

В правление Елизаветы (с 1747 г.) иностранцы стали вступать в вечное подданство, соответствующая норма была внесена в текст присяги: «Аз нижепоименованный, бывший подданный, обещаюсь и клянусь Всемогущему Богу, что я Всепресветлейшей... Государыне... хочу верным, добрым и послушным рабом и вечно-подданным с моею фамилией быть и никуда... за границу не отъезжать и в чужестранную службу не вступать»²⁷. Позднее (в 1796 г.) слово «рабом» было исключено из текста присяги, но ее формула осталась неизменной и вошла в Свод Законов Российской империи.

В начале XIX в. в ходе работы Комиссии, занимающейся кодификацией русского права, был составлен Систематический свод существующих законов. Все иностранцы, находящиеся в России, делились на три вида:

²⁶ Там же.

²⁷ Гессен В. М. Указ. соч. С. 215.

— живущие без подданства, как то: купцы, упражняющиеся в науках, искусствах или ремеслах и пр. (временно пребывающие или путешествующие);

— временные подданные, как то: вступившие в Российскую военную или гражданскую службу по контрактам с правительством; приписавшиеся к мещанству или к селениям, колонисты, или поселенцы;

— вступившие в вечное подданство.

Временные подданные приносили присягу на верность, вечные — на вечное подданство²⁸.

Среди временных подданных, кроме тех, кто вступал в службу, появилась категория колонистов или поселенцев. Произошло это в царствование Екатерины II. Императрицей был проведен ряд мероприятий по привлечению западноевропейских поселенцев в Россию. Хотя и несколько по другому поводу, она однажды заявила: «Мир необходим этой обширной империи; мы нуждаемся в населении, а не в опустошениях; заставьте кишеть народом наши обширные пустыни, если это возможно...»²⁹.

С этой целью 4 декабря 1762 г. был издан Манифест «О позволении иностранцам, кроме жидов, выходить и селиться в России и о свободном возвращении в свое отечество русских людей, бежавших за границу»³⁰. Сенату было поручено определить места для поселения таким «выходцам». Следующий Манифест от 22 июля 1763 г. «О дозволении всем иностранцам, в Россию въезжающим, поселяться в которых губерниях они пожелают и о дарованных им правах» подробно регламентировал процесс переселения³¹.

Всем иностранцам дозволялось «въезжать и селиться где кто пожелает». Обращаться такие иностранцы могли не только в специально созданную Канцелярию опекунства иностранных, но в любое российское государственное учреждение. Не имеющие «достатка» могли получить «путевые деньги» у русских министров и резидентов, находящихся при иностранных дворах. Иностранцы имели право выбора записи в сословие: «в купечество или в цехи, и быть мещанином» и право на свободное отправление веры. Свое желание переселиться иностранцы должны были подтверждать присягой в верности.

Прибывшие на поселение освобождались от службы и уплаты податей в казну: если селились в сельской местности «на праздных местах» —

²⁸ Там же. С. 215–216.

²⁹ *Записки императрицы Екатерины Второй*. М., 1989. С. 627.

³⁰ *ПСЗРИ-1*. Т. 16 : 28 июня 1762–1764, № 11720.

³¹ Там же. № 11880.

на 30 лет, в городах — на 5 лет и на 10 лет (в зависимости от города). Им предоставлялись «вспоможение» и беспроцентные ссуды сроком на 10 лет.

При проезде через границу иностранцы могли провозить свое имущество и товары ценой до 300 рублей беспощинно. В Манифесте был представлен Реестр находящимся в России свободным и удобным к населению землям в Tobольской, Астраханской (в районе Поволжья), Оренбургской и Белгородской губерниях. В этот же день (22 июля 1763 г.) была утверждена Инструкция Канцелярии опекунства иностранных³². Главная задача, поставленная перед Канцелярией, состояла в том, чтобы иностранцы «при самом начале их в Россию прихода, никакому изнурению или тягости подвергнуты не были», т. е. оказании необходимой помощи.

Свободный пропуск иностранцев в Россию был ограничен в конце XVIII – начале XIX вв. в правление Павла I и Александра I в связи с политическими событиями в Европе. Великая французская буржуазная революция вызвала в правительственных кругах России недовольство, сложилось недоверие к иностранцам как распространителям революционных идей. Особенно это касалось французских граждан.

Показателен в этом отношении Указ от 28 ноября 1806 г. «О высылке из России всех подданных Французских и разных немецких областей, которые не пожелают вступить в подданство; о непропуске оных в Россию без паспортов Министра иностранных дел; о прекращении действия торгового договора с Францией и об учреждении комиссии для разбора иностранцев». Устанавливался запрет на вход в российские порты французских кораблей и кораблей тех государств, которые находились под властью французского правительства, — Итальянского Королевства, Генуи, Неаполитанского королевства, Голландии. Граждане Франции и указанных государств подлежали высылке в десятидневный срок. Исключения делались, во-первых, для тех, кто готов был принять российское подданство с принесением присяги; во-вторых, для принесших в восьмидневный срок присягу, что они никаких связей с подданными названных государств до конца войны иметь не будут. К Присяге «О неимении сношений с Францией и областями, под властью Французского Правительства состоящими» допускались купцы, проживающие в России не менее 15 лет, профессора и «разных званий ученые люди», домашние учителя и слуги, актеры и музыканты, итальянцы. Домашние учителя и слуги должны были представить письменные поручительства от нанимателей, которые несли за них ответственность и за нарушение ими присяги штрафова-

³² Там же. № 11881.

лись на 5 тыс. рублей. Для реализации данных мероприятий в городах, где проживали иностранцы, создавались комиссии для разбора иностранных. Комиссии составляли книги со сведениями на явившихся иностранцев и принимали от них присягу. Офицеры королевской французской службы, члены семей французской аристократии, голландские купцы в недельный срок должны были представить документы в зависимости от места проживания или «в Столицах к главным начальникам», или губернаторам, согласиться с вводимыми правилами и получить вид на жительство³³.

Манифестом от 1 января 1807 г. «О дарованных купечеству новых выгодах, отличиях, преимуществах и новых способах к распространению и усилению торговых предприятий» для иностранных купцов устанавливались новые правила. Цель издания манифеста — «возвысить» российское купеческое сословие, сделать его конкурентоспособным. Поэтому для иностранцев вводились ограничения, которые базировались на следующих основаниях: 1) только российские подданные имели право записываться в купеческие гильдии; 2) иностранец или иностранка по мужу могли быть приняты в гильдию купцов при условии вступления в вечное подданство России; 3) иностранец, не являясь подданным, не мог пользоваться правами и выгодами, предоставленными гильдиям, «а тем менее может требовать каких либо исключительных преимуществ по гражданству, по промышленности, по торговле или мореплаванию»³⁴. Последний пункт отменял привилегии и льготы, которые даровались отдельным иностранным торговым компаниям и лицам в предшествующий период.

Отменены ограничения данного Манифеста были Имперным указом Александра II в 1860 г. (на самом деле для отдельных местностей, отдельных категорий иностранцев некоторые ограничения Манифеста в виде исключения были сняты ранее). Иностранцы, пребывающие в России по торговле, земледелию и промышленности, приравнялись в правах, за некоторым изъятием, к российским подданным. Данные изменения объяснялись в Указе получением возможности привлечения иностранных капиталов, заботой о развитии торговли, земледелия и промышленности и тем, что «в главнейших европейских государствах дозволяется подданным нашим, как и всем вообще иностранцам, заниматься коммерческими делами на одинаковых с природными жителями правах» и иностранным державам необходимо оказать «справедливое взаимство»³⁵.

³³ Там же. Т. 29 : 1806–1807, № 22371.

³⁴ Там же. № 22418.

³⁵ Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе : в 55 т. (далее — ПСЗРИ-2). СПб., 1862. Т. 35 : 1860, № 35880.

Реформа государственного управления, проведенная в начале XIX в., и целенаправленная в дальнейшем систематизация российского законодательства конкретизировали правовой статус иностранцев. Учреждение министерств привело к передаче функций от коллегий данным ведомствам. Делами иностранцев стали заниматься Министерство иностранных дел и Министерство внутренних дел. Надзор за иностранцами осуществляла с 1811 г. Особенная канцелярия Министерства полиции (до 1819 г.), Министерства внутренних дел (до 1826 г.). Ее полномочия были переданы образованному в 1826 г. III Отделению Его Императорского Величества Канцелярии, в составе которого надзор за иностранцами ведала III экспедиция.

Издание Свода законов Российской империи, кодификация законодательства, развитие права в дореволюционный период так и не привели к появлению единого нормативного правового акта, специально посвященного иностранцам. Свод Законов о состояниях, Устав горный, Устав иностранных исповеданий, Устав о паспортах, Устав промышленный, Устав о службе гражданской, Устав таможенный, Устав торговый и другие акты комплексно регулировали правовое положение, права и обязанности иностранцев в различных сферах.

Порядок въезда и пребывания в России закреплялся Уставом о паспортах. Прибывший в Россию иностранец должен был явиться к губернатору в ближайшем на его пути губернском городе. Сдав собственный паспорт, он получал паспорт, предоставляющий право на жительство и переезд по стране. Приехавшие морем обращались за получением таких паспортов к местному городскому начальству. Обязанность (явиться в ближайший губернский город) не распространялась на тех, кто передвигался в почтовых каретах или железнодорожным транспортом. Они получали паспорта с правом на жительство в местах назначения. Это касалось и тех, кто следовал через Варшавское генерал-губернаторство и Финляндию. Иностранцы, желающие оставить национальные паспорта на руках, могли получить засвидетельствованные в российских зарубежных органах внешних сношений (миссиях и консульствах) дорожные книжки (вандербухи). В этом случае, выдавая паспорт на право пребывания в России, соответствующие органы в национальном паспорте и дорожной книжке ставили отметку, заверенную печатью: «На основании этого паспорта выдан особый русский вид». При выдаче «русского паспорта» иностранец, приехавший впервые в Россию, сообщал сведения (если они не указаны в национальном паспорте) о своем месте рождения, гражданстве (подданстве), вероисповедании, семейном положении, информацию

о членах семьи (если следуют вместе с ним), времени и цели прибытия. Эти данные вместе с приметам (рост, цвет волос, особые приметы) вносились в паспорт.

Паспорт был действителен на общих основаниях — в течение года, некоторым категориям иностранцев он выдавался на более длительный период — вплоть до 12 лет. Если иностранец приезжал в Россию на короткий срок (до полугода), он мог пользоваться национальным паспортом, засвидетельствованным в российском консульстве или миссии, не получая русского. Но в этом случае на его паспорте местным начальством приграничного или портового города указывалась дата, до какого времени он может находиться в России. При выезде такой иностранец должен был в полиции местонахождения поставить в своем паспорте отметку «К выезду предъявителя препятствия не настоит». Заканчивается Отделение третье «О видах для иностранцев» Главы восьмой Устава о паспортах двумя примечательными статьями, которые хотелось бы процитировать дословно. Так, п. 144 гласит: «Иностранцам, приезжающим в Россию с срочными паспортами, предоставляется неограниченная свобода жить в России, не смотря на сроки, назначенные в паспортах их правительств, если к удалению их из Империи не представится других уважительных причин». Указывается, что это дозволение действует с 1844 г. И последний п. 145: «Иностранцам, утратившим свое подданство или не имеющим установленных для проживания в России документов, если не докажут свою самоличность, могут быть выдаваемы Губернаторами, с разрешения Министра Внутренних Дел, свидетельства на срок, достаточный для вступления в русское подданство».

Таким образом, иностранцы к началу XX в. имели право въезда, пребывания в России и выезда практически без каких-либо ограничений. Но было несколько категорий иностранцев, граждан других государств, которые не могли в полной мере воспользоваться установленными свободами. Известно, что в дореволюционной России некрещеные евреи были поражены в правах. Большая их часть проживала в так называемой черте оседлости, которую они не имели права без особого распоряжения покидать. Евреи-иностранцы получали право въезда только для пребывания в «местечках», где постоянно проживали евреи, подданные России. Если они нарушали эти запреты, находясь в других местах и выдавая себя за христиан, их выдворяли из страны. Исключения делались для евреев-иностранцев — глав крупных торговых домов, банкиров и лиц, получивших в России право на торговлю, — для них разрешение на въезд и пребывание вне черты оседлости могли выдаваться посольствами, миссиями

и консульствами по своему усмотрению, но с уведомлением Министерства внутренних дел. Негативное отношение к евреям имело давнюю традицию. По воспоминаниям Екатерины II, через несколько дней после ее восшествия на престол в 1862 г. в Сенате рассматривался вопрос о «дозволении» въезжать в Россию евреям. Императрица не знала, как поступить. Тогда Екатерине показали запись, сделанную на полях проекта подобного указа Елизаветой Петровной, в период ее правления: «Я не желаю выгоды от врагов Иисуса Христа». В итоге вопрос о въезде евреев в империю на тот момент положительно решен не был³⁶.

Кроме того, существовали поименные списки лиц, въезд в страну которым воспрещался. Не пускали и тех, кого русские посольства, консульства и миссии, находящиеся за рубежом, признавали неблагонадежными. Нежелательными также считались румынские евреи, не имеющие средств существования, цыгане, шарманщики, разносчики аптечных материалов, гипсовых фигур и, вообще, люди праздношатающиеся³⁷. Иезуиты стояли на особом контроле, и их ни под каким видом в Россию не пропускали. Это относилось и к ранее высланным из страны иезуитам, даже если они вышли из ордена. Особый порядок въезда и пребывания существовал для духовных лиц, разрешение на это предоставлялось Святейшим Синодом. Подданным Китая и Кореи запрещалось селиться в приграничных с этими государствами районах.

Правовой статус иностранцев в дореволюционной России, как и российских подданных, в первую очередь зависел от сословной принадлежности (состояния). Так, дворяне-иностранцы не могли подвергаться телесным наказаниям, если имели доказательства своего титула. Выделяли также среди иностранцев духовных лиц, цеховых (т. е. ремесленников), поселенцев (колонистов), сельских рабочих, торговцев, евреев.

Высочайше утвержденным мнением Государственного Совета «О правилах относительно принятия и оставления иностранцами русского подданства» от 10 февраля 1864 г. были существенно изменены и дополнены статьи Законов о состояниях³⁸. Впервые законом права натурализованных подданных сравнялись с правами естественных или природных. Так, п. 19 Правил гласил: «Иностранцы, принятые в подданство России, с тем вместе приобретают все права и подвергаются всем обязанно-

³⁶ *Записки императрицы Екатерины Второй*. С. 586.

³⁷ *Мыш М. И.* Об иностранцах в России. Сборник узаконений, трактатов и конвенций, с относящимися к ним правительственными и судебными разъяснениями. СПб., 1888. С. 15.

³⁸ *ПСЗРИ-2*. СПб., 1867. Т. 39 : 1864, № 40588.

стям того состояния, к которому они причислены, без всякого различия от коренных подданных».

Для принятия в российское подданство иностранец должен был обратиться к губернатору с соответствующим заявлением, где указать род занятия, который он хочет избрать. Ему выдавалось свидетельство о том, что он признан водворенным в России. По истечении 5 лет он мог подать прошение о подданстве и быть приведен к присяге. Женщины, состоявшие в браке, в подданство России отдельно от мужей не принимались. Дети, в том числе несовершеннолетние, не следовали гражданству родителей: «Принятие русского подданства есть всегда личное для того, который его удостоился»³⁹.

Но это правило не касалось женщин. Если иностранка заключала брак с русским подданным, или ее муж принимал российское подданство, то она становилась русской подданной автоматически, без принесения присяги. Вдовы и разведенные сохраняли подданство своих мужей.

Срок водворения мог быть сокращен для иностранцев: оказавших особые заслуги России, ученых, инвестировавших капитал в русские предприятия, «известных замечательными талантами». Решение об этом принималось министром внутренних дел. Дети иностранцев, родившиеся в России или учившиеся в русских высших или средних учебных заведениях, в течение года после достижения ими совершеннолетия могли подавать прошение о принятии в подданство. Для отдельных местностей империи могли устанавливаться особые правила и сроки. Иностранцы-евреи в российское подданство не принимались.

Кроме натурализации российская правовая система знала и такое основание приобретения подданства, как оптация. Международное право того времени признавало войны как законный способ разрешения межгосударственных противоречий. По окончании войны государство-победитель могло аннексировать часть территории противника. В таком случае при заключении мирного договора решался вопрос о гражданстве жителей этой территории.

Иностранцы имели по российским законам весьма широкий круг прав и свобод. Исключение составляло право пользования политическими правами, которыми иностранцы не обладали. Они не могли избираться и занимать выборные должности в органах местного самоуправления (земских и городских учреждениях). В ходе революции 1905–1907 гг. был создан законодательный представительный орган — Государственная Дума. Депутат лишался своего мандата, если утрати-

³⁹ Там же.

вал российское гражданство. Не могли иностранцы избираться присяжными заседателями.

Со времени петровских реформ многие годы иноземцы активно привлекались на государственную службу в России. Но в XIX в. ситуация стала меняться. Устав о службе гражданской 1832 г. запретил принимать иностранцев на гражданскую службу. С 1896 г. иностранцев перестали принимать и на военную службу. Лишь по ведомству народного просвещения допускались служащие иностранцы.

Признавались и обеспечивались имущественные права иностранцев.

Они могли приобретать движимое и недвижимое имущество. Законом от 10 февраля 1864 г. «О правилах относительно принятия и оставления иностранцами русского подданства» отменялось требование к женщинам, русским подданным, заключившим браки с иностранцами, продавать свое недвижимое имущество. Но продаже подлежало имущество, которым по закону иностранцы в России не могли владеть.

Ранее (по Закону о состояниях) существовал запрет для иностранцев приобретать земли с крепостными крестьянами. Законом 1865 г. иностранцы получили право приобретать помещичьи имения. Но так как в это время происходила реформа освобождения крестьян из крепостной зависимости, то здесь могли быть некоторые нюансы. Если обязательственные отношения между помещиком, который продавал свое имение, и крестьянами прекращены и крестьяне стали собственниками и перешли в разряд свободных сельских обывателей, препятствий для такой сделки не существовало. Если же крестьяне находились в состоянии временно-обязанных, то покупатель-иностранец должен предоставить этим крестьянам земельные участки в собственность. Здесь не было какого-то умаления прав иностранцев. Дело в том, что такие правила существовали для русских подданных, покупающих помещичьи имения, но не являющихся потомственными дворянами.

Ограничения на покупку недвижимости иностранцами устанавливались в некоторых губерниях на западе страны, в Царстве Польском и окраинах империи (например, в Туркестанском крае).

Выше уже говорилось, что с 1864 г. по основным правам иностранцы приравнивались к природным подданным. Существовала свобода богослужения и отправления религиозных обрядов. С согласия соответствующих «обществ» иностранцы записывались в цехи ремесленников, вступали в купеческие гильдии, обладали правом наследования имущества, могли составлять завещания и т. д.

Международными договорами России с иностранными державами на основе взаимности могли устанавливаться дополнительные права для граждан и подданных этих государств.

Наравне с российскими подданными иностранцы несли и определенные обязанности, подчинялись российским законам. Если не было исключений, предусмотренных двусторонним международным договором, на иностранцев распространялись нормы российской уголовной юрисдикции, о чем прямо говорится в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. Это не относилось к дипломатам, а иностранные подданные, находящиеся у них в услужении, привлекались к суду через Министерство иностранных дел. К концу XIX – началу XX вв. Россией было заключено также множество соглашений о взаимной помощи и выдаче лиц государству, на чьей территории ими совершено преступление.

Ограничения прав вводились в отношении иностранцев-подданных тех стран, с которыми Россия находилась в состоянии войны. Поэтому завершение дореволюционного периода истории нашего отечества сопровождалось многими изъятиями из прав ряда иностранных подданных, так как разразилась Первая мировая война.

Именным Высочайшим указом Правительствующему Сенату от 28 июля 1914 г. «О правилах, коими Россия будет руководствоваться во время войны 1914 года» торговые суда неприятельских стран задерживались, подданных этих стран лишали «всяких льгот и преимуществ, предоставленных договорами или началами взаимности». Состоявшие на действительной военной службе и подлежащие призыву иностранцы, граждане враждебных государств, подлежали выдворению из России или ссылке в отдаленные губернии.

Положение Совета Министров от 22 сентября 1914 г. «Об установлении временных ограничений в отношении приобретения прав на недвижимые имущества, а также и заведования ими, подданными государств, которые состоят в положении войны с Россией» запрещало таким иностранцам владеть, пользоваться недвижимым имуществом и приобретать его, а также участвовать в торгах по недвижимости. Устанавливался контроль над денежными операциями подданных и компаний Австро-Венгрии, Германии, Турции, а также акционерными обществами, которые или были образованы в этих странах, или учредителями которых являлись подданные этих стран. К концу 1915 г. аналогичные ограничения были введены в отношении подданных Болгарии (вступила в войну на стороне противников России).

Положением Совета Министров от 26 июня 1915 г. «О паспортах прибывающих в Россию иностранцев» ужесточался паспортный кон-

троль. Российские посольства, миссии и консульства при обращении подданных иностранных государств за визой для въезда в Россию обязаны были требовать, чтобы национальные паспорта содержали фотографию. Таким образом, ограничения стали касаться всех иностранцев, а подданные неприятельских стран утрачивали ряд ранее предоставленных им в России прав.

Подводя итоги развитию нормативного регулирования статуса иностранцев в дореволюционный период, необходимо констатировать, что данный процесс сопровождался в разные эпохи противоречивыми тенденциями. Несмотря на то что к концу периода законодательство в отношении иностранцев было весьма развито, в царской России так и не был разработан и издан единый правовой акт, определяющий правовое положение иностранных граждан.

§ 2. Советский период правового регулирования статуса иностранцев

Ломка старых порядков, осуществленная большевиками, после их прихода к власти в октябре 1917 г., становление нового государственного и общественного строя не могли не отразиться на правовом положении как иностранцев в целом, так и их отдельных категорий. До образования Союза ССР в декабре 1922 г. правовой статус иностранцев определялся законодательством РСФСР и других советских республик. Правовой статус иностранцев менялся на основе специально принятых актов, а также первых декретов советской власти, регламентирующих вопросы прав и свобод личности, экономические и политические отношения и др.

