Содержание

1. Понятия суверенитета, территории, государственной границы и порядка ее пересечения физическими лицами..........................................……...3

2. Содержание и порядок реализации конституционного права граждан РФ на въезд и выезд....................................................................………………..11

3. Права иностранцев на въезд и выезд из России..........................……20

Понятия суверенитета, территории, государственной границы и порядка ее пересечения физическими лицами

Суверенитет государства (фр.)- вся полнота законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории, исключающая всякую иностранную власть, а также подчинение государства властям иностранных государств в сфере международного общения, кроме случаев явно выраженного и добровольного согласия со стороны государства на ограничение своего суверенитета.

В принципе, суверенитет государства всегда является полным и исключительным. Суверенитет - одно из неотъемлемых свойств государства. Понятие суверенитета государства лежит в основе таких общепризнанных принципов международного права, как суверенное равенство государств, взаимное уважение государственного суверенитета, невмешательство государств во внутренние дела друг друга и др. С понятием суверенитета государства связано понятие суверенных прав.

Суверенные права государства - это проистекающие из сущности суверенитета конкретные права государства распространять свою власть на объекты и действия физических и юридических лиц не только в пределах своей национальной территории, но и за ее пределами. В последнем случае суверенные права государств закрепляются международными договорами. Одним из конкретных суверенных прав государства является осуществление им юрисдикции (напр., в отношении своих морских и воздушных судов, космических объектов во время их нахождения за пределами национальной территории). Прибрежные государства осуществляют суверенные права в отношении континентального шельфа в целях разведки и разработки его природных ресурсов, что не равнозначно полному и исключительному суверенитету государства, который на континентальный шельф не распространяется.

Часть земного шара, находящаяся под суверенитетом определенного государства, называется государственной территорией. Составными частями государственной территории являются сухопутные, водные и воздушные пространства, а также приравненные к ней объекты.

Границы государства - проложенные в натуре или воображаемые линии на земной и водной поверхности, а также проходящие по ним воображаемые вертикальные плоскости, которые определяют пределы суверенитета государства над его сухопутными и водными территориями, воздушным пространством и недрами земли. Границы государства подразделяются на сухопутные, речные и озерные, а также морские. Под сухопутными границами понимаются линии, проходящие по характерным точкам рельефа местности (напр., горным хребтам) или через определенные точки географических координат, а также по параллелям и меридианам. Речные границы государства проходят по рекам, причем если иное не предусмотрено международными договорами, то обычно границей считается линия, проходящая на судоходных реках - по середине главного фарватера или по тальвегу реки (линии наибольших глубин), а на несудоходных реках (ручьях) - по их середине или по середине главного рукава реки. Морские границы государства устанавливаются на море самостоятельно каждым государством по внешнему пределу своих территориальных вод, если эти воды не соприкасаются с аналогичными водами др. государств. В тех случаях, когда территориальные воды двух или нескольких государств соприкасаются, линия границы между ними устанавливается на основе соглашения.

В отношении государственных границ действует общепризнанный принцип международного права, запрещающий какое-либо одностороннее изменение линии границы на местности, а также пересечение границы в нарушение соответствующих международных соглашений и внутренних правил государств. Установленная на местности линия границы должна строго соблюдаться. Обозначающие линию границы пограничные знаки не подлежат произвольному перемещению в одностороннем порядке. Нормы и правила о государственной границе опираются на принцип нерушимости границ и территориальной целостности государств и повсеместно применяются в международной практике. Любые изменения линии границы могут происходить лишь по соглашению сопредельных государств и в соответствии с международным правом. В силу своего суверенитета и, в частности, территориального верховенства каждое государство самостоятельно устанавливает порядок пересечения его границы гражданами, транспортом и грузами или такой порядок устанавливается по соглашению заинтересованных государств с учетом общепризнанных принципов и норм международного права.

Суверенитет РСФСР был провозглашен Декларацией о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г, принятой на Первом Съезде народных депутатов РСФСР. Для обеспечения экономической основы суверенитета РСФСР был принят Закон РСФСР от 31.10.90 г. “Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР”.

