

## ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Кручинин А.С.<sup>1</sup>

# ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА НЕГРАЖДАН В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (часть 1)

**К**онституционно-правовой статус лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации (неграждан), напрямую связан с их правами и свободами — социальными, политическими, экономическими, личными.

Российская Конституция утвердила принципы, определяющие положение личности в российском обществе, оформив их посредством такой основы конституционного строя, как права человека и гражданина. Конституционное закрепление независимых от произвола государства прав и свобод личности связано с конкретными взаимоотношениями личности и государства, в которых государство обязуется выступать в качестве гаранта исполнения декларируемых прав личности.

В соответствии с Конституцией РФ в качестве личности может выступать любое лицо — как гражданин, так и иностранный гражданин либо лицо без гражданства. Соответственно права и обязанности, установленные в отношении личности распространяются на неграждан.

Одним из принципов российского законодательства является принцип национального режима. Под национальным режимом в отношении неграждан понимается предоставление им определенного набора прав и обязанностей, установленных в соответствии с Конституцией РФ и законами. В соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации национальный режим распространяется на неграждан, которые пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. При этом не имеет значения, осуществляются права, свободы и обязанности человека и гражданина индивидуально или коллективно.

Законом могут быть установлены определенные ограничения свободы передвижения неграждан по территории Российской Федерации, установлены условия участия неграждан в трудовых отношениях<sup>2</sup>, ограничены права распоряжения или пользования имуществом. Вышеуказанные ограничения носят характер изъятий из национального режима.

Такие ограничения введены Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в отношении права на передвижение. Так, в соответствии с законом неграждане имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации на основании документов, выданных или оформленных им в соответствии с настоящим Федеральным законом, за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разрешение. Перечень территорий (в том числе организаций и объектов), для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение, утверждается Правительством Российской Федерации<sup>3</sup>.

Ограничение прав неграждан на участие в трудовых отношениях связано с тем, что неграждане имеют право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу. Указанный порядок не распространяется на неграждан:

- 1) постоянно проживающих в Российской Федерации;
- 2) временно проживающих в Российской Федерации;
- 3) являющихся сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц;
- 4) 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;
- 5) являющихся журналистами, аккредитованными в Российской Федерации;
- 6) обучающихся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и выполняющих работы (оказывающих услуги) в течение каникул;

<sup>1</sup> Кручинин Алексей Сергеевич — доцент кафедры конституционного и международного права НГАЭиУ, преподаватель кафедры Управления в области юстиции Российской правовой академии при Министерстве юстиции РФ.

<sup>2</sup> Постатейный научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под руководством ректора МГЮА, академика РАН О.Е.Кутафина (официальный текст на 1 августа 2003 г.) // Предисловие Председателя Конституционного Суда РФ, д.ю.н., профессора В.Д.Зорькина. Библиотечка «Российской газеты». — 2003.

<sup>3</sup> О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // Российской газета. — 2002. — 31 июля.

7) обучающихся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и работающих в свободное от учебы время в качестве вспомогательных работников в тех образовательных учреждениях, в которых они обучаются;

8) приглашенных в Российскую Федерацию в качестве преподавателей для проведения занятий в образовательных учреждениях, за исключением лиц, въезжающих в Российскую Федерацию для занятия преподавательской деятельностью в учреждениях профессионального религиозного образования (духовных образовательных учреждениях).

Временно проживающий в Российской Федерации негражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание<sup>1</sup>. Кроме того, существует ряд запретов в отношении неграждан занимать определенные должности. Так, Федеральным законом от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации»<sup>2</sup> закреплено положение о том, что в должности государственного служащего может находиться только гражданин Российской Федерации. Аналогичные положения содержит и Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»<sup>3</sup>, в соответствии с которыми неграждане не могут занимать должности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах, занимать должности судей, не могут являться сотрудниками прокуратуры, органов внутренних дел, ФСБ, поступать на службу в милицию, в таможенные органы, заниматься нотариальной деятельностью<sup>4</sup>. Помимо государственной службы и сферы юрисдикции неграждане не имеют права заниматься отдельными видами деятельности, которые не связаны с осуществлением власти и управления, а также с политическими и экономическими интересами российского государства.