Например, Декларация прав народов России, принятая 2(15) ноября 1917 г. Советом Народных Комиссаров (СНК), провозгласила среди прочих начал, на которых будет строиться национальная политика советской власти, равенство и суверенность народов России, отмену национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений. Соответственно, утратила значение национальная и религиозная принадлежность иностранцев. Так, если отменялись все ограничения относительно места проживания, рода занятий, учебы и т. п. российских евреев, переставали действовать нормы, ущемляющие права евреев-иностранцев.

Декретом «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» от 11(24) ноября 1917 г. все сословные деления граждан, сословные привилегии и ограничения были упразднены. Уничтожены звания (дворянина, купца, мещанина, крестьянина и пр.), титулы (княжеские, графские и пр.). Имущество купеческих и мещанских обществ поступило в

распоряжение соответствующих городских самоуправлений⁴⁰. Правовой статус иностранных подданных в дореволюционный период зависел от их имущественного состояния, сословной принадлежности, в зависимости от рода занятий. Кроме того, иностранцы могли состоять в российских купеческих гильдиях и ремесленных цехах, иметь почетное гражданство.

Экономическая политика большевиков, национализация движимого и недвижимого имущества отражались и на правах собственности иностранцев. Среди актов, ударивших по интересам части иностранцев, можно упомянуть: Декрет от 14(27) декабря 1917 г. «О национализации банков» (банковское дело объявлено государственной монополией, а частные акционерные банки и банкирские конторы объединены с Государственным банком); Декрет от 16(29) декабря 1917 г. «О запрещении сделок с недвижимостью» (приостановлены сделки по продаже, покупке, залогу всех недвижимостей и земель в городах); Декрет от 23 декабря 1917 г. (5 января 1918 г.) «О прекращении платежей по купонам и дивиденда» (прекращены оплаты процентов по фондам и дивидендов по акциям и паям частных предприятий, запрещены сделки с ценными бумагами) и др.⁴¹

Часть преобразований была подтверждена Декларацией прав трудящегося и эксплуатируемого народа (принята на III съезде Советов 12 января 1918 г.). Например, отмена частной собственности на землю, объявление земельного фонда общенародным достоянием и передача земли трудящимся без всякого выкупа, на началах уравнительного землепользования.

Политика советской власти исходила из классового подхода, и те преобразования, которые проводились, негативно отразились на иностранцах-предпринимателях.

Классовый характер носили нормы Конституции (Основного Закона) РСФСР, которая была принята V Всероссийским съездом Советов. Основными задачами, продекларированными Конституцией, заявлены: установление диктатуры городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства; подавление буржуазии; уничтожение эксплуатации человека человеком и водворение социализма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти. В статье 20 Раздела второго Главы пятой провозглашено: «Исходя из солидарности трудящихся всех наций, Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика предоставляет все политические права российских граждан иностранцам,

⁴⁰ Декреты Советской власти : в 2 т. М., 1957. Т. 1. С. 72.

⁴¹ Там же. С. 230–285.

проживающим на территории Российской Республики для трудовых занятий и принадлежащим к рабочему классу или к не пользующемуся чужим трудом крестьянству, и признает за местными Советами право предоставлять таким иностранцам, без всяких затруднительных формальностей, право российского гражданства»⁴². Иностранцы-трудящиеся, даже не принявшие российское гражданство, обладали активным и пассивным избирательным правом.

Среди первых декретов советской власти существовали и акты, непосредственно относящиеся к правам иностранцев. Декретом Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (ВЦИК) от 28 марта 1918 г. «О праве убежища» иностранцу, преследуемому у себя на родине за преступления политического или религиозного характера, в случае прибытия в Россию давалось убежище. Право убежища для таких иностранцев подтверждено в ст. 21 Конституции РСФСР 1918 г.

Условия приема в гражданство иностранцев закреплены Декретом ВЦИК «О приобретении прав российского гражданства» от 1 апреля 1918 г. Каждый иностранец, проживающий на территории РСФСР, мог приобрести права российского гражданства. Для этого необходимо было подать заявление в Совет рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов по месту жительства, указать род и сообщить сведения о судимости, представить документы или свидетелей из полноправных граждан для удостоверения личности. Решение о приобретении иностранцем прав российского гражданства принимал местный Совет, который и выдавал соответствующее удостоверение.

Местный Совет сообщал о принятых им в российское гражданство иностранцах в Комиссариат внутренних дел, который их регистрировал, публиковал списки и через Народный комиссариат по иностранным делам (НКВД) извещал государства, гражданами которых они состояли. В исключительных случаях допускалось принятие в гражданство иностранцев, пребывающих за пределами территории республики. Заявления таких иностранцев могли подаваться ими непосредственно или через дипломатического представителя РСФСР за границей на имя председателя Центрального Исполнительного Комитета и рассматривались Центральным Исполнительным Комитетом.

Проблемы беженцев и военнопленных, возникшие в ходе Первой мировой войны, заставили советскую власть обратить на них внимание. В конце апреля 1918 г. был издан Декрет «Об учреждении Центральной

⁴² Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Очерк истории Советской Конституции. М., 1987. С. 245.

коллегии по делам пленных и беженцев». Коллегия создавалась в целях согласования, объединения и направления деятельности всех учреждений и организаций, ведавших до этого делами о военнопленных, гражданских пленных, заложниках и беженцах; руководства всеми делами, возникающими в отношении указанных лиц. В ее ведение переходили Отдел о военнопленных, гражданских пленных, заложниках и беженцах, а также Эвакуационный и Врачебно-санитарный отделы Военно-хозяйственного совета. Она действовала как самостоятельное учреждение в составе Комиссариата по военным делам и имела право делать доклады Совету Народных Комиссаров⁴³.

Порядок въезда на территорию республики и выезда из нее регулировался двумя Декретами СНК РСФСР: от 20 октября 1921 г. «О въезде иностранцев из-за границы на территорию РСФСР» и от 10 мая 1922 г. «О выезде за границу граждан РСФСР и иностранцев». Въезд иностранцев осуществлялся на основании полученной от находящихся за рубежом представительств Народного комиссариата иностранных дел (НКВД) РСФСР.

Враждебное отношение к Советской республике со стороны многих иностранных держав, борьба с контрреволюцией, гражданская война выработали механизм карательных мероприятий в отношении внутренних и внешних врагов. Согласно нормам Декрета от 29 августа 1921 г. «О порядке высылки иностранцев из пределов РСФСР» иностранец, чей образ жизни, деятельность и поведение будут признаны несовместимыми с принципом и укладом жизни Советского государства, мог быть выслан с территории страны.

Пребывание иностранцев на территории РСФСР первоначально регулировалось органами Народного комиссариата Внутренних Дел (НКВД) и НКВД. В 1919 г. постановлением НКВД была проведена попытка регистрации иностранных граждан, находящихся в РСФСР. Они должны были явиться в местные советы и заполнить анкеты с личными данными. Неявившихся привлекали к ответственности, вплоть до уголовной. Однако в условиях гражданской войны эта регистрация не была установлена как постоянно действующее правило. Планомерный учет иностранцев отсутствовал и в дальнейшем, на протяжении всех 1920-х гг.

Окончание гражданской войны, введение Новой экономической политики (НЭП) в 1921 г. заставили переосмыслить некоторые подходы в области хозяйственной жизни, собственности, общественных отношений. Начинается активная работа по кодификации советского законодательства.

⁴³ Декреты Советской власти : в 2 т. М., 1959. Т. 2. С. 165–167.

В постановлении ВЦИК от 11 ноября 1922 г. «О введении в действие Гражданского Кодекса РСФСР», принятом на IV сессии 31 октября 1922 г., ст. 8 посвящена иностранным гражданам. В ней говорится, что права граждан иностранных государств, с которыми у РСФСР существуют соглашения, регулируются этими соглашениями. И далее по тексту: «Поскольку права иностранцев не предусмотрены соглашениями с соответствующими правительствами и специальными законами, права иностранцев на свободное передвижение по территории РСФСР, избрание профессий, открытие и приобретение торгово-промышленных предприятий, приобретение вещных прав на строения и земельные участки могут быть ограничены постановлением надлежащих центральных органов правительства РСФСР по соглашению с Народным Комиссариатом Иностранных Дел»⁴⁴.

Несмотря на то что речь идет о возможности ограничения прав иностранцев, из текста статьи можно сделать вывод, какими правами они обладали: свободное передвижение, избрание профессий и т. д.

Для сравнения приведем ст. 5 Гражданского Кодекса, в которой определены права советских граждан: «...гражданин РСФСР и союзных советских республик имеет право свободно передвигаться и селиться на территории РСФСР, избирать невоспрещенные законом занятия и профессии, приобретать и отчуждать имущества с ограничениями, указанными в законе, совершать сделки и вступать в обязательства, организовывать промышленные и торговые предприятия с соблюдением всех постановлений, регулирующих промышленную и торговую деятельность и охраняющих применение труда». Содержание статей показывает, что в области гражданских прав иностранные граждане приравнивались государством к собственным. И эта тенденция сохранялась долгие годы. Свертывание НЭПа, ограничение частной собственности, предпринимательства, частной хозяйственной деятельности одинаково сказывались на правах как советских граждан, так и иностранных.

Иностранцы имели одинаковые права с советскими гражданами и в других сферах. Например, законодательство в области брачно-семейных отношений. Кодекс об актах гражданского состояния 1918 г. вводил светский брак и был краток по содержанию. В нем устанавливались права женщин и отменялся порядок, когда жена следует гражданству мужа. Закреплялось право советской женщины, вступившей в брак с иностранным гражданином, оставаться в прежнем гражданстве. А вот Кодекс за-

⁴⁴ *Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и крестьянского правительства.* 1992. № 71.

конов о браке, семье и опеке РСФСР 1927 г., в отличие от своего предшественника, включал нормы относительно прав иностранцев, находящихся на территории РСФСР. Было установлено, что браки между иностранцами и советскими гражданами, а также браки между иностранцами, заключенные на территории СССР, регистрируются на общих основаниях, т. е. условия заключения брака иностранцев в РСФСР (брачный возраст, взаимное согласие, отсутствие близкого родства и т. д.) регулировались советским законодательством.

Национальный режим распространялся на иностранцев в области уголовной юрисдикции, уголовного и гражданского процесса. Постановлением ВЦИК от 1 июня 1922 г. был введен в действие Уголовный Кодекс РСФСР. Статья 1, открывающая Общую часть Кодекса, гласила, что его нормы распространяются на все преступления, совершенные в пределах РСФСР, как ее гражданами, так и иностранцами, если последние по своему дипломатическому положению не пользуются правом экстерриториальности.

Привилегиями и иммунитетами пользовались дипломаты, имевшие дипломатические карточки, выданные НКВД. Они не подлежали аресту, обыску, задержанию, не могли быть привлечены к ответственности за уголовные преступления и административные правонарушения, не были подсудны судам РСФСР. Но это была нормальная практика, сложившаяся в области внешних сношений между государствами.

Образование СССР в декабре 1922 г. и принятие Конституции СССР 1924 г. привели к появлению общесоюзного законодательства, устанавливающего правовой статус иностранцев. Постановлением Центрального Исполнительного Комитета (ЦИК) СССР от 29 октября 1924 г. принимается Положение о союзном гражданстве. В статье 3 дается понятие гражданина: «Каждое лицо, находящееся на территории Союза ССР, признается гражданином Союза ССР, поскольку не будет им доказано, что оно является гражданином иностранного государства»⁴⁵. Можно сделать вывод, что иностранным гражданином признавалось лицо, имеющее доказательства правовой связи с иностранным государством. В качестве доказательства, исходя из действовавшего на тот момент законодательства, признавался документ, удостоверяющий личность, — иностранный паспорт, а также вид на жительство, выдача которого осуществлялась губернскими и областными исполнительными комитетами. Статья 7 Положения посвящена приему в гражданство. По общему правилу прием в гражданство иностранных граждан осуществляли ЦИК союзных республик. Од-

⁴⁵ *Собрание узаконений*. 1924. № 23, ст. 202.

нако, если иностранные граждане проживали «для трудовых занятий» и принадлежали к рабочему классу и трудовому крестьянству, не пользующемуся чужим трудом, или относились к лицам, ищущих убежище вследствие преследования за общественную деятельность, прием осуществляли губернские, областные и другие соответствующие комитеты союзных республик. Таким образом, классовый подход по-прежнему последовательно проводился в законодательстве.

Конституция СССР 1924 г. в основном регулирует вопросы организации Союза и его центральных органов власти. Права и свободы регламентировались республиканским законодательством. Поэтому иностранцы-трудящиеся продолжали обладать правами полноправных граждан (некоторые категории советских граждан были лишены политических прав). Они могли избирать и быть избранными в советы, занимать должности в государственных учреждениях и общественных организациях. В конце 20-х гг. избирательные права стали распространяться на проживающих в СССР иностранных граждан, служащих советских учреждений. Но при этом должна была учитываться их лояльность по отношению к советской власти.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 3 сентября 1926 г. «Об иностранцах, имеющих временное пребывание или постоянное местожительство в Союзе ССР» иностранные граждане делились на две категории. К имеющим постоянное местожительство в СССР относились иностранные граждане, законно проживающие на его территории не менее 18 месяцев и занимающиеся не запрещенной законом деятельностью.

Вид на жительство выдавался таким иностранцам сроком на один год с правом продления на тот же срок. Временно проживающие находились в СССР в течение времени, которое указано в визе. Визы также могли продляться по заявлению иностранца, если в его пребывании были заинтересованы властные структуры. С середины 20-х гг. визы на въезд иностранцев в СССР стали выдаваться консульскими учреждениями Союза, о чем делалась соответствующая отметка в паспорте.

Свертывание НЭПа, индустриализация промышленности и коллективизация в сельском хозяйстве не только привели к экономическим изменениям в стране, но и модифицировали классовую структуру советского общества. Новые реалии были закреплены в Конституции (Основном Законе) СССР, утвержденной 5 декабря 1936 г. Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР. Сталиным было объявлено о ликвидации эксплуататорских классов и построении основ социализма. Согласно Кон-

ституции Союз Советских Социалистических Республик есть социалистическое государство рабочих и крестьян (ст. 1)⁴⁶. Теперь все граждане СССР были трудящимися и (по крайней мере, теоретически) имели равные права, свободы и обязанности. Из текста Конституции исчезло упоминание о политических правах иностранцев-трудящихся. Все права и обязанности, закрепленные в Главе X, предоставлялись только советским гражданам.

Законодательство о союзном гражданстве и законодательство о правах иностранцев подлежало ведению Союза ССР в лице его высших органов государственной власти и органов государственного управления.

Конституция СССР 1936 г. была одна из самых демократичных в мире. Но конституционно-правовые нормы не соответствовали политическим и общественным реалиям в стране. Репрессии 1930-х гг., культ личности Сталина, объявление об усилении классово-борьбы как с внешним, так и внутренним врагом способствовали все большей закрытости советского общества. Активное привлечение иностранных инженеров и рабочих в эпоху индустриализации ушло в прошлое. Для приведения законодательства в соответствие Основному Закону, а также в связи с изменившимися политическими условиями 19 августа 1938 г. был принят новый Закон «О гражданстве СССР». Гражданами СССР признавались: все состоявшие к 7 ноября 1917 г. подданными бывшей Российской империи и не утратившие советского гражданства; лица, которые приобрели советское гражданство в установленном законом порядке. Исчезла формулировка о том, что гражданами считаются все лица, которые не могут доказать свое иностранное гражданство.

В статье 3 утверждался иной, по сравнению с предыдущим законодательством, порядок приобретения советского гражданства: «Иностранцы, независимо от их национальности и расы, принимаются в гражданство СССР по их ходатайству Президиумом Верховного Совета СССР или Президиумом Верховного Совета Союзной Республики, в пределах которой они проживают»⁴⁷. Введена новая категория — лица без гражданства. К ним отнесены лица, проживающие на территории СССР, не являющиеся гражданами СССР и не имеющие доказательств своей принадлежности к иностранному гражданству.

Гражданство детей, не достигших 14-летнего возраста, следовало гражданству обоих родителей. Изменение гражданства детей в возрасте от 14 до 18 лет осуществлялось только с их согласия.

⁴⁶ Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Указ. соч. С. 285.

⁴⁷ Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР: 1938 г. июль 1956 г. / под ред. Ю. И. Мандельштам. М., 1956. С. 64.

В результате вхождения в состав СССР новых республик (Эстония, Латвия, Литва), а также территориальных изменений 1939–1940 гг. (присоединены части территории Польши, Румынии, Финляндии) производился автоматический прием в гражданство всех лиц, проживающих на тот момент на этих территориях и не являющихся гражданами третьих государств.

После окончания Второй мировой войны политика в отношении иностранцев отличалась определенными противоречиями. С одной стороны, начинался период напряженности в отношениях с развитыми западными странами (так называемая холодная война), с другой — появились новые социалистические государства, и можно было заявить о построении социализма. Ведь согласно марксистско-ленинской теории победа социализма невозможна в одной стране, а только в группе промышленно развитых стран. Кроме того, в рамках Организации Объединенных Наций (ООН) принимались документы, закрепляющие права человека: Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.). СССР становится участником данных актов, а потом ратифицирует, принимая на себя обязательство по их соблюдению. Социально-экономическое, политическое развитие страны, отказ от сталинизма также требовали дальнейшего совершенствования законодательства.

Постановлением Совета Министров СССР от 19 июня 1959 г. было утверждено Положение «О въезде в Союз Советских Социалистических Республик и о выезде из Союза Советских Социалистических Республик»⁴⁸.

Согласно Положению въезд в СССР иностранных граждан разрешался по заграничным паспортам и по документам, их заменяющим, при наличии въездных советских виз, если иной порядок въезда не установлен соглашением с соответствующей страной. Визы на въезд выдавали зарубежными органами внешних сношений СССР (посольствами, миссиями) и консульствами, а в особых случаях — специально уполномоченными на то советскими представителями.

Выезд разрешался по заграничным паспортам или по документам, их заменяющим, при наличии выездных виз, если иной порядок выезда не был установлен международным договором. Выездные визы выдавались Министерством иностранных дел СССР или министерствами иностранных дел союзных республик, Министерством внутренних дел СССР, министерствами внутренних дел союзных и автономных республик и их органами. Они могли выдаваться и за границей советскими посольствами,

⁴⁸ *Собрание* Постановлений Правительства СССР. 1959. № 13, ст. 80.

миссиями и консульствами вместе с правом на въезд на непродолжительный срок (въездные-выездные визы). В рамках социалистического сотрудничества между некоторыми странами устанавливался безвизовый режим.

Правовой статус иностранцев, находящихся на территории СССР, регулировался различными нормативными правовыми актами. В некоторых отраслях права стала проводиться систематизация законодательства, в результате чего появились Основы законодательства СССР и союзных республик по этим отраслям. В дальнейшем их нормы были инкорпорированы в соответствующие кодексы. В этих документах, как правило, оговаривались и права иностранцев. Так, в Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г. был включен Раздел VIII «Правоспособность иностранных граждан и лиц без гражданства. Применение гражданских законов иностранных государств и международных договоров»⁴⁹.

Гражданская правоспособность иностранных граждан и лиц без гражданства приравнивалась к гражданской правоспособности советских граждан. Отдельные изъятия могли быть установлены только законом. Ограничения прав иностранцев могли быть установлены также Советом Министров СССР как ответные в отношении граждан тех государств, в которых имелись специальные ограничения гражданкой правоспособности советских граждан.

Основами уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г. применялся территориальный принцип уголовной юрисдикции. Все лица, т. е. и иностранцы, совершившие преступления на территории СССР, подлежали ответственности по уголовным законам СССР и республик. Не подсудны советским судам были дипломатические представители иностранных государств и иные иностранные граждане на основании международных договоров.

Кроме советского законодательства, права иностранцев в различных областях регулировались международными конвенциями, двусторонними соглашениями СССР с иностранными государствами.

Конституция (Основной Закон) СССР, принятая на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР 7 октября 1977 г., расширила круг прав и свобод личности. В правовом акте высшей юридической силы впервые на союзном уровне регулировался правовой статус иностранцев. Раздел Конституции «Государство и личность» включал две главы: Главу 6 «Гражданство СССР. Равноправие граждан» и Главу 7 «Основные права, свободы и обязанности граждан СССР». В наименованиях глав

⁴⁹ *Ведомости* Верховного Совета СССР. 1961. № 50, ст. 525.

речь шла только о гражданах, но Глава 6 содержала нормы, посвященные иностранным гражданам и лицам без гражданства. Статья 37 гарантировала указанным лицам предусмотренные законом права и свободы, в том числе право на обращение в суд и иные государственные органы для защиты принадлежащих им личных, имущественных, семейных и иных прав. В статье 38 говорилось: «СССР предоставляет право убежища иностранцам, преследуемым за защиту интересов трудящихся и дела мира, за участие в революционном и национально-освободительном движении, за прогрессивную общественно-политическую, научную или иную творческую деятельность»⁵⁰.

Традиционно принятие новой конституции влекло за собой обновление законодательства правового статуса личности. Новый Закон СССР «О гражданстве» был принят 1 декабря 1978 г. Отдельные положения повторяли прежние нормы, но были и значительные новации. Например, сохранение гражданства СССР при заключении и расторжении брака. Но теперь это был развернутый документ (прежние законы были достаточно лаконичны), более подробно регламентирующий многие процедуры и вопросы гражданства. Закон включал следующие разделы: I. Общие положения; II. Приобретение гражданства СССР; III. Утрата гражданства СССР. Восстановление в гражданстве СССР; IV. Гражданство детей при изменении гражданства родителей и при усыновлении; V. Рассмотрение заявлений и представлений по вопросам гражданства; VI. Международные договоры. Если предыдущие законы делали упор на вопросах приема в гражданство, то в Законе 1978 г. указывались все основания его приобретения: 1) по рождению; 2) в результате приема в гражданство СССР; 3) по основаниям, предусмотренным международными договорами СССР; 4) по иным основаниям, предусмотренным Законом. Приобретение гражданства по рождению подверглось тщательной регламентации. Рассмотрены разные случаи и условия: применялся как принцип «почвы» (место рождения), так и принцип «крови» (гражданство родителей). Некой новацией было включение регулирования вопросов гражданства детей в случаях усыновления.