Статья 4 Конституции Российской Федерации провозгласила распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию. А в статье 67 закреплено, что “Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними... Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия.”

Основным нормативным актом, регулирующим основные положения о государственной границе Российской Федерации, ее защите и правилах пересечения, является Закон “О государственной границе Российской Федерации” от 01.04.93 г. (в редакции Федеральных законов №23-ФЗ от 10.08.94, №148-ФЗ от 29.11.96, №106-ФЗ от 19.07.97, №127-ФЗ от 24.07.98, №153-ФЗ от 31.07.98).

Законодательство о государственной границе основывается на Конституции Российской Федерации, а также на международных договорах Российской Федерации и состоит из настоящего Закона и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Законе и других законодательных актах Российской Федерации о государственной границе, то применяются правила международного договора.

В Законе “О государственной границе Российской Федерации” дано следующее понятие Государственной границы Российской Федерации - “...линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации. Государственной границей Российской Федерации является граница РСФСР, закрепленная действующими международными договорами и законодательными актами бывшего СССР; границы Российской Федерации с сопредельными государствами, не оформленные в международно - правовом отношении, подлежат их договорному закреплению.”

При установлении и изменении прохождения своей Государственной границы Российская Федерация руководствуется принципами:

обеспечения безопасности Российской Федерации и международной безопасности;

взаимовыгодного всестороннего сотрудничества с иностранными государствами;

взаимного уважения суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости государственных границ;

мирного разрешения пограничных вопросов.

Пересечение Государственной границы на суше лицами и транспортными средствами осуществляется на путях международного железнодорожного, автомобильного сообщения либо в иных местах, определяемых международными договорами Российской Федерации или решениями Правительства Российской Федерации. Этими актами может определяться время пересечения Государственной границы, устанавливается порядок следования от Государственной границы до пунктов пропуска через Государственную границу и в обратном направлении; при этом не допускается высадка людей, выгрузка грузов, товаров, животных и прием их на транспортные средства. Под пунктом пропуска через Государственную границу понимается специально оборудованное место, где осуществляются все необходимые виды контроля и пропуск через границу. Въезд в пункты пропуска через Государственную границу и выезд из них лиц осуществляются в специально выделенных для этих целей местах по пропускам, выдаваемым администрацией аэропортов, аэродромов, морских, речных портов, железнодорожных, автомобильных вокзалов и станций, других транспортных предприятий по согласованию с органами и войсками Федеральной пограничной службы Российской Федерации. Этими же органами регулируются места и продолжительность стоянок в пунктах пропуска, посадка пассажиров в транспортные средства при убытии из Российской Федерации и высадка при прибытии в Российскую Федерацию, а также погрузка (выгрузка) багажа, почты и грузов.

Для военнослужащих Федеральной пограничной службы Российской Федерации при исполнении ими обязанностей по охране границы существует иной порядок пересечения Государственной границы по согласованию с сопредельными государствами.

При чрезвычайных обстоятельствах: несчастном случае, аварии, стихийном бедствии, ледовых условиях, угрожающих безопасности судна, буксировке поврежденных судов (кораблей), доставке спасенных людей, оказании срочной медицинской помощи членам экипажа или пассажирам, а также по другим вынужденным причинам пересечение Государственной границы не является нарушением (Статья 9 Закона РФ “О государственной границе Российской Федерации” в редакции Федерального закона от 29.11.96 № 148-ФЗ).

Основанием для пропуска через Государственную границу лиц является наличие действительных документов на право въезда лиц в Российскую Федерацию или выезда их из Российской Федерации (Абзац 2 Статьи 11 вышеуказанного закона в редакции Федерального закона от 10.08.94 №23-ФЗ).

Пропуск лиц через Государственную границу включает осуществление пограничного контроля - проверку оснований для пропуска через Государственную границу лица , а при необходимости также таможенного, иммиграционного, санитарно - карантинного и других видов контроля.