Речь в данном случае может идти, например, об ограничениях для неграждан заниматься архитектурной деятельностью в России. Такое положение имеет место в п. 3.1 Федерального закона от 17 ноября 1995 г. «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации»<sup>5</sup>, в соответствии с которым неграждане могут заниматься архитектурной деятельностью только в том случае, если это предусмотрено соответствующим международным договором Российской Федерации. Если международного договора не существует, неграждане могут принимать учас-

тие в архитектурной деятельности на территории России только совместно с архитектором — гражданином или юридическим лицом Российской Федерации. Также неграждане не могут замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания РФ<sup>6</sup> (см. ст. 56 КТМ РФ); быть членом экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в коммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации; быть командиром воздушного судна гражданской авиации<sup>7</sup> (см. ст. 56 Воздушного кодекса РФ); быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности РФ. Перечень таких объектов и организаций утверждает-

ся Правительством РФ; заниматься деятельностью и занимать иные должности, допуск неграждан к которым ограничен федеральным законом и др.

Существенные ограничения установлены законодательством в отношении политических прав неграждан. В соответствии со ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах человека 1966 г.<sup>8</sup> только гражданину предоставляется право принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и посредством свободно выбранных представителей. Такое положение реализовано в российском законодательстве. Так, в соответствии с Конституцией РФ изъято из национального режима неграждан большинство политических прав, например, исключительно российским гражданам предоставляется право проводить собрания, митинги и

демонстрации, право участвовать в управлении делами государства, право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в отправлении правосудия. Изъятым из национального режима неграждан является право на членство в политических партиях: п. 2. ст. 23 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»<sup>9</sup> устанавливает, что членами политической партии могут быть граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет. Не вправе быть членами политической партии иностранные граждане и лица без гражданства, а также граждане Российской Федерации, признанные судом недееспособными<sup>10</sup>.

Лишь некоторые права в политической сфере (например, свобода слова) не привязываются к гражданству России, так как являются в соответствии с ст. 29 Конституции

**Существует ряд запретов в отношении неграждан занимать определенные должности. Так, Федеральным законом от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации» закреплено положение о том, что в должности государственного служащего может находиться только гражданин Российской Федерации.**

<sup>1</sup> О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // Российская газета. — 2002. — 31 июля.

<sup>2</sup> Российская газета. — 1995. — 3 августа.

<sup>3</sup> Российская газета. — 1998. — 16 января.

<sup>4</sup> Об утверждении Порядка выдачи лицензий на право нотариальной деятельности: Приказ Минюста РФ от 26 октября 1998 г. № 150. — Российская газета. — 1998. — 24 ноября.

<sup>5</sup> СЗ РФ. — 20 ноября 1995.

<sup>6</sup> Российская газета. — 1999. — 1–5 мая. — № 85–86.

<sup>7</sup> Российская газета. — 1997. — 26 марта. — № 59–60.

<sup>8</sup> Пакт открыт для подписания, ратификации и присоединения 19 декабря 1966 г. резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН. Пакт ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII. Текст Пакта опубликован в Сборнике действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. — М., 1978. — Вып. XXXII. — С. 44.

<sup>9</sup> Российская газета. — 2001. — 14 июля. — № 133.

<sup>10</sup> Российская газета. — 2001. — 14 июля. — № 133.