Ребенок, являющийся иностранным гражданином или лицом без гражданства, становился гражданином СССР в случае, если он усыновлялся: гражданами СССР; супругами, один из которых являлся гражданином СССР, а другой — лицом без гражданства. Ребенок, являвшийся лицом без гражданства, усыновляемый супругами, один из которых являлся гражданином СССР, становился гражданином СССР.

⁵⁰ Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Указ. соч. С. 328.

Гражданином СССР по соглашению усыновителей становился ребенок, иностранный гражданин, усыновляемый супругами, один из которых являлся гражданином СССР, а другой — иностранным гражданином.

Новые подходы в законодательстве заключались в том, что впервые в советском праве был принят Закон от 24 июня 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР»⁵¹. По сравнению с действующим Законом Российской Федерации, он небольшой по объему и регулирует незначительную область отношений. Однако сам факт появления такого правового акта имел большое политическое и юридическое значение. Закон состоял из 5 разделов и включал 33 статьи.

В первом разделе «Общие положения» представлено 6 статей:

Статья 1. Иностранцы граждане в СССР.

Статья 2. Законодательство о правовом положении иностранных граждан в СССР.

Статья 3. Принципы правового положения иностранных граждан в СССР.

Статья 4. Обязанность уважать Конституцию СССР и соблюдать советские законы.

Статья 5. Постоянно проживающие и временно пребывающие в СССР иностранные граждане.

Статья 6. Предоставление убежища.

В них представлен понятийный аппарат, раскрыты дефиниции. В связи с этим интересен факт обозначения принципов правового положения иностранных граждан. Статья 3 установила: «Иностранцы граждане в СССР пользуются теми же правами и свободами и несут те же обязанности, что и граждане СССР, если иное не вытекает из Конституции СССР, настоящего Закона и других актов советского законодательства.

Иностранцы граждане в СССР равны перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий и других обстоятельств.

В отношении граждан тех государств, в которых имеются специальные ограничения прав и свобод граждан СССР, Советом Министров СССР могут быть установлены ответные ограничения.

Использование иностранными гражданами в СССР прав и свобод не должно наносить ущерб интересам советского общества и государства, правам и законным интересам граждан СССР и других лиц».

⁵¹ *Ведомости* Верховного Совета СССР. 1981. № 26, ст. 826.

Самым объемным был второй раздел «Основные права, свободы и обязанности иностранных граждан в СССР». Впервые права и свободы иностранцев представлены в одном источнике, а не разбросаны по нормативным правовым актам различных отраслей права. Раскрываются трудовая деятельность иностранных граждан, их отдых, охрана здоровья, социальное обеспечение, предоставление жилища, имущественные и личные неимущественные права. Иностранцы имели право на получение образования, пользование достижениями культуры, участие в общественных организациях. Им гарантировалась свобода совести, и вместе с тем запрещалось возбуждение вражды и ненависти в связи с религиозными верованиями. Подтверждалось право заключать и расторгать браки с гражданами СССР и другими лицами в соответствии с советским законодательством. Гарантировалась неприкосновенность личности и жилища. Предоставлялось право передвигаться по территории СССР и избирать место жительства в СССР, ограничения допускались в целях обеспечения государственной безопасности, охраны общественного порядка, здоровья и нравственности населения, защиты прав и законных интересов граждан СССР и других лиц. Иностранцы облагались налогами и сборами в СССР на общих основаниях с гражданами СССР, если иное не предусматривалось законом. Иностранцы пользовались судебной защитой и имели право на обращение в государственные органы для защиты прав, обладали процессуальными правами наравне с гражданами СССР. Они не имели избирательных прав и не несли обязанности воинской службы в рядах Вооруженных Сил СССР.

Третий раздел «Въезд в СССР и выезд из СССР иностранных граждан» состоял из 4 статей и регулировал порядок указанных в нем отношений.

Четвертый раздел «Ответственность иностранных граждан. Сокращение срока пребывания. Выдворение» устанавливал основания ответственности за правонарушения, ответственность за нарушение правил пребывания в СССР и транзитного проезда через территорию СССР, причины сокращения срока пребывания в СССР иностранных граждан, устанавливал основания и процедуру выдворения из пределов СССР.

Пятый раздел «Заключительные положения» распространил действие Закона на лиц без гражданства в СССР и констатировал, что положения Закона не затрагивают установленных законодательством Союза ССР и международными договорами СССР привилегий и иммунитетов глав и сотрудников иностранных дипломатических и консульских представительств, а также других лиц.

Отдельные положения Закона дополнили и конкретизировали Правила пребывания иностранных граждан в СССР, утвержденные постановлением Совета Министров СССР от 10 мая 1984 г. Правила определили порядок выдачи иностранным гражданам разрешений на постоянное проживание и видов на жительство в СССР; оформления документов на право жительства в СССР временно пребывающим в СССР иностранным гражданам; передвижения иностранных граждан по территории СССР и выбора ими места жительства в СССР; осуществления организационных мер по обеспечению выполнения требований, предусмотренных Правилами. Действие Правил распространялось на лиц без гражданства, находящихся в СССР.

Постановлением Совета Министров СССР от 10 мая 1984 г. были утверждены также Правила транзитного проезда иностранных граждан через территорию СССР.

В 1985 г. началась так называемая эпоха перестройки, проходившая под лозунгами: «Гласность», «Ускорение», «Демократия». Генеральный секретарь ЦК КПСС М. С. Горбачев ориентировал граждан СССР на построение социализма «с человеческим лицом». Однако процесс реформ в конечном итоге вышел из-под контроля Горбачева. Проведенные на альтернативной основе выборы Съезда народных депутатов СССР и начало его работы показали, что в обществе зреет недовольство. Часть населения считала пагубными преобразования, другие полагали, что они недостаточны. В Конституцию СССР и союзное законодательство встали вноситься изменения и дополнения, демократизирующие политические, экономические и общественные отношения. Оппозиция требовала, чтобы ранее декларируемые правовые нормы стали реальными. Например, передать власть от руководящих органов КПСС советам народных депутатов. Перестройка отразилась и на правовом статусе иностранцев. Последними актами СССР, регулирующими отношения с иностранцами, и включавшими в себя некоторые демократические начала, были Закон «О гражданстве СССР» 1990 г. и Правила пребывания иностранных граждан в СССР 1991 г.

В декабре 1991 г. президенты советских республик Белоруссии, России и Украины сделали совместное заявление о прекращении существования Союза ССР и образования Содружества Независимых Государств. Советский период истории нашей страны завершился.

ГЛАВА III. СОДЕРЖАНИЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА ИНОСТРАНЦЕВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Гражданские (личные) права иностранцев в Российской Федерации

Гражданские (личные) права понимаются как некая свобода человека принимать решения независимо от государства. Именно они призваны обеспечивать свободу и автономию индивида как члена гражданского общества, его юридическую защищенность от какого-либо незаконного внешнего вмешательства. Их основное назначение состоит в том, чтобы обеспечить приоритет развития каждой личности¹. Эта наиболее обширная группа прав и свобод личности, закрепленных в Конституции РФ. В конституционно-правовой теории широко признается, что личным правам и свободам присущи определенные особенности:

— они являются по своей сущности правами человека, т. е. каждого, и не увязаны напрямую с принадлежностью к гражданству государства, не вытекают из него;

— они неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения;

— они охватывают такие права и свободы лица, которые необходимы для охраны его жизни, свободы, достоинства как человеческой личности и другие естественные права, связанные с его индивидуальной частной жизнью.

К числу гражданских прав любого человека на территории Российской Федерации, включая иностранных граждан, относится прежде всего право на жизнь. Согласно ст. 20 Конституции РФ каждый человек имеет право на жизнь. Смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей.

¹ *Права человека* : учебник для вузов. М., 2003. С. 142–143.

Право на жизнь означает, что человек является хозяином своей судьбы и жизни, самостоятельно решает вопрос о возможности и целесообразности сохранения себя как индивидуума в человеческом обществе. Иные лица не могут и не должны покушаться на жизнь другого человека под страхом уголовного наказания. Государство, его органы обязаны не только соблюдать указанный запрет, но и принимать все необходимые меры по сохранности жизни всего населения Российской Федерации. Для этого государство должно:

— вести деятельную борьбу с преступностью и прежде всего с терроризмом и иными преступными посягательствами на жизнь человека, не оставлять безнаказанным ни одного виновного в подобных деяниях преступника;

— обеспечивать соблюдение техники безопасности на предприятиях, в организациях, учреждениях, правил эксплуатации машин и механизмов;

— снижать аварийность на дорогах, принимать действенные меры к нарушителям правил дорожного движения;

— осуществлять меры по охране здоровья населения и оказывать эффективную медицинскую помощь.

В непосредственной связи с правом на жизнь находится и право человека на достоинство. Достоинство понимается как осознание человеком самого себя, своих интеллектуальных качеств — все то, что человек думает о себе и ценит в себе². Ведь в действительности социальная ценность жизни человека видится не только и не столько в ее биологической стороне, сколько в духовном мире человека, его действиях и поступках.

Статья 21 Конституции РФ закрепляет: «Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам». Здесь нашла непосредственное воплощение ст. 5 Всеобщей декларации прав человека, в которой указывается: «Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство обращению и наказанию». В статье 22 Всеобщей декларации прав человека, кроме того, предусмотрено, что «каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для сво-

² Подробнее см.: Гулиев В. Е., Рудинский Ф. М. Демократия и достоинство личности. М., 1983. 168 с.; Придворов Н. А. Достоинство личности и социалистическое право. М., 1977. 136 с.

бодного развития его личности прав в экономической, социальной и культурных областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства». Запрет унижать достоинство человека, применять пытки и другие жестокие методы обращения с людьми также устанавливался и в ст. 7 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Следует признать, что конституционное закрепление этого права обусловлено обязательствами, вытекающими из ряда международных актов: Конвенции против пыток и других жестоких бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г., Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1979 г., Стандартных минимальных правил обращения с заключенными 1984 г. и многими другими.

Право на личное достоинство охраняется нормами различных отраслей права: уголовного, гражданского, уголовно-процессуального и пр. Так, УК РФ в обеспечение ст. 21 Конституции РФ предусматривает уголовную ответственность за преступления, связанные с посягательством на честь и достоинство личности: клевету (ст. 129), оскорбление (ст. 130), доведение до самоубийства или до покушения на самоубийство путем угроз, жестокого обращения или систематического унижения человеческого достоинства (ст. 110).

Гражданско-правовые средства защиты достоинства личности также определены законодательством. В основном они содержатся в ГК РФ и Законе Российской Федерации от 7 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации» (с изм. и доп., вст. в силу с 15 июля 2016 г.)³. Так, в главе 8 ГК РФ говорится, что жизнь и здоровье, *достоинство личности*, личная неприкосновенность, честь и доброе имя, деловая репутация и иные личные неимущественные права и другие нематериальные блага, принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона, неотчуждаемы и непередаваемы иным способом. Следует обратить внимание на то, что законодатель, формулируя данную норму, допустил определенную неточность, поскольку в Конституции РФ эти права адресуются любому человеку в независимости от его гражданской принадлежности.

Каждый вправе требовать по суду опровержения порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию сведений, если распространивший такие сведения не докажет, что они соответствуют действительности. По требованию заинтересованных лиц допускается защита че-

³ *Ведомости* Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 7, ст. 300.

сти и достоинства человека и после его смерти. Если сведения, порочащие честь, достоинство или деловую репутацию человека, распространены в средствах массовой информации, они должны быть опровергнуты в тех же средствах массовой информации. Если указанные сведения содержатся в документе, исходящем от организации, такой документ подлежит замене или отзыву. Порядок опровержения в иных случаях устанавливается судом.

Иностранец, в отношении которого средствами массовой информации опубликованы сведения, ущемляющие его права или охраняемые законом интересы, имеет право на опубликование своего ответа в тех же средствах массовой информации. Лицо, в отношении которого распространены сведения, порочащие его честь, достоинство или деловую репутацию, вправе, наряду с опровержением таких сведений, требовать возмещения убытков и морального вреда, причиненных их распространением. Если установить лицо, распространившее сведения, порочащие честь, достоинство или деловую репутацию человека, невозможно, лицо, в отношении которого такие сведения распространены, вправе обратиться в суд с заявлением о признании распространенных сведений не соответствующими действительности.

В статье 9 УПК РФ содержится общее требование о том, что в ходе уголовного судопроизводства запрещаются осуществление действий и принятие решений, унижающих честь участника уголовного судопроизводства, а также обращение, унижающее его человеческое достоинство либо создающее опасность для его жизни и здоровья. Никто из участников уголовного судопроизводства не может подвергаться насилию, пыткам, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению.

Надо заметить, что в Конституцию РФ впервые включен прямой запрет пыток, насилия и другого унижающего достоинства человека обращения. Согласно Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство обращения 1984 г. пыткой считается любое действие, посредством которого человеку намеренно причиняется сильная боль или страдание, физическое или психическое, официальным лицом или по его подстрекательству в целях получения от него или от третьего лица информации или признаний, наказания его за действия, которые он совершил или в совершении которых подозревается⁴. В это понятие не включаются боль и страдание, возникающие только из-за законного лишения свободы, ввиду состояния, присущего этому огра-

⁴ *Международная защита прав и свобод человека* : сб. документов. М., 1990. С. 109–125.

ничению прав. Чрезвычайное положение, состояние войны, политическая нестабильность и другие исключительные обстоятельства не могут служить оправданием пыток и иного унижения человеческого достоинства. Все действия, связанные с совершением пыток или насилия, рассматриваются как преступления.

В Уголовном кодексе Российской Федерации имеется несколько соответствующих статей. Например, согласно ч. 2 ст. 302 УК РФ принуждение подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, свидетеля к даче показаний либо эксперта к даче заключения путем применения угроз, шантажа или иных незаконных действий со стороны следователя или лица, производящего дознание, а также подобные действия, соединенные с применением насилия, издевательств или пытки, влечет уголовное наказание — лишение свободы на срок от двух до восьми лет.

Как посягательство на достоинство личности рассматриваются Конституцией РФ медицинские, научные или иные опыты, производимые без добровольного согласия лица. Это требование было подтверждено, в частности, ч. 3 ст. 12 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации: «Осужденные независимо от их согласия не могут быть подвергнуты медицинским, научным или иным опытам, связанным с испытанием лекарственных средств, новых методов диагностики, профилактики и лечения заболеваний, а также проведением биомедицинских исследований»⁵.

Особое положение в системе личных прав занимает право на свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, жилища, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений.

Право иностранца на свободу закреплено ст. 22 Конституции РФ, где говорится, что каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

Как известно, свобода есть необходимый способ формирования и проявления человеком себя как личности. Свободный человек по своему усмотрению избирает род занятий и профессию, вероисповедание, место жительства и работы, формы участия в политической жизни страны, способы и средства своего существования. Меру же этой свободы определяет действующее в стране законодательство. Поэтому любой человек полностью свободен в той мере, в какой он действует правомерно и не нарушает законов.

⁵ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1997. № 2, ст. 198.

Право на свободу и личную неприкосновенность выражается в воздержании государства от совершения любых действий, посягающих на них. Ограничения допустимы лишь в связи с совершением наказуемых противоправных деяний или изолированием от общества вследствие определенного заболевания, представляющего опасность для него. Гарантии от незаконного ограничения свободы личности подробно определены административным, уголовным и уголовно-процессуальным правом.

Важным конституционным новшеством стало предоставление суду права принимать решение об аресте, заключении под стражу, а также содержании под стражей лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. Это положение полностью соответствует требованиям современного международного права⁶.

В статье 96 УПК РФ дополнительно установлено, что дознаватель, следователь или прокурор не позднее 12 часов с момента задержания подозреваемого уведомляет кого-либо из близких родственников, а при их отсутствии — других родственников или предоставляет возможность такого уведомления самому подозреваемому. Если подозреваемый является гражданином или подданным другого государства, то в вышеуказанный срок уведомляется посольство или консульство этого государства.

Вопросы задержания и ареста гражданина иностранного государства на территории Российской Федерации также регламентируются уголовно-процессуальным законодательством (ст. ст. 1, 3, 96 и 108 УПК РФ).

Между тем ранее основные аспекты по вопросам задержания и ареста иностранных граждан закреплялись в межведомственном нормативном акте — Инструкции о порядке извещения иностранных дипломатических и консульских представительств на территории СССР о задержаниях и арестах граждан представляемого ими государства, а также о порядке посещения консульскими должностными лицами и сотрудниками посольств задержанных, арестованных и осужденных к лишению свободы граждан⁷.

⁶ Пункт 3 ст. 9 Международного пакта о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.) (*Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами*. М., 1978. Вып. XXXII. С. 44) ; п. 4 ст. 5 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод ETS N 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) (*Собрание законодательства Российской Федерации*. 1998. № 20, ст. 2143).

⁷ Утверждена Прокуратурой СССР, Верховным Судом СССР, МВД СССР, МИД СССР и КГБ СССР 5 июня 1987 г. № 39/17/144/35/107/35. Признана недействующей приказом Генеральной прокуратуры РФ от 3 августа 1998 г. № 52.

Сегодня согласно ст. 3 УПК РФ «производство по уголовным делам о преступлениях, совершенных иностранными гражданами или лицами без гражданства на территории Российской Федерации, ведется в соответствии с правилами настоящего Кодекса». Следовательно, применение мер процессуального принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства осуществляется в порядке, предусмотренном УПК РФ.

В соответствии с чч. 1, 3 ст. 96 УПК РФ дознаватель, следователь не позднее 12 часов с момента задержания подозреваемого, который является гражданином или подданным другого государства, уведомляют посольство или консульство этого государства. Вместе с тем уголовно-процессуальное законодательство не содержит никаких сроков уведомления посольства или консульства иностранного государства об аресте гражданина или подданного этого государства и не включает это в обязанности дознавателя или следователя.

Кроме того, 12-часовой срок уведомления посольства или консульства иностранного государства о задержании гражданина или подданного закреплен в п. 20.4 приказа МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 (в ред. от 19 июня 2014 г.) «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан»⁸.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (с изм. и доп., вст. в силу 4 июля 2016 г.) содержит указание, что «о задержании иностранного гражданина или подданного иностранного государства полиция уведомляет посольство (консульство) соответствующего государства в соответствии с законодательством Российской Федерации» (п. 10 ст. 14)⁹.

В приказе МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 (в ред. от 22 декабря 2014 г.) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» закреплено, что «в случае задержания иностранного гражданина или подданного иностранного государства сотрудником принимаются меры по уведомлению посольства (консульства) соответствующего государства» (п. 196.1)¹⁰.

Двенадцатичасовой срок уведомления, предусмотренный в УПК РФ и в ведомственных нормативных правовых актах, не всегда согласуется со

⁸ *Рос. газета*. 2012. 11 июля.

⁹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2011. № 7, ст. 900.

¹⁰ *Рос. газета*. 2009. 7 июля.

сроками, установленными в нормах действующего международного права, а также двусторонних консульских конвенциях и договорах, заключенных СССР и Российской Федерацией с зарубежными странами.

Так, в ст. 13 Консульского договора между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой от 25 апреля 2002 г.¹¹ отмечено, что в случае задержания, ареста или лишения свободы любыми другими способами гражданина представительство уведомляется в течение 3 рабочих дней. А в статье 39 Консульской конвенции между Российской Федерацией и Республикой Корея от 18 марта 1992 г.¹² закреплено, что об аресте гражданина консульское учреждение уведомляется немедленно.

Из статьи 36 Венской конвенции о консульских сношениях следует, что консульское учреждение представляемого государства должно быть безотлагательно уведомлено о том, что гражданин его государства арестован, заключен в тюрьму, задержан в каком-либо ином порядке, если иностранный гражданин этого потребует.

В Своде принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, провозглашается, что, «если задержанное или находящееся в заключении лицо является иностранцем, ему должно быть без промедлений сообщено о его праве связаться с помощью надлежащих средств с консульством или дипломатическим представительством государства, гражданином которого оно является или которое иным образом правомочно получить такое сообщение в соответствии с международным правом», при этом «любое уведомление, упомянутое в настоящем принципе, должно отправляться или разрешаться компетентным органом без промедления» (пп. 2, 4 Принципа 16).

В соответствии с ч. 9 ст. 12 УИК РФ «осужденные к принудительным работам, аресту или лишению свободы — иностранные граждане имеют право поддерживать связь с дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями своих государств в Российской Федерации, а граждане государств, не имеющих дипломатических представительств и консульских учреждений в Российской Федерации, — с дипломатическими представительствами государств, взявших на себя охрану их интересов, или с межгосударственными органами, занимающимися защитой указанных осужденных».

Данное установление исходит из рекомендаций п. 38 Минимальных стандартных правил обращения с заключенными: «Иностранным гражданам, находящимся в заключении, следует обеспечивать разумную воз-

¹¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2004. № 4, ст. 244.

¹² *Бюллетень международных договоров*. 1993. № 9. С. 55–80.

возможность поддерживать связь с дипломатическими и консульскими представителями их страны. Заключенные, являющиеся гражданами стран, которые не имеют дипломатического или консульского представительства в данном государстве, а также беженцы и лица, не имеющие гражданства, должны иметь аналогичную возможность поддерживать связь с дипломатическими представителями государства, взявшего на себя охрану их интересов, или же с любым национальным или международным органом, занимающимся их защитой»¹³.

Согласно ст. 23 Конституции РФ каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени. Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения.

Отметим, что в ст. 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод провозглашено, в свою очередь, следующее: «Каждый человек имеет право на уважение его личной и семейной жизни, неприкосновенности его жилища и тайны корреспонденции. Не допускается вмешательство со стороны государственных органов в осуществление этого права, за исключением вмешательства, предусмотренного законом и необходимого в демократическом обществе, в интересах государственной безопасности и общественного спокойствия, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц»¹⁴.