Не подлежат пропуску через Государственную границу иностранные граждане и лица без гражданства, которым в соответствии с законодательством Российской Федерации не разрешен въезд в Российскую Федерацию, а также лица, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о запрещении выезда из Российской Федерации. С сопредельными государствами может быть установлен упрощенный порядок пересечения границы в части определения документов на право выезда из РФ и въезда в РФ.

При осуществлении пограничного контроля при выезде из Российской Федерации взимается сбор за пограничное оформление, который является обязательным платежом на всей территории Российской Федерации. С физических лиц размер сбора составляет 0,8 установленного законом минимального размера оплаты труда. Частью 4 статьи 11.1 Закона “О государственной границе РФ” определены категории граждан, освобожденных от уплаты сбора. Вышеуказанный сбор определен Статьей 11.1 Закона.

В ноябре 1997 Конституционный суд Российской Федерации рассмотрел в открытом заседании первой палаты дело о проверке конституционности вышеуказанной статьи. Поводом к рассмотрению дела явился запрос главы администрации Хабаровского края о проверке конституционности положений статьи 11.1 Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации". Как полагает заявитель, введение сбора за пограничное оформление является недопустимым ограничением конституционных прав каждого на свободу выезда за пределы Российской Федерации и беспрепятственного возвращения в Российскую Федерацию, не соответствует нормам международного права и ряду международных договоров Российской Федерации, нарушает гарантии свободы экономической деятельности. Кроме того, федеральный сбор, включая такие его неотъемлемые элементы, как налоговая база, ставки и льготы, может быть установлен только федеральным законом и законодатель не вправе делегировать эти полномочия правительству.

Рассмотрев дело о проверке конституционности статьи 11-1, Конституционный Суд постановил признать само положение о введении налогового платежа (сбора за пограничное оформление) не противоречащим Конституции РФ. Однако положение об установлении размеров сбора Правительством РФ КС признал не соответствующим ст. 57 Конституции РФ.

Исходя из решения суда, сбор за пограничное оформление все-таки будет взиматься, но только после того, как Государственная дума РФ установит размеры сбора, а Правительство РФ - порядок его взимания.

Однако, хочется остановиться на особом мнении судьи Конституционного суда РФ А.Л.Кононова. Конституционный Суд отказался от сущностного исследования природы сбора за пограничное оформление, хотя это имеет определяющее значение для оценки конституционности его установления. Сбор был введен по инициативе и в интересах Федеральной пограничной службы. Данный платеж не отвечает критериям пошлины или сбора и по своей сущности и правовой природе является федеральным налогом, представляя собой форму отчуждения собственности физических и юридических лиц на началах индивидуальной безвозмездности, безвозвратности, обязательности, обеспеченной государственным принуждением. Косвенно это признается и в Постановлении Конституционного Суда при оценке сбора за пограничное оформление как налогового платежа. По мнению судьи, введение налога нарушает конституционные принципы налогообложения: единства финансовой и налоговой политики, единства налоговой системы, равного налогового бремени и установления налоговых изъятий только на основании закона. Задача обеспечения целостности и неприкосновенности Государственной границы является общенациональной и общегосударственной задачей. Финансовая база для ее выполнения не может формироваться только за счет определенного круга лиц, как происходит в данном случае, когда бремя уплаты налогов возложено лишь на сравнительно узкий круг лиц, пересекающих границу. А согласно ст. 57 Конституции РФ каждый член общества обязан участвовать в уплате налогов наравне с другими.

С другой стороны, неуплата сбора может быть поводом для отказа в пропуске лиц, транспортных средств или груза через государственную границу. Такой отказ фактически будет иметь характер санкции за неуплату сбора и, следовательно, являться фискальным ограничением конституционного права на выезд или въезд в страну. В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ "права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства". Аналогичны требования и норм международного права, которые регулируют права и свободы человека и гражданина. Ст.15 ФЗ РФ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" предусматривает вполне конкретные ограничения на выезд российского гражданина. Этот перечень не может быть истолкован в более широком смысле. Ч. 2 ст. 27 Конституции РФ каждому гарантировано право свободно выезжать за пределы России. Ограничения этого права, касающиеся обязанности налоговых выплат, не имеют конституционного обоснования и недопустимы. Нет основания для ограничения права российских граждан беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию. В ч. 2 ст. 7 Закона РФ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" указано, "что гражданин Российской Федерации не может быть лишен права беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию". Таким образом, введение сбора за пограничное оформление нарушает права и свободы, предусмотренные ч. 2 ст. 27 Конституции РФ и не соответствует допустимым ограничениям, перечисленным в ч. 3 ст. 55 Основного Закона.