РФ достоянием любого человека. Кроме свободы слова политическим правом, относительно «открытым» для неграждан, является право на участие в местных выборах. Несмотря на то, что в части 2 статьи 32 Конституции РФ определены только граждане РФ, которым предоставляется право избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, а также участвовать в референдуме, п. 2. ст. 12 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» устанавливает, что постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане в случаях и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме. Данное положение существует и в специализированных избирательных законах России и субъектов РФ. Так, пунктом 10 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ предусматривается, что на основании международных договоров Российской Федерации 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 России<sup>2</sup>. По смыслу вышеуказанной нормы для приобретения избирательных прав на муниципальных выборах и права голоса на местном референдуме в отношении иностранных граждан необходимы два условия: постоянное проживание иностранца на территории соответствующего муниципального образования и наличие международного договора РФ с данным государством. Исследуя эту норму, можно прийти к выводу о том, что таким правом может воспользоваться только иностранный гражданин, а права лиц без гражданства остаются невостребованными. Такая практика вызывает беспокойство, так как в рядом многосторонних международных договоров установлено право для неграждан участвовать в местных выборах. Такими договорами являются Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне ETS № 144 (Страсбург, 1992 г., 5 февраля)<sup>3</sup>, в соответствии со ст. 2 которой субъектом отношений являются «иностранцы-жители» (неграждане) — лица, не являющиеся гражданами государства и на законных основаниях проживающие на его территории; Договор о Европейском союзе от 7 февраля 1992 г., в соответствии с которым установлено, что каждый иностранец (негражданин) имеет право участвовать в голосовании и баллотироваться в качестве кандидата на муниципальных выборах в государстве-члене, в котором он проживает, на тех же усло-

**Экономические права неграждан в Российской Федерации во многом определены действием национального режима.**

виях, что и граждане этого государства. Таким образом, на наш взгляд, права лиц без гражданства в Федеральном законе явно не учтены.

Экономические права неграждан в Российской Федерации во многом определены действием национального режима. В соответствии со ст. 2 Гражданского кодекса РФ<sup>4</sup> правила, установленные гражданским законодательством, применяются к отношениям с участием иностранных граждан и лиц без гражданства (неграждан), если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором. Таким образом, правила, определяющие правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности, включая другие вещные права, а также правила, регулирующие договорные и иные обязательства, имущественные и связанные с ними

личные неимущественные отношения, определяются для иностранных граждан нормами гражданского законодательства, которые регулируют соответствующие права граждан РФ. Во многом имущественные права неграждан связаны с гражданской правоспособностью. Гражданская правоспособность — это способность иметь гражданские права и нести

обязанности. Гражданская правоспособность признается российским законодательством в равной мере за всеми гражданами (ст. 17 ГК), включая иностранцев и лиц без гражданства. Такое положение неграждан появляется вследствие применения ст. 1196, в соответствии с которой неграждане пользуются в Российской Федерации гражданской правоспособностью наравне с российскими гражданами, кроме случаев, установленных законом. Правоспособность — это «общая, абстрактная возможность быть субъектом права или обязанности, необходимая предпосылка их возникновения и реализации»<sup>5</sup>. Содержание гражданской правоспособности по российскому праву раскрывается в ст. 18 ГК.

С учетом определенной позиции неграждане могут:

- иметь имущество на праве собственности, наследовать и завещать имущество;
- заниматься предпринимательской и любой иной не запрещенной законом деятельностью;
- создавать юридические лица самостоятельно или совместно с другими гражданами и юридическими лицами;
- совершать любые, не противоречащие закону сделки и участвовать в обязательствах;
- избирать место жительства;
- иметь права авторов произведений науки, литературы и искусства, изобретений и иных охраняемых законом результатов интеллектуальной деятельности;
- иметь иные имущественные и личные неимущественные права.

Поскольку существующее в ГК определение допускает возможность иметь другие не предусмотренные кодексом права, этот перечень не является исчерпывающим.

<sup>1</sup> Российская газета. — 2002. — 15 июня. — № 106.

<sup>2</sup> Российская газета. — 2002. — 15 июня. — № 106.

<sup>3</sup> Конвенция Россией не ратифицирована.

<sup>4</sup> Российская газета. — 1994. — 8 декабря.

<sup>5</sup> Комментарий к Гражданскому кодексу РФ. — Часть первая / Под ред. проф. Т.Е. Абовой и А.Ю. Кабалкина. — М.: Юрайт-Издат; Право и закон. — 2002. — С. 72.