Содержание частной жизни составляет определенная автономность, относительная независимость личности от окружающего общества и государства. Частная жизнь включает в себя свободу общения между людьми в сферах семейной жизни, родственных и дружеских отношениях, привязанностей, симпатиях и антипатиях, а также увлечения и образ мысли.

В содержание права на частную жизнь непосредственно входит также охрана таких сторон личной и семейной жизни человека, оглашать которые ему по тем или иным причинам не хотелось бы (тайна усыновления, завещания, денежного вклада и т. д.).

Очевидно, что право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, в действительности

¹³ *Международные соглашения и рекомендации Организации Объединенных Наций в области защиты прав человека и борьбы с преступностью* : сб. междунар. документов. М., 1989. Вып. 1. С. 79.

¹⁴ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1998. № 20, ст. 2143.

сти включает в себя весьма широкий круг общечеловеческих ценностей. Их суть и специфика определяются конкретными сферами жизнедеятельности человека и закрепляются различными нормами права.

Данное право охраняется не только от незаконных действий всевозможных государственных и муниципальных органов, их должностных лиц, но и общественных объединений, средств массовой информации, частных лиц. Защита этого права осуществляется прежде всего с помощью уголовно-правовых и гражданско-правовых средств, как в административном, так и в судебном порядке.

Признаваемая Конституцией РФ тайна коммуникаций (тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений) органично связана с правом на охрану частной жизни и является закономерным его развитием. Тайна коммуникаций означает право любого человека на государственную охрану от незаконного ознакомления со всеми видами корреспонденции, телефонными переговорами, телеграфными и иными сообщениями. Ограничение этого права возможно только в соответствии с федеральным законом и на основании судебного решения. Так, в ст. 185 УПК РФ сказано, что при наличии достаточных оснований полагать, что предметы, документы или сведения, имеющие значение для уголовного дела, могут содержаться соответственно в бандеролях, посылках или других почтово-телеграфных отправлениях либо в телеграммах или радиogramмах, на них может быть наложен арест. Наложение ареста на почтово-телеграфные отправления, их осмотр и выемка в учреждениях связи производятся на основании судебного решения. Осмотр, выемка и снятие копий с задержанных почтово-телеграфных отправлений производятся следователем в соответствующем учреждении связи с участием понятых из числа работников данного учреждения. В необходимых случаях для участия в осмотре и выемке почтово-телеграфных отправлений следователь вправе вызвать специалиста, а также переводчика. В каждом случае осмотра почтово-телеграфных отправлений составляется протокол, в котором указывается, кем и какие почтово-телеграфные отправления были подвергнуты осмотру, скопированы, отправлены адресату или задержаны.

В соответствии с общим конституционным принципом невмешательства в частную жизнь сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются. Между тем очевидно, что это правило действует в рамках пользования правами и свободами, установленными ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Согласно ч. 2 ст. 24 Основного Закона орган государственной власти и орга-

ны местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Право на неприкосновенность жилища закреплено в ст. 25 Конституции РФ. Оно представляет собой одно из проявлений права на неприкосновенность частной жизни. Право на неприкосновенность жилища означает, что никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения. Под жилищем в данном случае понимается всякое помещение, предназначенное или приспособленное для постоянного или временного проживания людей.

Возможности, когда право на неприкосновенность жилища ограничивается не на основании судебного решения, исключительны, и они довольно четко определены в ряде федеральных законов (например, ст. 15 Федерального закона «О полиции»). Во всех подобных случаях речь идет об экстремальных ситуациях, когда предварительное получение решения суда невозможно, а промедление может привести к тяжелым последствиям¹⁵.

В соответствии со ст. 26 Конституции РФ каждому человеку предоставляется право определять и указывать свою национальную принадлежность. Причем никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности. Исходя из этого следует, что указание собственной национальности является не обязанностью, а правом любого человека. Решение вопроса о национальной принадлежности Конституция РФ полностью возлагает на самого человека. По его желанию он может указывать свою национальность. Если же человек по каким-либо причинам этого делать не желает, то никакой орган государственной власти или местного самоуправления не может настаивать на указании им национальной принадлежности.

Национальная принадлежность человека сегодня определяется не только тем, какой национальности были его родители. Основным фактором здесь может стать его желание осознать свою принадлежность к конкретной нации или народности. Между тем национальная принадлежность, согласно Конституции РФ, не влечет никаких правовых последствий, поскольку в ней закреплено равенство всех людей по национальному признаку и запрещены пропаганда и агитация, направленные на разжигание национальной вражды.

¹⁵ Алексеева Л. Б., Жуйков В. М., Лукашук И. И. Международные нормы о правах человека и применение их судами Российской Федерации. М., 1996. С. 47.

В непосредственной связи с национальностью находится вопрос о родном языке человека. Право пользования родным языком означает, что любой человек имеет право не только пользоваться им, но и обучаться и заниматься творчеством на родном языке.

Вопросы пользования родным языком, свободного выбора языка межнационального общения, творчества, воспитания и обучения непосредственно регламентированы Декларацией о языках народов России¹⁶ и Законом РФ от 25 октября 1991 г. «О языках народов РСФСР» (в ред. от 12 марта 2014 г.)¹⁷. Их нормы распространяются как на граждан Российской Федерации, так и на иностранцев и лиц без гражданства.

Российская Федерация гарантирует всем ее народам, независимо от их численности, равные права на сохранение и всестороннее развитие родного языка, свободу выбора и использование языка общения. Каждому гарантируется право на использование родного языка, свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества независимо от его происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, отношения к религии и места проживания.

В Российской Федерации недопустимы пропаганда вражды и пренебрежения к любому языку, создание противоречащих конституционно установленным принципам национальной политики препятствий, ограничений и привилегий в использовании языков. Язык общения устанавливается самими людьми без всякой регламентации, никаких юридических норм использования языков народов Российской Федерации в межличностных, неофициальных контактах, как и в деятельности общественных и религиозных объединений, не существует. Пользование законными правами не зависит от знания человеком того или иного языка.

Согласно Конституции РФ государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык. Республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации.

Лицам, не владеющим государственным языком Российской Федерации и государственным языком (языками) республики в ее составе, предоставляется право выступать на заседании, совещании, собрании в госу-

¹⁶ *Ведомости* Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 50, ст. 1742.

¹⁷ Там же, ст. 1740.

дарственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях на том языке, которым они владеют. В случае необходимости обеспечивается соответствующий перевод.

В деятельности правоохранительных органов и судопроизводстве лицам, участвующим в деле, не владеющим языком или языками, на которых ведется процесс, гарантируется возможность пользоваться услугами переводчика. Так, согласно ст. 18 УПК РФ участникам уголовного судопроизводства, не владеющим или недостаточно владеющим языком, на котором ведется производство по уголовному делу, должно быть разъяснено и обеспечено право делать заявления, давать объяснения и показания, заявлять ходатайства, приносить жалобы, знакомиться с материалами уголовного дела, выступать в суде на родном языке или другом языке, которым они владеют, а также бесплатно пользоваться помощью переводчика.

В соответствии с общепринятыми принципами и нормами международного права ст. 27 Конституции РФ устанавливает, что каждый, кто *законно* находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Следовательно, это право не распространяется на незаконных иммигрантов, находящихся в Российской Федерации. К ним относятся иностранные граждане, въезжающие по недействительным документам или без документов в Российскую Федерацию; объявленная цель въезда которых не соответствует их намерениям; пребывающие в Россию нелегально.

В Законе Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» закреплено следующее: «Лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации и законно находящиеся на ее территории, имеют право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с Конституцией и законами Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации».

Между тем иностранные граждане, как и российские граждане, обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. В статье 11 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁸ (далее — Закон о правовом положении иностранных граждан) определено, что иностранные граждане имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах Российской Федера-

¹⁸ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2002. № 30, ст. 3032.

ции на основании документов, выданных или оформленных ими в соответствии с данным Федеральным законом, за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разрешение.

Перечень территорий, организаций и объектов, для въезда на которые лицам, не являющимся гражданами России, требуется специальное разрешение, утверждается Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 г. № 754 «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение» (в ред. от 14 июля 2006 г.)¹⁹ утвержден соответствующий перечень территорий, организаций и объектов. К ним отнесены:

- территории закрытых административно-территориальных образований;

- территории с регламентированным посещением для иностранных граждан;

- территории, на которых введено чрезвычайное или военное положение;

- территории, на которых в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режим пребывания;

 - территории закрытых военных городков;

 - зоны проведения контртеррористических операций;

 - зоны экологического бедствия;

 - пограничная зона;

- объекты и организации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований;

- объекты, на которых размещаются органы государственной власти и иные органы и организации, осуществляющие работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну;

- другие территории, организации и объекты, для посещения которых российским гражданам требуется специальное разрешение.

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Российской Федерации.

¹⁹ Там же. № 41, ст. 3996.

Иностранным гражданам — сотрудникам дипломатических представительств, работникам консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудникам международных организаций, а также аккредитованным в Российской Федерации иностранным журналистам право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации предоставляется на основе принципа взаимности.

Закон о правовом положении иностранных граждан не только установил основные принципы регистрации иностранных граждан по месту пребывания и месту жительства, чтобы создать необходимые условия для реализации их прав и исполнения обязанностей, но и предусмотрел их миграционный учет и федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции. В свою очередь, Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (в ред. от 28 ноября 2015 г.)²⁰ непосредственно определил порядок миграционного учета. Он регулирует соответствующие отношения, возникающие при осуществлении учета перемещений иностранцев, связанных с их въездом в Российскую Федерацию транзитным проездом через территорию Российской Федерации, передвижением по территории Российской Федерации при выборе и изменении места пребывания или жительства в пределах Российской Федерации либо выездом из Российской Федерации.

Около 72,8% иностранных граждан, въехавших в 2015 г. на территорию Российской Федерации, составляют граждане стран-участниц СНГ. В первую десятку лидеров по численности въехавших, помимо государств СНГ, вошли такие страны, как Китай (3,8% общего количества въехавших) и Германия (2,8%).

Доля иностранных граждан, въехавших на территорию Российской Федерации из государств-членов Европейского Союза (далее — ЕС), составляет 12,3% общего числа въехавших. Суммарное количество въехавших представителей стран-участниц СНГ, ЕС и Китая достигает свыше 88,9% всех въехавших иностранных граждан на территорию Российской Федерации в 2015 г. (рис. 1). Таким образом, определяющее влияние на миграционную составляющую Российской Федерации оказывают представители стран-участниц СНГ.

Наибольшую долю иностранных граждан, прибывших на территорию Российской Федерации в течение 2014–2015 гг., составляют лица, въехавшие в частных целях, — 50,5%. В качестве туристов въехало 8,7% иностранных граждан, а в целях осуществления трудовой деятельности — 12,4%.

²⁰ Там же. 2006. № 30, ст. 3285.

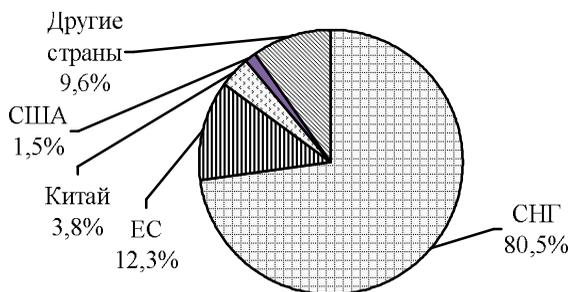


Рис. 1. Общие показатели въезда на территорию Российской Федерации за 2015 г.

По состоянию на 1 января 2016 г. на территории Российской Федерации находилось 19 млн иностранных граждан и лиц без гражданства (рис. 2).

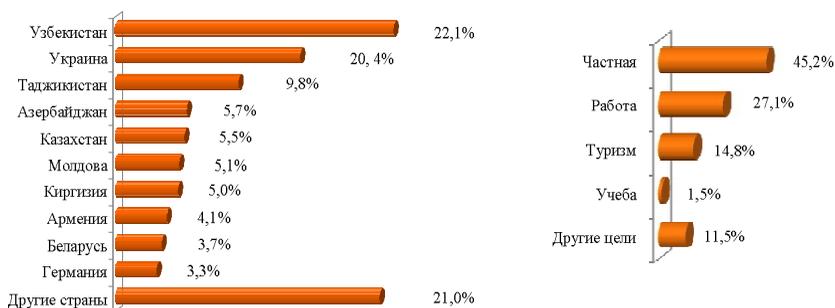


Рис. 2. Количество находящихся в Российской Федерации иностранных граждан (по странам гражданства и по целям) по состоянию на 1 января 2016 г.

Несмотря на тот факт, что существенное количество иностранных граждан въезжает на территорию Российской Федерации через Московскую область, на миграционный учет в дальнейшем они встают в других регионах.

По этому показателю лидером является г. Москва (19,3% от общего числа поставленных на миграционный учет мигрантов), далее следует г. Санкт-Петербург и Ленинградская область (16,3%), Московская область (9,2%). Мигранты из СНГ составляют 73,9% от общего количества поставленных на миграционный учет иностранных граждан, ЕС — 10,6% (рис. 3).

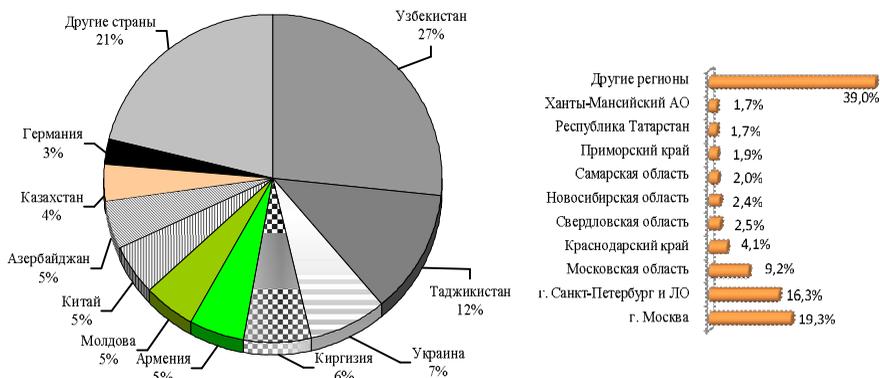


Рис. 3. Миграционный учет иностранных граждан по странам и регионам Российской Федерации за 2014 г.

К числу основных личных прав человека относятся также свобода совести и свобода вероисповедания. Статья 28 Конституции РФ устанавливает, что «каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними».

Свобода совести понимается как право личности свободно и гласно исповедовать любую религию либо не исповедовать никакой, быть атеистом. Одновременно личность может активно выбирать и распространять религиозные либо атеистические убеждения. Все подобные действия являются правомерными и не могут подвергаться общественному осуждению, равно как и государственному принуждению.

Свобода вероисповедания включает в себя право быть членом уже существующих религиозных объединений, беспрепятственно получать образование в религиозных учебных заведениях, издавать и распространять религиозную литературу. Кроме того, каждый человек вправе основать новую религию и создать новое религиозное объединение. Таким образом, очевидно, что существует различие между свободой совести и свободой вероисповедания. Первая шире второй, поскольку включает и свободу придерживаться атеистических убеждений, а вторая, следовательно, образует часть первой.

Необходимо иметь в виду, что ст. 28 Конституции РФ является основной прав человека в области религии. Правовому же положению религи-

озных объединений, их равенству перед законом посвящена ст. 14 Основного Закона. В ней определено, что «Российская Федерация — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом». Система гарантий свободы совести и вероисповедания закреплена не только Конституцией РФ, но и Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях», ГК РФ и некоторыми другими нормативными правовыми актами. Так, в ст. 3 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (в ред. от 6 июля 2016 г.) предусмотрено, что «иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся на территории Российской Федерации, пользуются правом на свободу совести и свободу вероисповедания наравне с гражданами Российской Федерации и несут установленную федеральными законами ответственность за нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях»²¹.

Известно, что в настоящее время серьезные проблемы для реализации свободы совести и вероисповедания создают новые для нашей страны религиозные движения. Опыт деятельности ряда религиозных объединений зарубежных конфессий и деноминаций показывает, что многие из них исключают саму возможность свободно выбирать и менять религиозные и атеистические убеждения, индивидуально исповедовать свою религию.

Новые религиозные движения, как правило, формируют два варианта культовых доктрин: для использования внутри организации и для рекламных целей. Это позволяет им широко применять психическое насилие к человеку уже на первоначальной стадии его духовного самоопределения. Оно проявляется в таких формах, как назойливые приглашения на бесплатные курсы или выгодную работу, проведение индивидуальных бесед в общественном транспорте, броская подача себя в качестве международных организаций, студенческих и молодежных движений и т. д. При этом в общественное сознание внедряется стереотип, что именно данная организация способна проникнуть в сферу интересов и забот человека, помочь ему решить все жизненные проблемы, избавиться от тяжелых заболеваний и недугов, стать богатым и счастливым.

Большинство религиозных организаций зарубежных конфессий и деноминаций не имеют прихожан в традиционном значении этого слова. Они формируются как сплоченные коллективы с фиксированным член-

²¹ Там же. 1997. № 39, ст. 4465.

ством, распределением ролей, выборным руководством и жесткой иерархической системой соподчинения. У верующего отсутствуют какие-либо условия для пересмотра своих религиозных убеждений, для формирования атеистического мировоззрения. Над поведением верующих, особенно вновь обращенных, устанавливается жесткий контроль.

Некоторые религиозные объединения зарубежных конфессий и деноминаций обманом и подкупом стремятся проникнуть в различные органы государственной власти и местного самоуправления, учебные заведения, сферу бизнеса и финансов. Попав в эти структуры, они в идеологическом плане делают основной упор на свободы совести и вероисповедания. Однако известно, что в демократическом государстве свобода совести и вероисповедания может осуществляться только в таком порядке, который полностью исключает нарушение прав человека на жизнь, на личную свободу и сохранение достоинства, на неприкосновенность жилища и частной жизни, на свободу мысли и слова, на получение достоверной информации и т. д. Представляется, что правоохранительные органы России во всех подобных случаях нарушения конституционного права на свободу совести и вероисповедания должны больше использовать имеющийся законодательный потенциал. В частности, в ст. 14 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» сформулированы правовые основания для ликвидации религиозных организаций, а также запрета деятельности религиозных организаций и групп. В перечень таких оснований входят: нарушение общественной безопасности и общественного порядка, подрыв безопасности государства; действия, направленные на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации; создание вооруженных формирований, пропаганда войны, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни, человеконенавистничества; принуждение к разрушению семьи; посягательство на личность, права и свободы граждан; нанесение установленного в соответствии с законом ущерба нравственности, здоровью граждан, в том числе использованием в связи с их религиозной деятельностью наркотических и психотропных средств, гипноза, совершением развратных и иных противоправных действий; склонение к самоубийству или к отказу по религиозным мотивам от оказания медицинской помощи лицам, находящимся в опасном для жизни и здоровья состоянии, и ряд других.

В соответствии с международно-правовыми стандартами каждый человек имеет право на гражданство. Оно является неотъемлемым правом человека. В статье 15 Всеобщей декларации прав человека закреплено:

«1. Каждый человек имеет право на гражданство. 2. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство». Согласно ст. 6 Конституции РФ гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения.

Вопросы приобретения гражданства Российской Федерации регулируются Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации». В сравнении с предыдущим законодательным актом (Законом РФ от 28 ноября 1991 г.), он значительно изменил содержание и условия приобретения российского гражданства. В нем, в частности, уже не упоминаются такие основания приобретения гражданства, как признание и регистрация.

Гражданство Российской Федерации теперь приобретается:

- по рождению;
- в результате приема в гражданство Российской Федерации;
- в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации;
- по иным основаниям, предусмотренным Федеральным законом о гражданстве или международным договором Российской Федерации.

В действующем Законе кардинально изменено содержание такого основания приобретения российского гражданства, как восстановление в гражданстве Российской Федерации. Теперь в соответствии со ст. 15 названного Закона иностранные граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство Российской Федерации, могут быть восстановлены в гражданстве Российской Федерации лишь в соответствии с условиями, предусмотренными при приеме в российское гражданство в общем порядке. Но при этом необходимый срок их проживания на территории Российской Федерации сокращается до трех лет.

Федеральный закон заметно расширил и конкретизировал перечень оснований отклонения заявлений о приобретении российского гражданства. Так, согласно ст. 16 Закона отклоняются заявления о приеме и о восстановлении в гражданстве Российской Федерации, поданные лицами, которые:

— выступают за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации или иными действиями создают угрозу безопасности Российской Федерации;

— в течение пяти лет, предшествовавших дню обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации или о восстановлении в гражданстве Российской Федерации, выдворялись за пределы Российской Федерации в соответствии с федеральным законом;

— использовали подложные документы или сообщили заведомо ложные сведения;

— состоят на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

— имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом;

— преследуются в уголовном порядке компетентными органами Российской Федерации или компетентными органами иностранных государств за преступления, признаваемые таковыми в соответствии с федеральным законом (до вынесения приговора суда или принятия решения по делу);

— осуждены и отбывают наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом (до истечения срока наказания);

— не имеют законного источника средств к существованию на день обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации или в течение пяти лет непрерывного проживания на территории Российской Федерации, если иной срок проживания на территории, являющийся условием для обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации, не установлен настоящим Федеральным законом.

Не подлежит сомнению, что в современных условиях данный перечень отклонительных оснований вполне уместен, так как он направлен на обеспечение общественной безопасности и защиту государственных интересов.

Особую роль в системе личных прав человека играет свобода мысли и слова. Свобода мысли является естественным состоянием человека. Это прежде всего свобода от любого идеологического контроля, когда человек сам решает, что ему думать и как ему думать, во что верить и не верить, каких духовных ценностей придерживаться²². Свобода слова представляет собой право каждого свободно выражать свои мысли перед другими как индивидуально, непосредственно, так и в средствах массовой информации.

Согласно ст. 29 Конституции РФ каждому гарантируется свобода мысли и слова. Не допускается пропаганда или агитация, возбуждаю-

²² Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4 т. М., 1993. Т. 1. С. 93.

щие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается.