Также установление сбора противоречит целому ряду международных соглашений, которые имеют приоритет над федеральным законодательством. Министерство иностранных дел РФ отмечает также, что введение сбора за пограничное оформление не соответствует международно - правовым документам, в частности Соглашению о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейским сообществом, нарушает взятые Российской Федерацией обязательства в связи с вступлением в Совет Европы. Как видно из особого мнения судьи А.Л. Кононова, статья о пограничном сборе, мягко говоря, спорная. Этот налог затрагивает интересы слишком многих министерств, ведомств и компаний, связанных с перевозками, которые считают, что новый налог их просто разорит. И потому справедливо будет предположить, что данное обращение в Конституционный суд не последнее.

Вернемся снова к режиму пересечения Государственной границы.

Физические лица, пересекшие Государственную границу в нарушение правил, установленных Законом “О государственной границе Российской Федерации”, признаются нарушителями Государственной границы.

Порядок разрешения инцидентов, связанных с нарушением режима Государственной границы, определяются договорами Российской Федерации с сопредельными государствами о Государственной границе и ее режиме, иными международными договорами Российской Федерации, настоящим Законом, решениями Правительства Российской Федерации.

Иностранные граждане и лица без гражданства, не имеющие статуса лиц, проживающих или пребывающих на территории Российской Федерации, пересекшие Государственную границу с территории иностранного государства, при наличии в их действиях признаков преступления или административного правонарушения привлекаются к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации.

Лица, виновные в нарушении правил режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу, несут уголовную ответственность, предусмотренную федеральными законами, либо административную ответственность, предусмотренную федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации.

Если в отношении вышеуказанных лиц отсутствуют основания для возбуждения уголовных дел или производства по делам об административных правонарушениях, и у них нет права на получение политического убежища, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, органы и войска Федеральной пограничной службы Российской Федерации в официальном порядке передают их властям государства, с территории которого они пересекли Государственную границу. Если нет договора между Российской Федерации с этим государством на выдачу нарушителей, органы и войска Федеральной пограничной службы Российской Федерации выдворяют их за пределы Российской Федерации в определяемых этими органами местах. Об выдворении уведомляются власти государства, на (или через) территорию которого они выдворяются, если это предусмотрено договором Российской Федерации с соответствующим государством. В таком же порядке выдворяются за пределы Российской Федерации нарушители Государственной границы, привлеченные к административной ответственности, в отношении которых приняты решения об их административном выдворении. Граждане Российской Федерации, утратившие в период нахождения за границей документы на право въезда на территорию Российской Федерации, оставляются в пунктах пропуска на время, которое необходимо для установления их личности, но не более 30 суток.

Головным (координационным) федеральным органом исполнительной власти в сфере защиты Государственной границы является Федеральная пограничная служба Российской Федерации.

Содержание и порядок реализации конституционного права граждан РФ на въезд и выезд

Конституционное право регулирует общественные отношения, которые образуют основу всего устройства общества и государства и непосредственно связаны с осуществлением государственной власти. Это отношения между человеком, обществом и государством и основополагающие отношения, определяющие устройство государства и его функционирование.

Одним из источников конституционного права являются нормативно-правовые акты, которые, подразделяются на законы, нормативные акты исполнительной власти, нормативные акты органов конституционного контроля (надзора), парламентские регламенты, акты местного самоуправления.

Признанные ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах и ст. 3 Протокола N 4 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 16 сентября 1963 г. свобода граждан на передвижение внутри страны и право покидать свою страну и возвращаться в нее нарушались в нашей стране на протяжении десятилетий.