Конституционные положения соответствуют требованиям Международного пакта о гражданских и политических правах и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Так, в соответствии со ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати, или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору. Причем пользование свободой мнений налагает особые обязанности и особую ответственность. Следовательно, оно может быть сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми для уважения прав и репутации других лиц; охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Статья 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод предусматривает, что каждый человек имеет право на свободу выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые установлены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Как мы видим, современное право на свободу мысли и слова неотделимо от права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию. Оно реализуется в основном через различные средства массовой информации. Между тем предусмотрены некоторые законодательные ограничения права на свободу информации. Так, Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 г. «О государственной тайне» (в ред. от 8 марта 2015 г.) определен перечень сведений, составляющих государственную тайну:

— в военной области (о содержании стратегических и оперативных планов, документов боевого управления по подготовке и проведению операций, о планах строительства Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск Российской Федерации и т. п.);

— в области экономики, науки и техники (о содержании планов подготовки Российской Федерации и ее отдельных регионов к возможным военным действиям, об объемах, планах государственного оборонного заказа и т. п.);

— в области внешней политики и экономики (о внешнеполитической, внешнеэкономической деятельности Российской Федерации, преждевременное распространение которых может нанести ущерб безопасности государства, и т. п.);

— в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности (о методах и средствах защиты секретной информации, о лицах, сотрудничающих или сотрудничавших на конфиденциальной основе с органами, осуществляющими разведывательную, контрразведывательную и оперативно-розыскную деятельность, и т. п.)²³.

Свобода массовой информации конкретизируется Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации» (далее — Закон о СМИ), где, в частности, содержится несколько норм, непосредственно адресованных иностранным гражданам и лицам без гражданства. Согласно ст. 7 Закона о СМИ иностранным гражданам и лицам без гражданства, постоянно проживающим в Российской Федерации, разрешается быть учредителями (соучредителями) средств массовой информации в нашей стране. В статье 55 определен статус зарубежных корреспондентов и представительств зарубежных средств массовой информации в Российской Федерации.

Представительства зарубежных средств массовой информации в Российской Федерации создаются с разрешения Министерства иностранных дел Российской Федерации, если иное не предусмотрено межгосу-

²³ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1997. № 41, ст. 4673.

дарственным договором, заключенным Российской Федерацией. Аккредитация зарубежных корреспондентов в Российской Федерации также производится Министерством иностранных дел Российской Федерации. На корреспондентов, аккредитованных в Российской Федерации, независимо от их гражданства распространяется профессиональный статус журналиста, установленный Законом о СМИ. Правительством Российской Федерации могут быть установлены ответные ограничения в отношении корреспондентов средств массовой информации тех государств, в которых имеются специальные ограничения для осуществления профессиональной деятельности журналистов средств массовой информации, зарегистрированных в Российской Федерации.

Во исполнение Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» приняты Правила аккредитации и пребывания корреспондентов иностранных средств массовой информации на территории Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1994 г. № 1055 (в ред. от 7 июня 2002 г.)²⁴. В них установлено, что обращение с просьбой об открытии корреспондентского пункта иностранного средства массовой информации направляется его руководством в МИД России непосредственно либо через дипломатическое представительство Российской Федерации в соответствующей стране. Решение об открытии корреспондентского пункта иностранного средства массовой информации принимается МИД России в сроки, не превышающие двух месяцев со дня получения обращения, после чего выдается свидетельство об открытии корреспондентского пункта.

В качестве корреспондентов иностранных средств массовой информации в Российской Федерации могут быть аккредитованы журналисты независимо от их гражданства, представители периодических печатных изданий, радио-, теле-, видео- и кинохроникальных программ, иных форм периодического распространения массовой информации. Аккредитованным корреспондентам выдается удостоверение иностранного корреспондента сроком действия до двух лет.

Важнейшей обязанностью российского гражданина, так же как и любого иностранца и лица без гражданства, находящегося в нашей стране, является *соблюдение Конституции РФ и законов Российской Федерации*. Эта обязанность зафиксирована в ч. 2 ст. 15 Конституции РФ. Следует отметить, что законодатель придает этой обязанности особое значение, поскольку соответствующая норма содержится в главе об основах конституционного строя Российской Федерации. Это обусловлено тем, что

²⁴ Там же. 1994. № 21, ст. 2339.

именно Основной Закон и иные законы регулируют важнейшие сферы общественной и государственной жизни, а их действие, как правило, носит универсальный, общеобязательный характер по кругу лиц, во времени и пространстве.

Строгое соблюдение Конституции РФ и других законов всеми государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, всеми гражданами и их объединениями — одно из определяющих условий поддержания режима законности и правопорядка в стране. Нарушение этой обязанности ослабляет государство во всех сферах его деятельности, вносит дезорганизацию в систему общественных отношений, делает невозможным управление политическими, экономическими, социальными и иными процессами. Поэтому неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанности соблюдать законы влечет за собой возможность применения к виновным различных форм государственно-правового принуждения²⁵.

Заслуживает поддержки мнение о том, что данную конституционную обязанность не следует ограничивать только Конституцией РФ и собственно законодательными актами. В ней заложено более широкое содержание. Это значит, что любой человек обязан также соблюдать подзаконные акты, конституции и законы субъектов Российской Федерации, акты местного самоуправления. По существу, речь идет о соблюдении действующего российского законодательства, которое включает акты не только высшей юридической силы.

§ 2. Политические права иностранцев в Российской Федерации

В структуре правового статуса личности выделяются политические права, составляющие один из важнейших его элементов. Значение указанных прав обусловлено тем, что они создают условия для укрепления связей между человеком, обществом и государством. Посредством их реализации индивид использует свои возможности в сфере осуществления государственной власти и местного самоуправления, активно включается в жизнь страны, управление ее делами. Вместе с тем обладание такими правами в полном объеме связано с наличием гражданства РФ. Вопросы обеспечения государственного суверенитета, национальной безопасности предполагают исключение любого влияния на внутренние политические процессы зарубежных стран.

²⁵ Стрекозов В. Г., Казанчев Ю. Д. Государственное (конституционное) право Российской Федерации : учебник. М., 1995. С. 141.

Однако демократические принципы, составляющие основы российского конституционного строя, не исключают возможности предоставления политических прав и иностранным гражданам в объеме, позволяющем им самореализоваться в данной области и в то же время обеспечивающем нормальное формирование отечественной государственности. Более того, развитие международных отношений, принятие Россией на себя новых международных обязательств в сфере человеческого измерения влекут за собой расширение их перечня, укрепление гарантий реализации таковых. Все это дает основание для осуществления всесторонней характеристики действующего законодательства и складывающейся правоприменительной практики в затрагиваемой области общественных отношений.

Большое значение для уяснения сущности рассматриваемой проблематики имеет разграничение политических прав иностранцев на отдельные группы, т. е. их классификация. Данное обстоятельство определяется тем, что классификация есть один из приемов аналитического и синтетического способа исследования тех или иных явлений. Разлагая целое на составные части, анализ «обнаруживает в многообразии явлений, во множестве свойств и сторон вещи то главное, существенное, что составляет их “порождающую основу”»²⁶. Приняв за основу найденные в результате анализа исследуемых явлений те или иные их существенные признаки и свойства, можно произвести научную классификацию таких явлений.

В юридической литературе встречаются разные подходы к решению этого вопроса, однако ни один из них не позволяет охарактеризовать проблему в систематизированном виде с учетом всех имеющихся особенностей. В основном авторы акцентируют внимание на одном или нескольких критериях разграничения указанных прав и раскрывают содержание различных ее аспектов в выбранном контексте.

Так, А. А. Югов, характеризуя юридическое содержание права публичной власти, выделяет в его структуре три крупных макроправомочия: право прямой демократии, право представительной демократии и право партисипаторной демократии (демократии соучастия). При этом он утверждает, что, в отличие от прямой и представительной демократии, где субъектами права являются, как правило, только граждане РФ, в сфере партисипаторной демократии носителями правомочий могут быть как российские граждане, так и другие лица, т. е. иностранные граждане и лица без гражданства²⁷.

²⁶ Розенталь М. М. Принципы диалектической логики. М., 1960. С. 404.

²⁷ Югов А. А. Право публичной власти как исключительное право народа на власть // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 28–33.

Н. В. Васильева обосновывает тезис о том, что система политических прав и свобод иностранцев состоит из двух взаимосвязанных подсистем. Первая из них включает в себя права, содержащие правомочия по участию в организации и деятельности государства и его органов, так называемые права на участие (избирательное право; право на референдум; право доступа к государственной и муниципальной службе; право петиции). Вторую группу составляют свободы, при реализации которых имеется возможность проявить свою индивидуальную жизненную позицию (свобода слова; свобода собраний; свобода союзов)²⁸.

В. В. Вискулова, анализируя российское и зарубежное законодательство, формулирует три категории политических прав: предоставляемые всем иностранным гражданам; предоставляемые отдельным группам иностранных граждан; не предоставляемые иностранным гражданам²⁹.

Некоторые ученые, опосредуя возможность обладания многими политическими правами принадлежностью к гражданству РФ, сходятся во мнении, что лицам, не являющимся гражданами нашей страны, на территории России предоставляются лишь те политические права, которые не позволяют им вмешиваться во внутренние дела государства³⁰.

Другие исследователи рассматривают политические права иностранцев в контексте общетеоретических подходов к характеристике правового статуса личности. Например, Л. Д. Воеводин выделяет две группы таких прав: а) в сфере государственной власти и местного самоуправления; б) в сфере общественно-политической жизни и деятельности граждан. Он же использует еще один универсальный критерий, согласно которому права иностранных граждан можно разграничить на индивидуальные (субъективные) и коллективные (общественные)³¹.

Полагаем, что такая картина не случайна. Дело в том, что характеризующая нами область общественных отношений настолько обширна и многообразна, что теоретически сложно выделить какой-либо единый, всеохватывающий критерий классификации затрагиваемых прав и адап-

²⁸ *Васильева Н. В.* Политические права иностранных граждан в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 11.

²⁹ *Вискулова В. В.* К вопросу о наделении иностранных граждан избирательными правами // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 23–29.

³⁰ См., напр.: *Герасименко Ю. В., Залевский Л. А.* Конституционно-правовой статус лиц, не являющихся гражданами России: проблемы теории и практики. Омск, 2003. С. 138.

³¹ *Воеводин Л. Д.* Юридический статус личности в России : учеб. пособие. М., 1997. С. 206–207.

тировать под его рамки все существующие особенности. Основной причиной этого служат значительный объем действующей нормативной правовой базы, имеющей разную отраслевую принадлежность, и богатая, часто неоднозначная, практика реализации положений отдельных законов и подзаконных актов. Тем не менее отметим, что необходимо учитывать еще ряд аспектов, определяющих различия в правовом статусе иностранных граждан, основными из которых являются следующие:

- разный объем правового регулирования отдельных прав, предоставляемых иностранцам, в международно-правовых актах, и, соответственно, разные международные обязательства России в данной сфере;

- сохраняющаяся в нашей стране практика деления государств на ближнее и дальнее зарубежье, проявляющаяся как в действующем законодательстве, так и в правоприменительной деятельности российских органов и должностных лиц;

- деление иностранных граждан в зависимости от цели и времени нахождения на территории РФ на три категории: временно пребывающих, временно проживающих и постоянно проживающих;

- возможность распространения на указанных лиц различных правовых режимов (национальный, специальный, наибольшего благоприятствования), а также действие принципа взаимности, согласно которому предоставление иностранным гражданам каких-либо прав возможно только в том случае, если аналогичные права имеются у граждан России в той стране, к которой принадлежат иностранцы;

- ограниченный характер действия ряда прав, предоставляемых некоторым категориям иностранных граждан, заключающийся в том, что они могут быть реализованы только на одном уровне организации власти — местном.

В целом все политические права иностранцев производны от общего права граждан на осуществление государственной власти и местного самоуправления, закрепленного в ст. 3 Конституции РФ. В частности, там говорится, что носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ выступает ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Именно данные положения Основного Закона предполагают наличие других прав, реализующихся в отдельных областях публичных отношений.

С учетом изложенного попытаемся охарактеризовать основные политические права иностранных граждан, взяв за основу один из упоминав-

шихся выше критериев классификации, согласно которому они разграничиваются между двумя сферами — осуществлением государственной власти и местного самоуправления и общественно-политической жизнью и деятельностью граждан. Такой критерий, по нашему мнению, является наиболее оптимальным для раскрытия содержания рассматриваемой нами проблематики.

Ключевыми правами, относящимися к первой группе, являются *право избирать и быть избранными и право участвовать в референдуме*. Они закреплены в действующем российском законодательстве об иностранцах и избирательном законодательстве и имеют сходный порядок реализации.

Так, в соответствии со ст. 12 Закона о правовом положении иностранных граждан (в ред. от 13 июля 2015 г.) иностранные граждане в РФ не имеют права избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, а также участвовать в референдуме РФ и референдумах субъектов РФ. Постоянно проживающие в РФ иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме.

Согласно п. 10 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 6 апреля 2015 г.)³² (далее — Закон об основных гарантиях избирательных прав) на основании международных договоров РФ и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане РФ.

Анализ комментируемых норм дает основание полагать, что наличие упомянутых прав у иностранцев обусловлено рядом ограничений. Во-первых, они могут быть реализованы только на местном уровне организации власти. Во-вторых, ими могут обладать только иностранные граждане, постоянно проживающие на территории РФ. В-третьих, такие лица должны быть только гражданами государства, с которым у России заключен международный договор.

³² *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2002. № 24, ст. 2253.

Первое и второе условия имеют общее значение. Одно из них очерчивает территориальные пределы действия прав (муниципальное образование). Второе — устанавливает круг их возможных носителей (лица, принадлежащие к одной из трех категорий иностранцев в зависимости от цели и времени их нахождения на территории РФ). Однако в данном случае основную роль играет последний критерий — наличие соответствующих международных соглашений. Именно он определяет конкретное количество иностранных граждан, способных реализовать подобные права.

На текущий момент у России имеется три таких договора: с Туркменистаном³³, с Киргизской Республикой³⁴ и с Республикой Армения³⁵. Все они были заключены в 90-е гг. прошлого века, и им присущ одинаковый подход к регулированию затрагиваемого вопроса. В частности, в названных источниках права отдельные правомочия, предоставляемые гражданам, постоянно проживающим на территории другого государства, устанавливаются методом исключения, т. е. посредством определения возможности избирать и быть избранными и участвовать в референдуме только в тех случаях, которые не подпадают под конкретные запреты, перечисленные в соглашениях. При этом объем указанных прав во всех трех договорах различен.

Единственным соглашением, предоставляющим полный перечень избирательных прав на муниципальном уровне, является Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном. Он полагает возможность как избирать и быть избранными во все органы местного самоуправления, так и участвовать в местном референдуме.

Второй Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой позволяет реализовать рассматриваемые права только на выборах

³³ *Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации от 18 мая 1995 г. // Там же. 1997. № 32, ст. 3748.*

³⁴ *Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации от 13 октября 1995 г. // Там же. 2001. № 9, ст. 786.*

³⁵ *Договор между Российской Федерацией и Республикой Армения о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, постоянно проживающих на территории Российской Федерации от 29 августа 1997 г. // Там же. 2002. № 8, ст. 747.*

глав муниципальных образований (не являющихся главами местных администраций) и при проведении местных референдумов.

Третий Договор между Российской Федерацией и Республикой Армения предоставляет наименьший объем полномочий, ограничивая его лишь правом граждан участвовать в местных референдумах.

При этом следует отметить, что все три соглашения допускают участие иностранцев в референдумах на уровне субъектов РФ. Однако, как видно из содержания приведенных выше норм федеральных законов, такое право у них отсутствует.

Условия и порядок реализации затрагиваемых прав определяются законодательством о местном самоуправлении и законами субъектов РФ, регулирующими правила проведения муниципальных выборов и референдумов. В частности, в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 29 июня 2015 г.)³⁶ дается перечень выборных органов и должностных лиц (представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, иные выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования) и упоминаются отдельные вопросы местного значения, решение которых возможно посредством проведения всенародного голосования, а указанные законы субъектов РФ в соответствии с нормами Закона об основных гарантиях избирательных прав обеспечивают аналогичные возможности участия иностранных граждан во всех избирательных действиях и действиях по проведению местных референдумов, что и гражданам РФ. При этом важно подчеркнуть, что иностранцы на муниципальных выборах обладают не только активным, но и пассивным избирательным правом.

Говоря о практике участия иностранных граждан в такого рода политических мероприятиях, необходимо отметить, что в силу специфики данной сферы общественных отношений (определяющейся и особенностями ее правового регулирования, и существующим уровнем межгосударственных отношений, и желанием самих граждан реализовывать имеющиеся возможности) она незначительна. К сожалению, в официальных документах и юридической литературе отсутствуют единые статистические данные, отражающие реальное положение дел в рассматриваемой области. Однако существующая информация свидетельствует о том, что число лиц, участвующих в местных выборах и референдумах, крайне мало. Например, в единый день голосования 11 октября 2009 г. на вы-

³⁶ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2003. № 40, ст. 3822.

борах в органы местного самоуправления в восьми субъектах РФ приняли участие лишь 27 граждан зарубежных государств. При этом, по данным ФМС России, на территории нашей страны по состоянию на 1 января 2009 г. имели вид на жительство и были зарегистрированы по месту жительства 9262 иностранца³⁷.

Действующее российское избирательное законодательство содержит другие положения, посвященные иностранным гражданам. Однако они устанавливают не права, а запреты, обращенные ко всем остальным категориям иностранцев.

Например, в п. 6 ст. 3 Закона об основных гарантиях избирательных прав говорится, что иностранные граждане не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов, списков кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, выдвижению инициативы проведения референдума и проведению референдума, достижению определенного результата на выборах, референдуме, а также в иных формах участвовать в избирательных кампаниях, кампаниях референдума. Участие в избирательных кампаниях, кампаниях референдума указанных лиц в качестве иностранных (международных) наблюдателей регулируется в соответствии с федеральным законом³⁸.

Согласно п. 7 ст. 48 и п. 6 ст. 58 Закона об основных гарантиях избирательных прав иностранцам запрещается проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума, выпускать и распространять любые агитационные материалы, а также вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, в фонды референдума.

Не меньшее значение в структуре политических прав иностранных граждан имеют еще два права, относящихся к сфере осуществления государственной власти и местного самоуправления, которые имеют сходный смысл, — *на доступ к государственной и муниципальной службе*. Они также регулируются законодательством об иностранцах и отдельными нормативными правовыми актами, определяющими условия и порядок их реализации в различных областях.

Применительно к государственному уровню организации власти принципиальная возможность наличия названного права предусматрива-

³⁷ Кулясова Н. А. Активное и пассивное избирательное право. Учет избирателей. Списки избирателей. URL: http://www.cikrf.ru/about/activity/training/inform/kul_lec.html (дата обращения: 10.11.2015).

³⁸ Правовой статус иностранных (международных) наблюдателей более подробно будет рассмотрен в главе IV монографии.

ется ст. 14 Закона о правовом положении иностранных граждан, где говорится, что отношение этих лиц к государственной службе определяется федеральным законом. Однако, как и в случае с избирательными правами, оно также имеет ограниченный характер действия. Об этом свидетельствуют другие нормы комментируемого акта, содержащие упоминание только об одном, предусмотренном Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 13 июля 2015 г.)³⁹ виде службы — военной.

В частности, согласно ст. 15 названного Закона иностранные граждане не могут быть призваны на военную службу (альтернативную гражданскую службу). Они могут поступить на военную службу по контракту и могут быть приняты на работу в Вооруженные Силы РФ, другие войска и воинские формирования в качестве лица гражданского персонала в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ. Другими словами, иностранцам запрещено находиться на государственной гражданской службе (как на федеральной, так и субъектов Федерации) и на государственной службе иных видов (например, в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина).

Это подтверждается и содержанием источников права, регулирующих соответствующие сферы общественных отношений. Например, в Федеральном законе от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации», как и в Законе о правовом положении иностранных граждан, предусмотрена возможность поступления иностранцев только на военную службу по контракту (ст. 18.1), а в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 8 июня 2015 г.)⁴⁰, других законах, определяющих порядок прохождения государственной службы иных видов⁴¹, такое право закреплено только за гражданами РФ.

Важно отметить, что, в отличие от законодательства, регулирующего избирательные права иностранных граждан, нормативные правовые акты, закрепляющие право данных лиц на доступ к государственной службе, не

³⁹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2003. № 22, ст. 2063.

⁴⁰ Там же. 2004. № 31, ст. 3215.

⁴¹ См., напр.: *О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации* : федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ : в ред. Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 230-ФЗ // Там же. 2011. № 49, ч. 1, ст. 7020 ; 2015. № 29, ч. 1, ст. 4356.

содержат упоминания о международных договорах как правовой основе его наличия. Указанный аспект имеет существенное значение, так как анализ рассмотренных нами выше трех международных соглашений дает основание полагать, что нормы некоторых из них не согласуются с положениями действующего российского законодательства.

Например, в п. 3 ст. 4 Договора между Российской Федерацией и Киргизской Республикой говорится, что «граждане одной Стороны, постоянно проживающие на территории другой Стороны, могут занимать должности руководителей и заместителей руководителей структурных подразделений областных... администраций... в соответствии с порядком, согласованным Сторонами». Еще более широкий смысл имеет норма, закрепленная в п. 2 ст. 5 Договора между Российской Федерацией и Туркменистаном. Отсутствие в нем прямого запрета предполагает возможность для иностранцев занимать должности в системе органов государственной власти (как федеральных, так и субъектов Федерации), не являющиеся руководящими, т. е. данные источники права предоставляют указанным лицам право находиться на государственной гражданской службе. Вместе с тем рассмотренные нами федеральные законы такую возможность исключают.

Говоря о праве иностранных граждан на доступ к военной службе, подчеркнем, что условия и порядок его реализации определяются Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (в ред. от 13 июля 2015 г.)⁴², в преамбуле которого говорится, что «настоящий Федеральный закон осуществляет... правовое регулирование поступления на военную службу и военной службы в РФ иностранных граждан».

Согласно пп. 1, 2 ст. 2 указанного акта «военная служба — это особый вид федеральной государственной службы, исполняемой... иностранными гражданами в Вооруженных Силах РФ и воинских формированиях. Прохождение военной службы иностранными гражданами осуществляется по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах РФ и воинских формированиях».