Международный пакт «О гражданских о политических правах» (Открыт для подписания, ратификации и присоединения 19 декабря 1966 г. резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН. Вступил в силу 23 марта 1976 г. По состоянию на 1 января 1989 г. 87 участников. СССР подписал 18 марта 1968 г. Ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. с заявлением. Ратификационная грамота СССР депонирована Генеральному секретарю ООН 16 октября 1973 г. Вступил в силу для СССР 23 марта 1976 г.) провозгласил: «Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную. Упомянутые выше права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами. Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну».

Самым важным законом, регулирующим общественные отношения, является Конституция, принятая всенародным голосованием 12.12.93.

Конституция – Основной закон государства, выражающий волю господствующего класса или всего общества и закрепляющий основы общественного и государственного строя, права и свободы человека и гражданина.

Для Конституции Российской Федерации характерны незыблемость и обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Это выражается в том, что Конституция провозглашает, что “признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства” (ст.2) При этом особо подчеркивается, что “человек, его права и свободы являются высшей ценностью”. В Конституции закрепляются и гарантируются права и свободы человека и гражданина “согласно общепризнанным принципам и нормам международного права” (ст.17).

Права и свободы граждан, закрепляющие право передвижения по территории Российской Федерации и за ее пределы, закреплены в статье 27 Конституции Российской Федерации, которая гласит:

“1. Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

2. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию”.

В части 2 провозглашена прежде всего свобода выезда из страны.

Рассмотрим содержание конституционного права граждан Российской Федерации на выезд и въезд в Российскую Федерацию, закрепленное в части 2 ст.27.

Вышеуказанной право регулируется Федеральным законом №114-ФЗ от 15.08.96 “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию”.

Выезд из Российской Федерации в другие станы осуществляется по действительным документам, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, как то, заграничным, дипломатическим, служебным паспортам, а также по паспорту моряка.

Еще ранее, Приказом Министра внутренних дел Российской Федерации были утверждены “Временные правила оформления и выдачи заграничных паспортов гражданам Российской Федерации” № 157 от 17.02.93, и органы внутренних дел приступили к выдаче всем желающим гражданам и организациям заграничных паспортов вне зависимости от цели зарубежной поездки. Эти паспорта без разрешительных записей дают право на многократное пересечение государственной границы бывшего СССР в течение пятилетнего срока их действия. В России таким образом было впервые реализовано одно из основных прав человека - свободно выезжать из своей страны и беспрепятственно возвращаться на ее территорию.

После принятия Федерального Закона “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” Приказом МВД РФ №394 от 26.05.97 была утверждена Инструкция, регулирующая порядок оформления, выдачи и изъятия органами внутренних дел паспортов для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию.

Согласно Федеральному закону заграничные паспорта выдаются гражданам Российской Федерации по их личному заявлению или по ходатайству их законных представителей, органами внутренних дел. Заявления граждан о выдаче заграничных паспортов для временного пребывания за границей рассматриваются в месячный срок, а если поездка связана со срочным лечением выезжающего больного, любой серьезной болезнью либо со смертью родственника, проживающего за границей, - в течение трех дней (статья 8 ФЗ РФ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ).

Ст.8 Федерального закона “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” гласит, что “паспорт выдается гражданину Российской Федерации по его письменному заявлению, поданному лично или через его законного представителя, органом внутренних дел по месту жительства, Министерством иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации, а также дипломатическим представительством или консульским учреждением Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом”.

Эти положения по существу препятствуют выдаче гражданину Российской Федерации заграничного паспорта в ином порядке, при отсутствии у него регистрации по месту жительства или по месту пребывания.

Положение части третьей той же статьи: «Гражданину Российской Федерации, проживающему за пределами территории Российской Федерации, паспорт оформляется и выдается дипломатическим представительством или консульским учреждением Российской Федерации в государстве пребывания указанного гражданина» по существу препятствуют выдаче гражданину Российской Федерации, имеющему место жительства за пределами ее территории, заграничного паспорта в Российской Федерации.

Вышеуказанные положения признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда от 15.01.98 N 2-П).

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Российской Федерации Аванова А.Я. на нарушение его конституционного права свободно выезжать за пределы Российской Федерации статьями 2 и 8 вышеназванного Федерального закона.