Общий анализ содержания приведенных норм позволяет сделать вывод, что это право имеет значительные ограничения. Во-первых, данные лица могут служить только в Вооруженных Силах РФ и воинских формированиях, и, следовательно, им запрещено находиться на военной службе во внутренних войсках Министерства внутренних дел РФ, в инженерно-

⁴² *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1998. № 13, ст. 1475.

технических, дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти и в спасательных воинских формированиях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, Службе внешней разведки РФ, органах Федеральной службы безопасности, органах государственной охраны, органах военной прокуратуры, военных следственных органах Следственного комитета РФ и федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти РФ, воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях. Во-вторых, иностранцам разрешено замещать лишь определенный перечень должностей, не являющихся офицерскими, и только на контрактной основе. Таким образом, они не могут быть командирами взвода, роты, батальона, полка, дивизии, корпуса, армии, округа или оперативного командования и выше.

Необходимо обратить внимание также на то, что в части регулирования права иностранных граждан на доступ к военной службе в рядах Военно-морского флота действующее российское законодательство содержит противоречивые положения. С одной стороны, проанализированная нами норма из п. 2 ст. 2 Федерального закона от 28 марта 1998 г. «О воинской обязанности и военной службе» допускает возможность для данных лиц находиться на должности матроса. Однако подп. 3 п. 1 ст. 14 Закона о правовом положении иностранных граждан запрещает иностранцам быть членами экипажа военного корабля РФ.

В соответствии с иными правилами, определенными Федеральным законом от 28 марта 1998 г. «О воинской обязанности и военной службе», иностранные граждане, проходящие военную службу, являются военнослужащими и имеют статус, устанавливаемый федеральным законом. Они подлежат обязательной государственной дактилоскопической регистрации и заключают контракт о прохождении военной службы. Первый контракт вправе заключать только иностранцы, законно находящиеся на территории РФ, в возрасте от 18 до 30 лет.

Комментируемыми источниками права конкретизируются только условия поступления на военную службу и военной службы в РФ иностранных граждан, но не определяются их категории. Это означает, что под действие законов попадает неограниченный круг лиц, независимо от их гражданской принадлежности, и, соответственно, в рядах Вооруженных Сил РФ теоретически можно встретить граждан и европейских, и американских, и азиатских и т. д. стран. Однако на практике желание

воспользоваться рассматриваемым правом возникает в основном у граждан бывших республик СССР⁴³.

Главной причиной этого является политика нашего государства, направленная на стимулирование получения российского гражданства на льготных основаниях выходцами из стран постсоветского пространства, что подтверждается положениями действующего законодательства. В частности, в ч. 4 ст. 13 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в ред. от 31 декабря 2014 г.)⁴⁴ говорится, что граждане государств, входивших в состав СССР, проходящие не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах РФ, других войсках или воинских формированиях, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ без соблюдения условия о проживании на территории РФ в течение пяти лет непрерывно и без представления вида на жительство.

Кроме того, об этом также свидетельствует правило, закрепленное в Федеральном законе от 28 марта 1998 г. «О воинской обязанности и военной службе», согласно которому продление первого контракта о прохождении военной службы иностранцами не предусмотрено.

Характеризуя право иностранных граждан на доступ к муниципальной службе, отметим, что нормативное регулирование порядка его реализации имеет свою специфику. В отличие от предыдущих политических прав, регламентирующихся как в законодательстве об иностранцах, так и в отраслевых правовых актах, упомянутое право зафиксировано только на уровне последних. Более того, отечественный законодатель в данном случае создал некоторую неопределенность, закрепив в ст. 14 Закона о правовом положении иностранных граждан прямой запрет на нахождение иностранцев на указанной службе и отказавшись от конкретизации рассматриваемой области общественных отношений в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Вместе с тем общий анализ действующей нормативной базы, правоприменительной практики и точек зрения ученых, высказанных ими в

⁴³ Например, по данным открытых интернет-источников (со ссылкой на Генштаб Вооруженных Сил РФ), в 2009 г. в России проходили военную службу по контракту 325 иностранных граждан. Среди них граждане Таджикистана (103), Узбекистана (69), Украины (42), Азербайджана (27), Армении (19), Казахстана (15), Белоруссии (8), Грузии (1) (*Иностранцы в российской армии*. URL: <http://forums.bkb-vityaz.ru/viewtopic.php?p=5848> (дата обращения: 10.11.2015)).

⁴⁴ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2002. № 22, ст. 2031.

юридической литературе⁴⁵, позволяет утверждать, что такое право все же имеется. В частности, в соответствии с п. 1 ст. 1 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 30 марта 2015 г.)⁴⁶ им обладают граждане иностранных государств-участников международных договоров РФ, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе.

Как видно из содержания приведенной нормы, единственным условием наличия такого права является принадлежность лица к гражданству государства, с которым у России имеется соответствующее международное соглашение. Это означает ограниченный характер его действия, а также то, что иные требования, определяющие особенности его реализации, закрепляются в упомянутых договорах.

Если взять в качестве примера рассмотренные нами выше международные соглашения, то можно прийти к выводу, что в некоторых из них вопрос регулируется так же, как и в случае с избирательными правами. Доступ к муниципальной службе опосредуется соблюдением еще одного условия — необходимостью постоянного проживания гражданина на территории РФ.

Так, в п. 3 ст. 4 Договора между Российской Федерацией и Киргизской Республикой говорится, что «граждане одной Стороны, постоянно проживающие на территории другой Стороны, могут занимать должности руководителей и заместителей руководителей структурных подразделений... районных, городских, сельских, поселковых администраций, а также отделов, управлений, комитетов и других организаций, входящих в систему местных органов исполнительной власти, в соответствии с порядком, согласованным Сторонами».

Порядок прохождения муниципальной службы, требования к должностям муниципальной службы, статус муниципального служащего устанавливаются Федеральным законом от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации», а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами.

⁴⁵ См., напр.: *Ефремова О. Н., Бевзюк Е. А.* Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. А. Е. Епифанова, В. М. Абдрашитова. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Балашова Н. А., Балашова Т. Н., Шерстобоев О. Н.* Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (постатейный). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁶ *Собрание законодательства Российской Федерации.* 2007. № 10, ст. 1152.

Еще одним политическим правом иностранцев, относящимся к первой группе, является *право на осуществление местного самоуправления*. Оно зафиксировано в ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где говорится, что иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами РФ и федеральными законами.

Особенностью этого права является то, что, во-первых, в силу специфики рассматриваемой сферы общественных отношений, проявляющейся в крайнем многообразии форм осуществления власти на местах, условия и порядок его реализации закрепляются не в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а в соответствующих международных соглашениях и иных федеральных законах, во-вторых, данным правом могут воспользоваться только лица, постоянно (преимущественно) проживающие на территории муниципального образования, в усеченном по сравнению с гражданами России объеме. Отчетливо это проявляется на примере рассмотренных выше избирательных прав и права на доступ к муниципальной службе. Представляя, по сути, формы осуществления местного самоуправления, они имеют свои отличия в правовом регулировании и реализации.

Вместе с тем функционирование муниципальной власти не ограничивается только упомянутыми областями правоотношений. Разнообразные потребности населения предполагают наличие большого количества других прав, необходимых гражданам для решения различных вопросов местного значения. Однако в отношении признания таких прав за иностранцами в отечественном законодательстве имеются значительные пробелы. Они вытекают из отсутствия у России международных договоров (либо отсутствия соответствующих норм в тех соглашениях, которые действуют), предусматривающих иные формы участия иностранных граждан в осуществлении местного самоуправления, что, в свою очередь, исключает возможность для российского законодателя урегулировать такой вопрос на должном уровне.

Отчасти проблема решается путем косвенного предоставления иностранцам некоторых прав при реализации отдельных форм местного самоуправления. Например, они могут участвовать в голосовании по отзову депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборно-

го должностного лица местного самоуправления и в голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, так как эти мероприятия проводятся в порядке, установленном для проведения местного референдума, или входят в состав инициативной группы, выступающей с правотворческой инициативой, поскольку они обладают избирательным правом. Однако перечисленные примеры составляют незначительную часть тех возможностей, которые имеются у граждан РФ.

Следствием обозначенной проблемы является неоднозначная правотворческая практика, складывающаяся на уровне муниципальных образований. Пробелы в правовом регулировании приводят к тому, что местные нормотворцы без наличия соответствующих полномочий пытаются самостоятельно регламентировать отдельные вопросы жизни своей общины, признавая при этом за иностранными гражданами такие права, которые не отражены ни в действующих международных договорах, ни в российском законодательстве.

Например, в п. 5 ст. 3 Положения о порядке организации и осуществлении территориального общественного самоуправления в сельском поселении Пожег Усть-Куломского района Республики Коми говорится, что иностранные граждане, достигшие шестнадцатилетнего возраста и проживающие на территории ТОС, вправе принимать участие в осуществлении территориального общественного самоуправления в соответствии с международными договорами РФ⁴⁷.

Говоря о второй области общественных отношений, в рамках которой иностранцами реализуются политические права, — общественно-политической жизни и деятельности граждан, необходимо подчеркнуть, что она имеет свои особенности правового регулирования и правоприменительной практики. В целом данные особенности опосредуются всеобщим характером прав, относящихся к ней, что подразумевает распространение их на неопределенный круг лиц. Условия использования упомянутых прав закрепляются в соответствующем отраслевом законодательстве, основанном на нормах Конституции РФ. В нем, помимо прочего, предусматриваются специальные правила, касающиеся иностранцев, что, в свою очередь, исключает необходимость в их особой регламентации в Законе о правовом положении иностранных граждан.

⁴⁷ *Об утверждении Положения о порядке организации и осуществлении территориального общественного самоуправления в сельском поселении «Пожег»: решение Совета сельского поселения «Пожег» от 22 февраля 2013 г. № V-5.* URL: <http://pozheg.ru/documents/150.html> (дата обращения: 10.11.2015).

Первым правом, на которое хотелось бы обратить внимание, является право *на объединения*. Оно основывается на предписаниях Конституции РФ (ст. ст. 13, 30), согласно которым каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Порядок реализации рассматриваемого права определяется Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (в ред. от 8 марта 2015 г.)⁴⁸ (далее — Закон об общественных объединениях). В статье 1 закреплено, что иностранные граждане и лица без гражданства имеют равные права с гражданами РФ в сфере отношений, возникающих в связи с реализацией гражданами права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами РФ.

Как видно из содержания приведенной нормы, россияне и иностранцы в данной области могут иметь одинаковые возможности, только если в отношении последних не будут нормативно установлены изъятия из общих правил. При этом с формально-юридической точки зрения для их фиксации законодатель не предусмотрел в качестве обязательного требования одновременного наличия и соответствующего международного договора, и федерального закона, т. е. такой вопрос может быть урегулирован только на внутригосударственном уровне. Складывающаяся практика свидетельствует о том, что именно указанное обстоятельство имеет ключевое значение для характеристики затрагиваемого аспекта правового статуса иностранных граждан. Действующее законодательство ограничивает формы, в рамках которых они могут реализовать право на объединения.

В соответствии со ст. ст. 4, 7 Закона об общественных объединениях общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган об-

⁴⁸ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1995. № 21, ст. 1930.

щественной самостоятельности; политическая партия. Их статус регулируется комментируемым законом, Гражданским кодексом РФ и другими законами об отдельных видах общественных объединений.

Согласно ст. 2 Закона об общественных объединениях его действие не распространяется на религиозные организации, а также коммерческие организации и создаваемые ими некоммерческие союзы (ассоциации).

Общий анализ существующей законодательной и правоприменительной практики показывает, что далеко не все из перечисленных форм общественных объединений имеют отношение к политической сфере. В связи с этим граждане РФ могут реализовать соответствующие права только в тех общественных объединениях, уставы которых предусматривают в числе основных целей участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации и участие в организации и деятельности указанных органов. К числу таковых относятся политические партии и некоторые общественные организации и общественные движения.

Данный тезис подтверждается положениями нормативных правовых актов, содержащих определения упомянутых объединений и регламентирующих их правовой статус, и правилами, зафиксированными в отраслевом законодательстве. Например, в соответствии с Законом об основных гарантиях избирательных прав избирательным объединением является политическая партия, а также при проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, глав муниципальных образований иное общественное объединение, которое создано в форме общественной организации либо общественного движения.

Говоря же об иностранцах, следует отметить, что перечень их возможностей в этом случае еще уже, чем у россиян. Согласно Федеральному закону от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 23 мая 2015 г.)⁴⁹ (далее — Закон о политических партиях) они не могут быть членами такого рода общественных объединений. Это следует из смысла норм комментируемого акта, содержащих соответствующие прямые или косвенные запреты.

Так, в частности, в ст. 23 Закона о политических партиях закреплено, что иностранные граждане и лица без гражданства не вправе быть членами политической партии. В соответствии со ст. 3 руководящие и иные ор-

⁴⁹ Там же. 2001. № 29, ст. 2950.

ганы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться только на территории РФ. Согласно ст. 9 Закона создание и деятельность на территории РФ политических партий иностранных государств и структурных подразделений указанных партий не допускаются.

Кроме того, данный акт содержит запреты иного рода. В статьях 30, 31 зафиксировано, что иностранным гражданам запрещено осуществлять пожертвования политической партии и ее региональным отделениям, а политической партии, ее региональным отделениям и иным структурным подразделениям запрещено заключение сделок с иностранными гражданами.

Главным выводом из сказанного является то, что иностранцы могут реализовать право на объединения только в рамках деятельности общественных организаций или общественных движений. И в этом случае на них будут распространяться общие правила за исключением ряда изъятий, установленных международными договорами РФ или федеральными законами, и при соблюдении одного требования — законного нахождения на территории нашей страны.

В частности, иностранные граждане могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений, если в отношении них не принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в РФ; вступившим в законную силу решением суда не установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности; они не содержатся в местах лишения свободы по приговору суда.

К числу ограничений необходимо также отнести правило, содержащееся в ст. 27 Федерального закона от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях», в соответствии с которым общественным объединениям, созданным иностранными гражданами и лицами без гражданства либо с их участием, федеральными законами или международными договорами РФ может быть ограничено осуществление прав общественного объединения, перечисленных в законе.

Еще одним правом, имеющимся у иностранцев в сфере общественно-политической жизни и деятельности граждан, является право на *участие в публичных мероприятиях*. Однако, в отличие от предыдущего права, в его регулировании имеется одна существенная особенность — оно не отражено напрямую ни в одном действующем внутрirosсийском нормативном акте.

Так, согласно ст. 31 Конституции РФ право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование принадлежит только россиянам. Нет специальных норм, по-

священных иностранным гражданам, и в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (в ред. от 2 мая 2015 г.)⁵⁰ (далее — Закон о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях), определяющем условия и порядок его реализации.

Вместе с тем общий анализ действующей нормативной базы, правоприменительной практики и точек зрения ученых, высказанных ими в юридической литературе⁵¹, позволяет утверждать, что такое право все же имеется. Правовой основой его наличия выступают международно-правовые акты, содержащие международные стандарты прав человека в данной сфере, а также упомянутый Федеральный закон от 19 июня 2004 г., косвенно допускающий возможность для представителей зарубежных государств участвовать в подобных мероприятиях в отдельных формах.

В соответствии со ст. 20 Всеобщей декларации прав человека ООН от 10 декабря 1948 г.⁵² каждый человек имеет право на свободу мирных собраний. В статье 11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.⁵³ говорится, что каждый имеет право на свободу мирных собраний. Осуществление этого права не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, защиты здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

Согласно Закону о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях иностранцы не могут быть *инициаторами* и *организаторами* публичного мероприятия по собственной инициативе, так как такие правомочия имеются только у граждан РФ. Однако они могут реализовать эти права, а равно право на *участие* в указанных мероприятиях в качестве членов соответствующих общественных объединений, о которых речь шла выше. Такой вывод следует из анализа содержания норм, зафиксированных в ст. ст. 2, 5, 6 Закона. Кроме того, в отношении последней формы (участие) Закон также допускает их самостоятельные действия. Об этом свидетельствует положение, закрепленное в ст. 2 комментируе-

⁵⁰ Там же. 2004. № 25, ст. 2485.

⁵¹ См., напр.: *Нудненко Л. А.* Проблемы правового регулирования конституционного права гражданина России на публичные мероприятия // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 6–11.

⁵² *Международные акты о правах человека* : сб. документов. М., 2000. С. 39–43.

⁵³ Там же. С. 539–551.

мого акта, согласно которому публичное мероприятие — это акция, доступная «каждому», а также норма ст. 6, в которой используется обобщающее понятие «граждане».

Рассматривая конкретные права, которыми могут воспользоваться иностранцы, необходимо обратить внимание на то, что в большинстве случаев они опосредуются их членством в своих общественных организациях и общественных движениях. Вместе с тем законом закреплены и некоторые индивидуальные правомочия. Например, в соответствии со ст. 10 организатор публичного мероприятия и *иные граждане* имеют право беспрепятственно проводить предварительную агитацию среди граждан, сообщая им информацию о месте (местах), времени, целях проведения публичного мероприятия и иную информацию, связанную с подготовкой и проведением публичного мероприятия, а также призывать граждан и их объединения принять участие в готовящемся публичном мероприятии. Согласно ст. 11 Закона о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях материально-техническое обеспечение проведения публичного мероприятия осуществляется его организатором и *участниками* за счет собственных средств, а также за счет средств и имущества, собранных и (или) переданных для проведения данного публичного мероприятия.

В заключение отметим, что область общественных отношений, связанных с реализацией иностранными гражданами политических прав, обширна и многообразна. Российская Федерация, руководствуясь международными стандартами в сфере человеческого измерения, предоставляет представителям зарубежных государств обширный перечень возможностей, позволяющих им удовлетворить свои потребности при осуществлении государственной власти и местного самоуправления и в общественно-политической жизни и деятельности граждан.

Конкретные права закрепляются в отечественном законодательстве об иностранцах и иных нормативных правовых актах, имеющих разную отраслевую принадлежность. В большинстве случаев их положения основываются на международных соглашениях, имеющих у РФ. В них фиксируются общие правила, которые Россия принимает на себя в качестве международных обязательств. Однако специфика правового статуса данной категории субъектов правоотношений предполагает наличие значительных ограничений в отношении определения объема рассматриваемых прав. Россия устанавливает его с учетом интересов национальной безопасности и необходимости принятия эффективных мер для обеспечения государственного суверенитета. В связи с этим практически все пра-

ва, имеющиеся у иностранцев в области осуществления государственной власти и местного самоуправления, общественно-политической жизни и деятельности граждан, отличаются по объему от аналогичных прав россиян. Имеются также существенные особенности, характеризующие условия и порядок их реализации.

§ 3. Социально-экономические права иностранцев в Российской Федерации

Права, объединенные в социально-экономическую группу, являются основой многих иных прав и свобод, так как их реализация составляет необходимую материальную основу жизни общества, государства и каждого человека. Они позволяют решить задачу, сформулированную в ст. 7 Конституции РФ: «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

Эти права касаются таких важных сфер жизни человека, как собственность, трудовые отношения, отдых, здоровье, образование, и призваны обеспечить разнообразные потребности личности (ст. ст. 34–44 Конституции РФ). Признается, что особенностями социально-экономических прав являются:

— распространенность на весьма специфическую — социально-экономическую — область жизни человека;

— допустимость рекомендательных, «нестрогих» формулировок базовых положений (например, «достойная жизнь», «справедливые и благоприятные условия труда», «удовлетворительное существование»);

— зависимость реализации социально-экономических прав от состояния экономики и ресурсов⁵⁴.

Социально-экономические (социальные, экономические, культурные) права иностранцев охватывают: свободу экономической деятельности, право частной собственности, право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, право на безопасный труд, право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации не ниже минимального размера оплаты труда, право на отдых, право на защиту от безработицы, право на защиту материнства, детства и семьи, а также права и обязанности родителей и детей в отношении друг друга, право на социальное обеспечение, право на жи-

⁵⁴ Гордон Л. А. Социально-экономические права человека: своеобразие, особенности, значение для России // *Общественные науки и современность*. 1997. № 3. С. 7–8.

лице, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на благоприятную окружающую среду, право на образование, свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания, право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры.

Социально-экономические права адресованы каждому человеку, законно находящемуся на территории Российской Федерации. Однако форма реализации ряда этих прав напрямую зависит от наличия или отсутствия у лица российского гражданства. Немаловажно и то, что в соответствии с международными договорами Российской Федерации гражданам некоторых иностранных государств могут предоставляться определенные исключения (особые преференции) из установленного порядка реализации иностранцами социально-экономических прав на территории Российской Федерации⁵⁵.

В рассматриваемой группе прав определяющая роль отводится спектру трудовых и смежных с ними прав иностранцев. Они, в частности, закреплены в ст. 37 Конституции РФ, где сказано, что труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Принудительный труд запрещен. Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы. Признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку.

Каждый имеет право на отдых. Работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.

Конституционная трактовка содержания прав в сфере труда базируется на многочисленных международно-правовых актах. Так, право на условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, отражено в ст. 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; запрет принудительного труда предусмотрен ст. 8 Международного пакта о гражданских и политических правах и т. д.

⁵⁵ Например, подписанный 2 апреля 1996 г. в Москве Договор об образовании Сообщества между Российской Федерацией и Республикой Беларусь предусматривает обеспечение равных прав граждан сторон Договора при получении образования, трудоустройстве, оплате труда, предоставлении других социальных гарантий.

Конституционные нормы, закрепляющие права человека в сфере труда, находят конкретизацию в иных законодательных актах: ТК РФ, Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (в ред. от 3 июля 2016 г.)⁵⁶, Законе Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (в ред. от 9 марта 2016 г.)⁵⁷ и т. д. Анализ этих источников показывает, что на иностранных граждан в полном объеме распространяются положения об оплате и нормировании труда, его охране, защите трудовых прав работников и т. п.

Например, согласно ст. 11 ТК РФ на территории Российской Федерации правила, установленные трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права, распространяются на трудовые отношения с участием иностранных граждан, лиц без гражданства, организаций, созданных или учрежденных иностранными гражданами, лицами без гражданства либо с их участием, международных организаций и иностранных юридических лиц, если иное не закреплено настоящим Кодексом, другими федеральными законами или международным договором Российской Федерации.

Наряду с общим подходом, в российском законодательстве существуют и особые правила, касающиеся трудовой деятельности на территории Российской Федерации иностранцев.

В статье 13 Закона о правовом положении иностранных граждан, определяющей условия участия иностранных граждан в трудовых отношениях, подтверждается, что они пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, с учетом ограничений, предусмотренных федеральным законом.

Работодателем в данном случае является физическое или юридическое лицо, получившее в установленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников (за исключением случаев, прописанных настоящей статьей) и использующее труд иностранных работников на основании заключенных с ними трудовых договоров. В качестве работодателя может выступать в том числе иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя. В свою очередь, заказчиком работ (услуг) является физическое или

⁵⁶ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2011. № 48, ст. 6724.

⁵⁷ Там же. 1996. № 17, ст. 1996.

юридическое лицо, получившее в установленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников и использующее труд иностранных работников на основании заключенных с ними гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг). В качестве заказчика работ (услуг) может выступать в том числе иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуально-предпринимателя.

Указанный порядок не распространяется на иностранных граждан:

— постоянно или временно проживающих в Российской Федерации;

— являющихся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей, переселяющихся совместно с ними в Российскую Федерацию;

— являющихся сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц;

— являющихся работниками иностранных юридических лиц (производителей или поставщиков), выполняющих монтажные (шефмонтажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а также послегарантийный ремонт поставленного в Российскую Федерацию технического оборудования;

— являющихся журналистами, аккредитованными в Российской Федерации;

— обучающихся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и выполняющих работы (оказывающих услуги) в течение каникул;

— обучающихся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и работающих в свободное от учебы время в этих образовательных организациях, в хозяйственных обществах или в хозяйственных партнерствах, созданных бюджетными или автономными образовательными организациями высшего образования, в которых они обучаются;

— приглашенных в Российскую Федерацию в качестве научных или педагогических работников, в случае их приглашения для занятия научно-исследовательской или педагогической деятельностью по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего образования образовательными организациями высшего образования, го-

сударственными академиями наук или их региональными отделениями, национальными исследовательскими центрами, государственными научными центрами, иными научными организациями, в которых действуют диссертационные советы, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо иными научными организациями и инновационными организациями согласно критериям и (или) перечню, утвержденным Правительством Российской Федерации, либо в качестве педагогических работников для проведения занятий в иных организациях, осуществляющих образовательную деятельность, за исключением лиц, въезжающих в Российскую Федерацию для занятия педагогической деятельностью в духовных образовательных организациях;

— приглашенных в Российскую Федерацию с деловой или гуманитарной целью либо в целях осуществления трудовой деятельности и привлекаемых помимо этого для занятия педагогической деятельностью по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего образования в научных организациях и образовательных организациях высшего образования, за исключением духовных образовательных организаций;

— прибывших в Российскую Федерацию не более чем на тридцать дней для осуществления гастрольной деятельности (организации и проведения на основании гражданско-правовых договоров на возмездной основе мероприятий, в ходе которых иностранный гражданин, являющийся творческим работником, осуществляет публичное исполнение произведений литературы, искусства или народного творчества);

— приглашенных в Российскую Федерацию в качестве медицинских, педагогических или научных работников для занятия соответствующей деятельностью на территории международного медицинского кластера;

— являющихся аккредитованными работниками аккредитованных в установленном порядке на территории Российской Федерации представительств иностранных юридических лиц на основе принципа взаимности в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

— осуществляющих трудовую деятельность в случае и порядке, предусмотренных ч. 4 ст. 63 и ст. 348⁸ ТК РФ;

— признанных беженцами на территории Российской Федерации, до утраты ими статуса беженца или лишения их статуса беженца;

— получивших временное убежище на территории Российской Федерации, до утраты ими временного убежища или лишения их временного убежища.

Кроме того, предусмотрены особенности осуществления трудовой деятельности для целого ряда иных категорий иностранных граждан. Так, работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников без разрешения на привлечение и использование иностранных работников в случае, если иностранные граждане:

— прибыли в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы⁵⁸;

— являются высококвалифицированными специалистами и привлекаются к трудовой деятельности в Российской Федерации в соответствии с установленным порядком;

— являются членами семьи высококвалифицированного специалиста, привлеченного к трудовой деятельности в Российской Федерации в соответствии с установленным порядком;

— обучаются в Российской Федерации по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, и т. д.

Работодатели или заказчики работ (услуг), привлекающие и использующие для осуществления трудовой деятельности иностранного гражданина, обязаны уведомлять территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции в субъекте Российской Федерации, на территории которого данный иностранный гражданин осуществляет трудовую деятельность, о заключении и прекращении (расторжении) с данным иностранным гражданином трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) в срок, не превышающий трех рабочих дней с даты заключения или прекращения (расторжения) соответствующего договора.

Уведомление может быть подано на бумажном носителе непосредственно в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции в субъекте Российской Федерации, направлено почтовым отправлением с описью вложения и уведомлением о вручении

⁵⁸ Важно обратить внимание на то, что с 1 января 2015 г. ранее действующий механизм квотирования при привлечении к трудовой деятельности на территории РФ иностранных граждан, прибывших в порядке, не требующем получения визы, заменен на разрешительный порядок. Такие иностранцы получили право работать в России на основании патента не только у физических лиц, но и у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Иными словами, работодателям теперь не нужно получать разрешение на трудоустройство «безвизовых» иностранцев. В то же время у них появляются и новые обязанности, неисполнение которых чревато штрафными санкциями.

либо подано в электронной форме с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования.

К числу социально-экономических прав также относится право на социальное обеспечение, которое закреплено в ст. 39 Конституции РФ. Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Социальное обеспечение — это материальная помощь, оказываемая обществом, государством людям, которые по не зависящим от них обстоятельствам не имеют достаточных средств к существованию. Причем перечень оснований для получения пособий или пенсий по социальному обеспечению, указанный в Конституции РФ, является неполным. Это обусловлено тем, что социальное обеспечение может предоставляться и в иных случаях, установленных законом.

Социальное обеспечение иностранцев имеет свои особенности⁵⁹. Иностранные граждане, постоянно проживающие в Российской Федерации (имеющие вид на жительство), имеют право на пенсию наравне с российскими гражданами (за исключением случаев, установленных федеральным законом или международным договором). Это относится к страховым и накопительным пенсиям, а также к пенсиям по государственному пенсионному обеспечению (п. 1 ст. 3 Закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»⁶⁰; ч. 3 ст. 4 Закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»⁶¹; ч. 2 ст. 4 Закона от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии»⁶²).

Следовательно, для получения права на пенсию у иностранных граждан, в том числе граждан СНГ, должен быть вид на жительство. В противном случае право на пенсию у них не возникает (ст. 2 Закона о правовом положении иностранных граждан).

В остальных условиях получения пенсии для иностранных граждан не отличаются от условий для граждан РФ. Например, право на страховую пенсию по старости имеют иностранные граждане со страховым стажем

⁵⁹ Глазырин В. В. Труд иностранцев в России. М., 1997. С. 67–69.

⁶⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 51, ст. 4831.

⁶¹ Там же. 2013. № 52, ч. 1, ст. 6965.

⁶² Там же, ст. 6989.

в 2016 г. не менее семи лет, достигшие пенсионного возраста и имеющие индивидуальный пенсионный коэффициент в размере не менее 9 (чч. 1, 3 ст. 35 Федерального закона «О страховых пенсиях»).

Пенсионное обеспечение граждан государств СНГ регулируется Соглашением между ними от 13 марта 1992 г.⁶³ Оно распространяется на все виды пенсионного обеспечения граждан, которые установлены или будут установлены законодательством государств-участников Соглашения. В соответствии с ним пенсионное обеспечение граждан этих государств осуществляется по законодательству того государства, на территории которого они проживают, а назначение пенсий производится по месту жительства.

Для установления права на пенсию, в том числе пенсии на льготных основаниях и за выслугу лет, учитывается трудовой стаж, приобретенный на территории любого государства-участника Соглашения, а также на территории бывшего СССР за время до вступления Соглашения в силу. Исчисление пенсий производится из заработка (дохода) за период работы, который засчитывается в трудовой стаж.

⁶³ *Бюллетень международных договоров*. 1993. № 4.

ГЛАВА IV. ИНОСТРАННОЕ (МЕЖДУНАРОДНОЕ) НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Иностранные граждане обладают обширным перечнем политических прав, позволяющих им удовлетворять свои потребности в сферах осуществления государственной власти и местного самоуправления и общественно-политической жизни и деятельности граждан. Одно из направлений реализации их возможностей — участие в выборах в качестве различных субъектов избирательного процесса. Однако такое право имеет значительные ограничения. В соответствии с действующим российским законодательством им могут воспользоваться только иностранцы, постоянно проживающие в нашей стране и являющиеся гражданами государств, с которыми у РФ есть соответствующие международные соглашения, и только на местном уровне организации власти.

Вместе с тем в данной области общественных отношений существует еще один специфический вид деятельности, которую осуществляет обособленная, достаточно узкая группа представителей зарубежных стран, имеющих особый правовой статус. Она опосредуется наличием у России международных обязательств в сфере человеческого измерения, не связанная с реализацией упомянутого права и может проводиться на любых федеральных, региональных или муниципальных выборах гражданами неограниченного числа государств. Это иностранное (международное) наблюдение за избирательными кампаниями.

Исторические события, происходившие в нашей стране на рубеже 80–90 гг. прошлого века, привели к обретению РФ суверенитета и закреплению принципиально новых основ конституционного строя. Это повлекло за собой необходимость кардинального обновления избирательного законодательства, в котором по-иному стали решаться вопросы о гарантиях прав граждан избирать и быть избранными. Общая тенденция к укреплению указанных гарантий позволила включить в законы о выборах положения, регулирующие ранее неизвестные отечественной избиратель-

ной системе институты. Одним из них был институт иностранного (международного) наблюдения за выборами.

С момента первого участия иностранных (международных) наблюдателей в осуществлении мониторинга референдума по принятию Конституции РФ и выборов депутатов Совета Федерации и Государственной Думы РФ в 1993 г. и по настоящее время практика делегирования иностранными и международными организациями своих представителей на избирательные кампании, проводящиеся в России, обрела стабильный и устойчивый характер развития. Так, на выборах депутатов Государственной Думы РФ 4 декабря 2011 г. Центральной избирательной комиссией РФ было аккредитовано 688 иностранных (международных) наблюдателей из 53 государств, которые осуществляли мониторинг на территории 49 субъектов РФ¹. На выборах Президента РФ 4 марта 2012 г. ею было аккредитовано 685 иностранных (международных) наблюдателей из 58 государств, работавших в 48 субъектах РФ². Параллельно законодателем была создана обширная нормативная правовая база, регламентирующая общественные отношения в рассматриваемой области.

В целом она основывается на положениях международно-правовых актов и документов международных организаций, в которых зафиксированы принципы организации и проведения выборов (в том числе принцип открытости и гласности избирательного процесса, служащий основанием для осуществления наблюдения), и принципы, определяющие условия и порядок деятельности иностранных (международных) наблюдателей³. Данные нормы выступают в качестве международных избирательных стандартов, лежащих в основе формирования национального законодательства отдельных стран, в том числе РФ⁴, и предполагают принятие ими на себя соответствующих международных обязательств.

¹ Общие сведения о структуре международного наблюдения за выборами депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва 4 декабря 2011 года. URL: <http://www.cikrf.ru/news/relevant/2012/01/27/nablud.html> (дата обращения: 10.11.2015).

² Международные наблюдатели на выборах Президента Российской Федерации. URL: http://www.cikrf.ru/banners/prezident_2012/international/mezhd_nabl_pres.html (дата обращения: 10.11.2015).

³ Подробнее см.: *Международное наблюдение за выборами и референдумами* : сб. документов и материалов / сост. и отв. ред. В. И. Лысенко ; под общ. ред. В. Е. Чурова. М., 2011. 328 с. ; *Международные избирательные стандарты и наблюдение за выборами* : сб. документов и материалов / М. Э. Абдусаломов [и др.]. Ташкент, 2014. 416 с.

⁴ Подробнее см.: *Жилиев А. В.* Правовые и организационные основы осуществления иностранного (международного) наблюдения за выборами в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. С. 40–60.

В основном затрагиваемая сфера правоотношений регулируется избирательным законодательством. В нем содержатся как общие принципы, закладывающие основы для уяснения места и роли иностранного (международного) наблюдения за выборами в отечественной избирательной системе, так и специальные нормы, детализирующие различные аспекты правового статуса иностранных (международных) наблюдателей, российских государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, иных субъектов, вовлеченных в этот процесс, условия и порядок их деятельности.

Главными источниками права в данном случае являются федеральные законы от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 6 апреля 2015 г.)⁵ (далее — Закон об основных гарантиях избирательных прав), от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (в ред. от 24 ноября 2014 г.)⁶ (далее — Закон о выборах Президента РФ), от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 14 июля 2015 г.)⁷ (далее — Закон о выборах депутатов Государственной Думы РФ) и законы субъектов РФ, регламентирующие особенности мониторинга избирательных кампаний при проведении региональных и местных выборов.

На практике возникает также необходимость в обращении к положениям других нормативных актов, регулирующих смежные области общественных отношений. Основанием для этого служит то, что в законах о выборах не отражены некоторые аспекты, связанные со статусом иностранных (международных) наблюдателей, а также права и обязанности отдельных органов и субъектов, о которых упоминалось выше.

В первую очередь данное обстоятельство подразумевает ссылку на нормы федеральных законов от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 13 июля 2015 г.)⁸, от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в ред. от

⁵ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2002. № 24, ст. 2253.

⁶ Там же. 2003. № 2, ст. 171.

⁷ Там же. 2014. № 8, ст. 740.

⁸ Там же. 2002. № 30, ст. 3032.

13 июля 2015 г.)⁹ и от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» (в ред. от 12 марта 2014 г.)¹⁰, определяющие условия и порядок въезда и пребывания на территории РФ иностранных граждан (в том числе обладающих дипломатическим статусом), а также на положения федеральных конституционных законов от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 23 мая 2015 г.)¹¹ и от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (в ред. от 23 мая 2015 г.)¹², федеральных законов от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 29 июня 2015 г.)¹³, от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 13 июля 2015 г.)¹⁴ и др., устанавливающие права и обязанности российских государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, иных субъектов, напрямую участвующих в обеспечении иностранного (международного) наблюдения за выборами.

Кроме того, в процессе проведения мониторинга избирательных кампаний могут быть востребованы нормы КоАП РФ от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) и ГПК РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 6 апреля 2015 г.) в части регулирования оснований и порядка привлечения к административной ответственности нарушителей прав иностранных (международных) наблюдателей, осуществления гражданского судопроизводства по делам, связанным с защитой избирательных прав.

Особое значение в контексте рассматриваемой проблематики имеют подзаконные акты, издаваемые различными российскими компетентными органами и должностными лицами. Их роль заключается в том, что последние регламентируют процедуру реализации законодательных норм, определяют конкретные правомочия отдельных субъектов избирательного процесса. К их числу относятся указы Президента РФ¹⁵, поста-

⁹ Там же. 1996. № 34, ст. 4029.

¹⁰ Там же. № 22, ст. 2594.

¹¹ Там же. 1997. № 51, ст. 5712.

¹² Там же. № 9, ст. 1011.

¹³ Там же. 2003. № 40, ст. 3822.

¹⁴ Там же. 2011. № 7, ст. 900.

¹⁵ См., напр.: *Вопросы* Министерства иностранных дел Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 865 : в ред. Указа Президента Российской Федерации от 12 марта 2015 г. № 129 // Там же. 2004. № 28, ст. 2880 ; 2015. № 11, ст. 1587.

новления Правительства РФ¹⁶, приказы и иные документы различных министерств и ведомств¹⁷.

В отдельную категорию подзаконных актов следует выделять решения, принимаемые Центральной избирательной комиссией РФ. Будучи федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов, она издает инструкции по вопросам единообразного применения Закон об основных гарантиях избирательных прав, обязательные для исполнения¹⁸.

Говоря о конкретных положениях отечественных правовых актов, регулирующих характеризуемую сферу общественных отношений, отметим, что они содержат нормы, закрепляющие: а) понятие иностранного (международного) наблюдателя; б) условия наделения представителей иностранных и международных организаций полномочиями по ведению мониторинга (правила аккредитации); в) права и обязанности этой категории участников избирательного процесса, а также российских государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, иных субъектов, обеспечивающих их работу; г) принципы деятельности зарубежных экспертов по осуществлению наблюдения.

Так, согласно п. 43 ст. 2 Закона об основных гарантиях избирательных прав иностранной (международной) наблюдатель — это представитель иностранной или международной организации, наделенный правом осуществлять в порядке, установленном законом, наблюдение за подготовкой и проведением выборов и референдумов в РФ.

Международной организацией в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров от 23 мая 1969 г.¹⁹, Федеральным зако-

¹⁶ См., напр.: *О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и выборов Президента Российской Федерации* : постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 г. № 511 // Там же. 2011. № 28, ст. 4209.

¹⁷ См., напр.: *Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации* от 22 ноября 2011 г. URL:<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=519687;fld=134;dst=100034;rnd=0.9685939459414843> (дата обращения: 10.11.2015).

¹⁸ См., напр.: *О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и об удостоверении иностранного (международного) наблюдателя* : постановление Центральной избирательной комиссии от 12 мая 2011 г. № 10/97-6 // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2011. № 7. С. 56–59.

¹⁹ *Международное публичное право* : сб. документов : в 2 т. М., 1996. Т. 1. С. 67–87.

ном от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (в ред. от 12 марта 2014 г.)²⁰ является межгосударственная, межправительственная организация. Иностранной организацией выступает государственный орган иностранного государства или иностранная некоммерческая организация с объемом правоспособности, позволяющим осуществлять иностранное (международное) наблюдение за выборами на территории РФ. Юридический статус и правоспособность иностранных организаций при необходимости подтверждаются документами, признаваемыми в качестве таковых законодательством страны, в которой они учреждены.

В соответствии с нормами международного права иностранные или международные организации (их отделения, бюро и т. д.) могут быть зарегистрированы и находиться как за пределами территории РФ, так и непосредственно на территории нашего государства. При этом важно подчеркнуть, что согласно ст. 47 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (в ред. от 8 марта 2015 г.)²¹ международные общественные объединения не относятся к категории международной организации и, следовательно, не наделяются полномочиями по назначению иностранных (международных) наблюдателей.

Практика проведения российских выборов позволяет констатировать, что наиболее институализированная форма иностранного (международного) наблюдения за ними сложилась на уровне таких международных и межгосударственных организаций, как ООН, ОБСЕ, Европейский Союз, Совет Европы, Шанхайская организация сотрудничества, СНГ, Организация американских государств и др., и на этой основе нашла свою формализацию в целом ряде международных актов и документов. Именно данные организации относятся к первой видовой группе субъектов, направляющих своих экспертов для участия в мониторинге избирательных кампаний.

Две другие существующие группы упомянутых субъектов включают специализированные органы и организации и различных специалистов соответственно. В первом случае к их числу можно отнести: национальные избирательные органы (избирательные комиссии, национальные министерства внутренних дел, юстиции, судебные органы и пр.); объединения организаторов выборов (например, Ассоциация организаторов выборов стран Европы (АОВСЕ), Ассоциация азиатских избирательных округов (ААИО), Межгосударственный избирательный совет и др.); междуна-

²⁰ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1995. № 29, ст. 2757.

²¹ Там же. № 21, ст. 1930.

родные организации (например, Международный республиканский институт (MRI), Национальный демократический институт международных отношений (NDI), Международный фонд избирательных систем (IFES), Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан-участников МПА СНГ и др.); национальные неправительственные организации. Во втором — экспертов, юристов, дипломатов, правозащитников, политологов, ученых и др.²²

В соответствии с ч. 13 ст. 30 Закона об основных гарантиях избирательных прав иностранные (международные) наблюдатели получают разрешение на въезд в РФ в порядке, установленном федеральным законом, и при наличии приглашения органов государственной власти, комиссий, организующих выборы, аккредитуются Центральной избирательной комиссией РФ.

На федеральных выборах такие приглашения могут быть направлены Президентом РФ, палатами Федерального Собрания РФ, Правительством РФ, Центральной избирательной комиссией РФ после официального опубликования решения об их назначении. Предложения о направлении приглашений могут быть поданы Уполномоченным по правам человека в РФ, международными и национальными правительственными и неправительственными организациями, а также частными лицами, имеющими признанный авторитет в области защиты прав человека.

Центральная избирательная комиссия РФ направляет приглашения избирательным органам иностранных государств, а также международным организациям, специализирующимся по вопросам избирательного законодательства и выборов, защиты прав граждан на участие в выборах и референдумах.

Для аккредитации в качестве иностранного (международного) наблюдателя представитель иностранной или международной организации направляет в пригласивший его орган, уполномоченный приглашать иностранных (международных) наблюдателей, заявление об аккредитации в качестве иностранного (международного) наблюдателя, копии документов, удостоверяющих личность, а также анкету иностранного (международного) наблюдателя установленной формы.

Орган, уполномоченный приглашать иностранных (международных) наблюдателей, после проверки поступивших от представителя иностранной или международной организации документов, необходимых для ак-

²² *Материалы* к лекции Председателя ЦИК России В. Е. Чурова «Мировая практика организации работы международных наблюдателей за выборами» на курсах Дипломатической академии (Москва, 12 сентября 2011 г.). URL: http://www.cikrf.ru/banners/duma_2011/international/materials/churov_dip_academ.html (дата обращения: 10.11.2015).

кредитации в качестве иностранного (международного) наблюдателя, передает их в Центральную избирательную комиссию РФ для принятия решения об аккредитации.

Центральная избирательная комиссия РФ при соответствии поступивших документов установленным требованиям выдает представителю иностранной или международной организации удостоверение иностранного (международного) наблюдателя установленного образца. Такое удостоверение дает ему право осуществлять свою деятельность по наблюдению за выборами в течение всего срока полномочий, т. е. в период со дня аккредитации Центральной избирательной комиссией РФ и до дня официального опубликования результатов выборов.