По его мнению, порядок оформления и выдачи заграничных паспортов, лишь при условии регистрации по месту жительства, является ограничительным, так как приводит к дискриминации граждан и необоснованно препятствует реализации конституционного права свободно выезжать за пределы РФ, то есть не соответствует статьям 19, 27 и 55 Конституции Российской Федерации.

Статья 8 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" предусматривает порядок выдачи паспорта органами внутренних дел по месту жительства, при наличии которого граждане Российской Федерации вправе выезжать из страны и въезжать в страну.

Названный Закон не раскрывает понятия места жительства. Другие нормативные акты Российской Федерации, в частности Федеральный закон от 25 июня 1993 года "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", связывают его с жилым помещением, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору либо на иных основаниях, предусмотренных российским законодательством (статья 2). Наличие соответствующего жилого помещения подтверждается фактом регистрации гражданина органами внутренних дел.

Такой же смысл придается термину "место жительства" органами внутренних дел и судами в практике применения Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию". В частности, пункт 1.7 Инструкции о порядке оформления и выдачи паспортов гражданам Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию, утвержденной Приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 26 мая 1997 г. N 310, предусматривает, что заявления о выдаче заграничного паспорта принимаются только при наличии в документе отметки о регистрации по месту жительства. Место жительства как факт, с которым связываются юридические последствия, реально определяется не самим гражданином, а соответствующим органом внутренних дел.

Иной порядок выдачи паспорта - не по месту жительства, а по месту пребывания - возможен лишь в исключительных случаях, предусмотренных частью третьей статьи 10 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию". Однако и в этих исключительных случаях требуется регистрация по месту пребывания (пункт 3.7 названной Инструкции), каковым, в отличие от места жительства, признается также жилое помещение, в котором гражданин проживает не постоянно, а временно (статья 2 Закона "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" № 5242-1 от 25 июня 1993).

Не предусмотрены какие-либо иные исключения и для граждан Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающих за рубежом. Согласно частям первой и третьей статьи 8 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" они могут обращаться за получением паспорта лишь в государстве, где зарегистрировано их постоянное пребывание, и иного порядка закон не устанавливает.

В соответствии с законом наличие заграничного паспорта является необходимым условием реализации предусмотренного статьей 27 (часть 2) Конституции Российской Федерации права каждого свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Выдача паспорта лишь по месту жительства, подтвержденному регистрацией, приводит к тому, что для свободного выезда за пределы Российской Федерации необходимо обращение гражданина только в определенный территориальный исполнительный орган. Однако отсутствие какой-либо альтернативы для случаев, когда такой порядок не может быть использован, приводит к нарушениям названного конституционного права, поскольку существенно осложняет либо делает невозможным его реализацию, ставя это в зависимость от наличия регистрации и, следовательно, от наличия жилого помещения, признаваемого местом постоянного или преимущественного проживания гражданина.

Практически невозможным оказывается получение заграничного паспорта в России для граждан, постоянно проживающих за ее пределами, для вынужденных переселенцев, а также для всех граждан Российской Федерации, не имеющих жилого помещения в статусе места жительства или места пребывания, которое может быть подтверждено регистрацией, либо вообще не обладающих жилым помещением.

Конституционные права и свободы гарантируются гражданам независимо от места жительства. Выдача и получение заграничного паспорта не должны, таким образом, зависеть от наличия или отсутствия у гражданина определенного жилого помещения.

Порядок выдачи заграничного паспорта лишь по месту жительства выступает в качестве дискриминирующего признака, явно противоречащего частям 1 и 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации, гарантирующей равенство прав и свобод человека и гражданина, в том числе независимо от места жительства, а тем более от наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания. Для всех российских граждан гарантируется и равенство при осуществлении ими права на выезд из страны. А статья 3 Федерального закона "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", разъясняет, что регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, конституциями и законами республик в составе Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации (часть3 статьи 55) допускает возможность ограничения федеральным законом прав и свобод человека и гражданина, но только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Статья 15 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" содержит исчерпывающий перечень случаев, при которых право гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено. Этот перечень будет рассмотрен ниже.