Центральная избирательная комиссия РФ вправе отказать в аккредитации иностранному (международному) наблюдателю в случаях:

— отсутствия правоспособности у иностранной или международной организации, направившей иностранного (международного) наблюдателя, осуществлять наблюдение на выборах в РФ;

— непредставления представителем иностранной или международной организации, соответствующей иностранной или международной организацией установленных документов либо представления их с неполными или недостоверными сведениями;

— если уставные цели иностранной или международной организации или цели пребывания на территории РФ и деятельность иностранной или международной организации либо ее представителя противоречат Конституции РФ и законодательству РФ, создают угрозу суверенитету, безопасности, территориальной целостности, национальному единству и национальным интересам РФ;

— если ранее представитель иностранной или международной организации либо сама организация были лишены аккредитации в качестве иностранных (международных) наблюдателей на территории РФ в связи с грубым нарушением Конституции РФ, законодательства РФ, международных правовых актов или международных принципов наблюдения.

Характеризуя затрагиваемый аспект проблематики, необходимо отметить, что многолетняя практика осуществления иностранного (международного) наблюдения за выборами в России сопровождалась в том числе и вынесением решений судебными органами, рассматривавшими соответствующие обращения отдельных участников этого процесса. Некоторые из них способствовали совершенствованию законодательства в данной области и были направлены на установление единообразия практики его применения.

Так, в решении Верховного Суда РФ от 4 октября 1999 г. № ГКПИ 99-773 по делу о рассмотрении жалобы Ф. Ф. Степаненко на отказ Центральной избирательной комиссии РФ в аккредитации его в качестве иностранного (международного) наблюдателя²³ было сформулировано правило, согласно которому «направление предложений органам и лицам, имеющим право направлять приглашения международным наблюдателям, не является безусловным основанием направления таких приглашений».

После получения аккредитации представители иностранных и международных организаций могут реализовать в полном объеме имеющиеся у них права по ведению мониторинга. Их конкретный перечень опосредуется целями иностранного (международного) наблюдения за выборами, к числу которых относятся две: проверка на соответствие российскому избирательному законодательству порядка их проведения (т. е. установление легальности выборов) и определение степени добросовестности выполнения нашей страной имеющихся у нее международных обязательств в сфере обеспечения прав граждан избирать и быть избранными. Данные цели напрямую не зафиксированы в отечественных правовых актах, однако анализ складывающейся практики осуществления наблюдения за выборами, проводящимися в различных государствах мира, положений документов некоторых международных организаций, направляющих на избирательные кампании свои мониторинговые миссии²⁴, позволяет сформулировать их таким образом.

Указанные цели определяют функции иностранных (международных) наблюдателей, среди которых можно выделить следующие:

— *фиксирующую* функцию — зарубежные эксперты собирают необходимую информацию, отслеживают все факты и события, происходящие во время выборов, в объеме, необходимом для достижения стоящих перед ними целей;

— *оценочную* функцию — на основе собранной информации мониторинговые миссии дают общую оценку действующего избирательного законодательства и условий и порядка проведения выборов;

²³ *Вестник* Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1999. № 13(79). С. 71–73.

²⁴ Например, в Руководстве по наблюдению за выборами Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ говорится, что наблюдатели от данной организации должны оценить выборы в соответствии с обязательствами по ОБСЕ, а также с местными законами о выборах (*Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации* : учебник для вузов / отв. ред. д-р юрид. наук А. В. Иванченко. М., 1999. С. 810).

— *информативную* функцию — иностранные (международные) наблюдатели уведомляют российских организаторов выборов о выявленных недостатках избирательного законодательства и зафиксированных фактах несоответствия действий различных субъектов избирательных правоотношений его нормам (в том числе приведших к нарушениям избирательных прав граждан), а также представляют полный отчет о проделанной работе иностранным и международным организациям, направившим их на выборы. Кроме того, они вносят рекомендации и предложения по совершенствованию отдельных нормативных правовых актов, практики реализации их положений;

— *гарантийную* функцию — представители зарубежных стран посредством осуществления мониторинга обеспечивают реализацию принципа открытости и гласности избирательных кампаний, гарантируют права граждан избирать и быть избранными и тем самым способствуют исполнению РФ имеющихся у нее международных обязательств в затрагиваемой области.

Встречающиеся в юридической литературе высказывания о том, что иностранные (международные) наблюдатели могут выполнять и другие контрольные функции в контексте рассматриваемой нами проблематики, должны оцениваться с определенной долей критики²⁵. Очевидно, что они лишь частично могут выполнять корректирующую функцию (например, делать замечания и вносить предложения по организации работы избирательных комиссий) и вообще лишены права на выполнение исковой функции (обжаловать в суд чьи-либо неправомерные действия, за исключением случаев, когда они совершены против них самих)²⁶, т. е. данные участники избирательного процесса не могут и не должны быть арбитрами или чьими-либо союзниками и помощниками, поскольку с формально-юридической точки зрения это будет выходить за рамки их миссии и про-

²⁵ Например, А. Фирсов, выделяя такие функции общественного контроля за выборами (к субъектам которого он относит и иностранных (международных) наблюдателей), как превентивная, корректирующая, фиксирующая, исковая, информирующая, вынесения заключения и формирования общественного мнения, считает, что данные участники выборов могут в равной степени осуществлять все из них (*Фирсов А. Общественный контроль на выборах // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 3. С. 49*).

²⁶ В отношении последней функции изложенное подтверждается точкой зрения некоторых авторов. Например, Н. Э. Шишкина также считает, что иностранные (международные) наблюдатели не имеют права обжаловать в суд чьи-либо неправомерные действия (*Шишкина Н. Э. Основы избирательного права : учеб. пособие. Иркутск, 1998. С. 61*).

тиворечить нормам действующего российского законодательства, а с со-держательной — приведет к искажению итоговых результатов их деятель-ности и породит сомнения в объективности их оценок.

Говоря об упомянутом перечне прав иностранных (международных) наблюдателей, необходимо отметить, что он весьма обширный, в частно-сти, в него входят следующие правомочия:

- встречаться с кандидатами, представителями политических пар-тий, иных общественных объединений, наблюдателями;

- иметь доступ ко всем документам (не затрагивающим интересы на-циональной безопасности и не содержащим информацию конфиденциаль-ного характера), регулирующим избирательный процесс, получать от из-бирательных комиссий необходимую информацию и копии избирательных документов;

- присутствовать на избирательных участках, в том числе образован-ных за пределами территории РФ, включая помещения для голосования, с момента начала работы участковой избирательной комиссии в день голосо-вания, а также в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протокола об итогах го-лосования, а равно при повторном подсчете голосов избирателей;

- присутствовать в избирательных комиссиях при установлении итогов голосования, определении результатов выборов, составлении со-ответствующих протоколов об итогах голосования, о результатах выбо-ров, а также при повторном подсчете голосов избирателей;

- знакомиться со списком избирателей, реестром выдачи открепи-тельных удостоверений, находящимися в избирательной комиссии, откре-пительными удостоверениями, реестром заявлений (обращений) о голо-совании вне помещения для голосования;

- наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям;

- знакомиться с порядком работы технических средств подсчета го-лосов избирателей (комплексов обработки избирательных бюллетеней, комплексов для электронного голосования) и наблюдать за их использо-ванием избирательной комиссией в день голосования;

- наблюдать после окончания голосования за подсчетом числа из-бирателей, внесенных в список избирателей, избирательных бюллетеней, выданных избирателям, присутствовать при подсчете и погашении неис-пользованных избирательных бюллетеней, оглашении числа погашенных избирательных бюллетеней, числа неиспользованных и погашенных от-крепительных удостоверений;

- визуально ознакомиться с погашенными, неиспользованными и ис-порченными избирательными бюллетенями, отрывными талонами и от-

крепительными удостоверениями под контролем членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса;

— присутствовать при оглашении суммарных данных по списку избирателей, проводимому участковой избирательной комиссией перед непосредственным подсчетом голосов избирателей;

— визуально знакомиться с рассортированными избирательными бюллетенями установленной формы по голосам избирателей, поданным за кандидатов, списки кандидатов, под контролем членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса;

— присутствовать при непосредственном подсчете голосов избирателей и наблюдать за их подсчетом на расстоянии и в условиях, обеспечивающих обзорность содержащихся в избирательных бюллетенях отметок избирателей, визуально знакомиться с любым заполненным или незаполненным избирательным бюллетенем;

— наблюдать за составлением избирательной комиссией протоколов об итогах голосования и иных документов с момента начала работы участковой избирательной комиссии в день голосования, в том числе в дни досрочного голосования, и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протоколов об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей;

— знакомиться с протоколами об итогах голосования, о результатах выборов, составленными избирательной комиссией, в которой они присутствуют, получать от соответствующей избирательной комиссии копии указанных протоколов и приложенных к ним документов;

— ставить свои подписи на опечатанных мешках или коробках, в которые упаковываются избирательные бюллетени, открепительные удостоверения после завершения подсчета голосов избирателей;

— информировать представителей избирательных комиссий о результатах своих наблюдений, давать рекомендации без вмешательства в работу избирательных комиссий и попыток руководства процессом выборов;

— присутствовать на итоговом заседании участковой избирательной комиссии, на котором рассматриваются жалобы и заявления о нарушениях при голосовании и подсчете голосов избирателей;

— знакомиться с результатами рассмотрения жалоб (заявлений), обращений, связанных с нарушением законодательства о выборах;

— получать от соответствующей избирательной комиссии для ознакомления итоги голосования по каждому избирательному участку, территории, на которую распространяется деятельность комиссии, результаты выборов в

объеме данных, содержащихся в ее протоколе об итогах голосования и протоколах об итогах голосования непосредственно нижестоящих комиссий;

— излагать после окончания времени голосования свое мнение о законодательстве РФ о выборах, о подготовке и проведении выборов, проводить пресс-конференции и обращаться к представителям средств массовой информации;

— по окончании времени голосования предоставлять организаторам выборов, органам государственной власти, органам местного самоуправления и соответствующим должностным лицам свое заключение о результатах наблюдения за подготовкой и проведением выборов.

Следует также подчеркнуть, что действующее законодательство содержит и ряд обязанностей иностранных (международных) наблюдателей. В частности, к числу таковых относятся обязанности:

— действовать в соответствии с положениями Конституции РФ, федеральных законов, постановлениями Центральной избирательной комиссии РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права в области организации и проведения выборов и наблюдения за ними;

— выполнять свои функции по осуществлению иностранного (международного) наблюдения за выборами, руководствуясь принципами политической нейтральности, беспристрастности, уважения национального суверенитета РФ, отказа от выражения каких бы то ни было предпочтений или оценок в отношении избирательных комиссий, органов государственной власти, иных государственных органов и органов местного самоуправления, должностных лиц, участников избирательного процесса;

— иметь при себе удостоверение об аккредитации в качестве иностранного (международного) наблюдателя и предъявлять его по требованию организаторов выборов, других должностных лиц;

— осуществлять наблюдение, не вмешиваясь в процесс выборов ни на одном из его этапов, включая предвыборную кампанию, голосование, подсчет голосов избирателей и установление итогов голосования, а также процессы, следующие за днем голосования;

— основывать все свои заключения на проведенном наблюдении и фактическом материале;

— воздерживаться до окончания времени голосования от высказывания любых замечаний, оценок, предложений и рекомендаций в связи со своими наблюдениями или выводами представителям средств массовой информации и общественности.

Согласно ч. 13 ст. 30 Закона об основных гарантиях избирательных прав деятельность иностранных (международных) наблюдателей регулируется

ются федеральными законами. При проведении федеральных выборов указанными законами являются Закон о выборах Президента РФ и Закон о выборах депутатов Государственной Думы РФ, в которых рассматриваемая сфера общественных отношений регламентируется одинаково. В частности, в обоих правовых актах есть отдельные статьи, в систематизированном виде характеризующие статус данной категории участников избирательного процесса, правила осуществления ими мониторинга²⁷. Кроме того, в них отражены и принципы деятельности зарубежных экспертов²⁸.

Первым принципом, с которого хотелось бы начать раскрытие содержания вопроса, является принцип *самостоятельного и независимого* осуществления деятельности представителями иностранных и международных организаций. Он закрепляется в п. 7 ст. 34 Закона о выборах депутатов Государственной Думы РФ, где говорится, что иностранный (международный) наблюдатель осуществляет свою деятельность самостоятельно и независимо. Материально-финансовое обеспечение деятельности иностранного (международного) наблюдателя осуществляется за счет средств стороны, направившей наблюдателя, или за счет его собственных средств.

С данным принципом тесно связан принцип *невмешательства* зарубежных экспертов в избирательный процесс, который вытекает из общей обязанности этой категории участников выборов соблюдать законы страны пребывания и обуславливается изначальным смыслом миссии иностранного (международного) наблюдения за избирательными кампаниями. Его содержание заключается в том, что представители иностранных и международных организаций должны ответственно использовать предоставленное им право на самостоятельное и независимое ведение деятельности и отказываться от совершения каких-либо действий, способных повлиять как на ход избирательной кампании, так и на итоги их собственной работы.

²⁷ Поскольку в обоих федеральных законах статус иностранных (международных) наблюдателей, условия и порядок осуществления ими своей деятельности регулируются в основном одинаково, в дальнейшем при раскрытии содержания рассматриваемых вопросов мы будем ссылаться преимущественно на Закон о выборах депутатов Государственной Думы РФ.

²⁸ Подробнее см.: *Жилев А. В.* Принципы деятельности иностранных (международных) наблюдателей по осуществлению международного наблюдения за выборами в Российской Федерации // Международные юридические чтения : мат-лы науч.-практ. конф. : в 2 ч. Омск, 2005. Ч. 1. С. 136–139 ; *Жилев А. В., Юрицин А. Е.* К вопросу о содержании принципа покровительства Российской Федерации над иностранными (международными) наблюдателями // Проблемы правового регулирования в современном обществе : мат-лы междунар. науч.-практ. конф. (25 мая 2005 г.). Омск, 2005. С. 103–106.

В случае несоблюдения предыдущего принципа, а равно в случае совершения иностранными (международными) наблюдателями иных противоправных деяний должен действовать принцип *ответственности* зарубежных экспертов. Он подразумевает возможность применения к ним санкций, определенных действующим российским законодательством. В частности, в пп. 10, 11 ст. 34 Закона о выборах депутатов Государственной Думы РФ говорится, что иностранные (международные) наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за подготовкой и проведением выборов. Центральная избирательная комиссия РФ вправе отозвать аккредитацию иностранного (международного) наблюдателя в случае нарушения им общепризнанных принципов и норм международного права указанного Федерального закона, иных федеральных законов.

Еще одним принципом, имеющим важное значение для указанной категории участников выборов, является принцип *покровительства* РФ над иностранными (международными) наблюдателями. Он также формулируется в ст. 34 Закона о выборах депутатов Государственной Думы РФ, в п. 6 которой зафиксировано, что избирательные комиссии, органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица обязаны оказывать иностранному (международному) наблюдателю необходимое содействие в пределах своей компетенции. При этом следует отметить, что в широком смысле рассматриваемый принцип также предполагает осуществление охраны и защиты представителей иностранных и международных организаций. Лица, нарушающие их права, должны нести ответственность в соответствии с федеральными законами.

Перечисленные принципы позволяют в целом охарактеризовать условия и порядок осуществления зарубежными экспертами своей работы. Кроме того, они способствуют раскрытию содержания форм и методов деятельности, используемых ими. В последнем случае это имеет большое значение, так как отечественный законодатель отказался от конкретизации таких вопросов в российских правовых актах, предоставив иностранным (международным) наблюдателям полную свободу действий.

Практика осуществления мониторинга избирательных кампаний в нашей стране свидетельствует о крайнем многообразии указанных форм. Они зависят от конкретных задач, стоящих перед представителями иностранных и международных организаций, их количественного состава, сроков их деятельности и целого ряда других факторов. Относительное сходство проявляется только в том, что наблюдение проводится тремя способами — индивидуально, в составе группы экспертов или в составе международной миссии по наблюдению. В остальном каждая организация, направляющая

своих представителей на выборы, определяет такие аспекты самостоятельно, что отражается в ее локальных документах.

Например, Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (далее — БДИПЧ ОБСЕ) использует пять форматов мониторинговой деятельности:

1. *Миссия по оценке потребностей.* Проводится за несколько месяцев до выборов в течение двух-трех дней. Включает двух-трех человек. На основании ее заключения БДИПЧ ОБСЕ принимает решение о том, наблюдать ли за выборами, а также о масштабах мониторинга.

2. *Миссия по наблюдению за выборами.* Предполагает полномасштабный мониторинг выборов в течение всего избирательного цикла. Особенностью данной миссии является то, что ее предварительные выводы оглашаются сразу же на следующий день после голосования. В состав миссии входят «основная команда», долгосрочные наблюдатели и краткосрочные наблюдатели.

«Основная команда» формируется из экспертов, которых БДИПЧ ОБСЕ самостоятельно набирает и нанимает по контракту. В ее состав обычно входят 10–15 международных экспертов. Мониторинговые миссии БДИПЧ ОБСЕ разворачиваются в столице принимающей страны примерно за шесть-восемь недель до дня выборов. Сначала размещается «основная команда», а потом «долгосрочники» и «краткосрочники».

Как правило, долгосрочные наблюдатели прибывают в страну примерно через неделю после открытия миссии по наблюдению и остаются в стране еще в течение недели после выборов. Общий срок пребывания — от полутора до двух месяцев. Обычно они распределяются по территории всего принимающего государства на основе «сбалансированного географического охвата» группами по два человека (как правило, из разных стран).

Основная роль долгосрочных наблюдателей заключается в наблюдении за работой избирательной администрации, исполнением избирательного законодательства, предвыборными кампаниями и политической обстановкой. В день голосования и в ночь после выборов долгосрочные наблюдатели координируют получение отчетов краткосрочных наблюдателей и информируют «основную команду» о развитии событий в своем регионе.

Краткосрочные наблюдатели прибывают в страну за 3–4 дня до выборов и работают на протяжении примерно 10 дней в различных районах принимающего государства группами по два человека. Главная цель — наблюдение за процессом голосования и подсчетом голосов в день выборов. Их размещение происходит в соответствии с планом БДИПЧ ОБСЕ, который призван обеспечить «обширное и достаточное» присутствие наблюдателей на территории всей страны в день выборов.

3. *Ограниченная миссия по наблюдению за выборами.* Включает «основную команду» и долгосрочных наблюдателей. Данная миссия не осуществляет систематического наблюдения в день голосования. Развертывается в случаях, когда, по мнению БДИПЧ ОБСЕ, вероятность серьезных нарушений на избирательных участках в день голосования невелика и, следовательно, отсутствует необходимость командирования краткосрочных наблюдателей. Направляется в составе нескольких человек — в среднем 10 экспертов «основной команды» и примерно такого же числа «долгосрочников».

4. *Миссия по оценке выборов.* Проводится в случаях, когда, по мнению БДИПЧ ОБСЕ, в избирательном процессе отсутствуют серьезные проблемы. Включает только «основную команду» и насчитывает в среднем 10–15 человек. Никаких заявлений по результатам голосования не делает, итоговый отчет публикуется лишь спустя два месяца.

5. *«Экспертная команда», «команда поддержки выборов».* Наблюдатели направляются, когда БДИПЧ ОБСЕ не считает возможным командировать на выборы миссию по наблюдению (ограниченному наблюдению, оценке) либо когда речь идет о выборах, наблюдать за которыми Бюро не уполномочено²⁹.

Подводя итог сказанному, отметим, что российское законодательство подробно регулирует область общественных отношений, связанных с осуществлением иностранного (международного) наблюдения за выборами. В нем зафиксированы ключевые принципы избирательного права (в том числе принцип открытости и гласности избирательных кампаний, в рамках реализации которого осуществляется мониторинг), детализируются условия и порядок его осуществления. В целом его положения соответствуют международно-правовым актам, содержащим международные избирательные стандарты, отвечают всем международным обязательствам РФ в данной сфере.

Важно подчеркнуть также, что практика осуществления иностранного (международного) наблюдения за избирательными кампаниями в нашей стране динамично развивается. Это подтверждается как активностью иностранных и международных организаций, периодически направляющих своих представителей на российские выборы, так и деятельностью отечественных организаторов выборов, обеспечивающих в полном объеме потребности зарубежных экспертов по решению задач, стоящих перед мониторинговыми миссиями.

²⁹ Евланов И. Деятельность БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами // Журнал о выборах. 2014. № 1. С. 28–30.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА I. ИНОСТРАНЦЫ — ОСОБЫЕ СУБЪЕКТЫ ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	5
§ 1. Понятия и основные критерии иностранцев в Российской Федерации: методология подхода	5
§ 2. Теоретико-правовые основы правового режима иностранцев в Российской Федерации	45
ГЛАВА II. АНАЛИЗ ИСТОРИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНОСТРАНЦЕВ В РОССИИ	53
§ 1. Правовое регулирование статуса иностранцев до Октябрьской революции 1917 г.	53
§ 2. Советский период правового регулирования статуса иностранцев	72
ГЛАВА III. СОДЕРЖАНИЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА ИНОСТРАНЦЕВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	86
§ 1. Гражданские (личные) права иностранцев в Российской Федерации	86
§ 2. Политические права иностранцев в Российской Федерации	110
§ 3. Социально-экономические права иностранцев в Российской Федерации	130
ГЛАВА IV. ИНОСТРАННОЕ (МЕЖДУНАРОДНОЕ) НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	138

Научное издание

ИНОСТРАНЦЫ В РОССИИ:
ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Редактор А. Н. Великих

Корректор М. В. Виноградова

Технический редактор Л. А. Янцен

ИД № 03160 от 02 ноября 2000 г.

Подписано в печать 27.10.2016. Формат 60x84/16. Бумага офсетная № 1. Усл. печ. л. 9,0.
Уч.-изд. л. 8,4. Тираж 100 экз. Заказ № 573.

Редакционно-издательский отдел

Группа полиграфической и оперативной печати

644092, г. Омск, пр-т Комарова, д. 7