Рассмотрев дело о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Конституционный суд постановил «признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 27 (часть 2), 55 (часть 3), положения части первой статьи 8 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в части, по существу препятствующей выдаче гражданину Российской Федерации заграничного паспорта в ином порядке, при отсутствии у него регистрации по месту жительства или по месту пребывания, а также положение части третьей той же статьи в части, по существу препятствующей выдаче гражданину Российской Федерации, имеющему место жительства за пределами ее территории, заграничного паспорта в Российской Федерации.»

Основываясь на принятом Конституционным судом Постановлении, в Инструкцию “О порядке оформления и выдачи паспортов гражданам Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” были внесены изменения (Приказ МВД РФ №394 от 30.06.98).

Пункт 1.3 Инструкции был дополнен абзацем следующего содержания:

"Оформление и выдача паспорта гражданину Российской Федерации, не имеющему подтвержденного регистрацией места жительства или места пребывания на территории Российской Федерации либо имеющему место жительства за пределами Российской Федерации, производится органами внутренних дел по месту фактического проживания.".

Ст.15 Федерального закона “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” предусматривает перечень ограничений права гражданина Российской Федерации на выезд из РФ.К числу таких случаев относятся следующие:

- если гражданин допущен к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне (определяются в соответствии с Законом Российской Федерации № 5485-1 от 21.07.93 “О государственной тайне” и Указом Президента № 1203 от 30.11.95, утвердившим Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне), заключил трудовой договор (контракт), предполагающий временное ограничение права на выезд из РФ, при условии, что срок ограничения не может превышать пять лет со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности, - до истечения срока ограничения, установленного договором (контрактом). Тут также играет роль заключение Межведомственной комиссии по защите государственной тайны, которая может продлить срок ограничения (но не более десяти лет со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности);

- если гражданин призван на военную или альтернативную гражданскую службу - до окончания службы;

- если против гражданина возбуждено уголовное дело - до вынесения решения по делу;

- если гражданин осужден - до отбытия наказания или освобождения;

- если уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом - до исполнения обязательств или согласия сторон;

- если гражданин сообщил о себе заведомо ложные сведения - до решения вопроса в срок не более 1 месяца.

Во всех случаях временного ограничения права на выезд из РФ ОВД выдает гражданину РФ уведомление с обоснованием и сроком ограничения, с указанием адреса организации, взявшей на себя ответственность за ограничение права гражданина РФ на выезд.

На практике ограничения на выезд в основном связаны с осведомленностью лица о сведениях, составляющих государственную тайну, либо с его осуждением.

Остановимся на наиболее важном, по моему мнению, случае ограничения – причастности к сведениям, отнесенным к государственной тайне.

Статья 38 Федерального закона “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” дает указание организациям, в распоряжении которых находятся сведения особой важности или совершенно секретные сведения, отнесенные к государственной тайне, заключить со своими сотрудниками, ранее допущенными, а также с вновь допускаемыми к таким сведениям сотрудниками, трудовые договоры (контракты) в соответствии со ст.15 данного закона. В Законе “О порядке выезда из СССР и въезда в СССР граждан СССР данных условий не было. Однако, отсутствие трудового контракта, включающего условия допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, не является препятствием к отказу во временном выезде гражданина за рубеж, если он по роду работы осведомлен о таких сведениях.

Примером вышесказанному является случай из практики Верховного суда РФ. Оспаривая отказ в выдаче паспорта, С. ссылался на Закон РФ "О порядке выезда из РФ и въезда в РФ", принятый Государственной Думой 18 июля 1996 г., ст. 15 которого предусматривает возможность ограничения на выезд лица, с которым имелся трудовой договор (контракт), включающий условия допуска к секретным сведениям, и указывал на то, что такого трудового договора (контракта) с ним не заключалось.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ оставила без изменения решение суда об отказе С. в удовлетворении жалобы. С. относится к лицам, осведомленным о сведениях, составляющих государственную тайну, что им не оспаривалось, он давал подписку о неразглашении полученных по роду службы сведений. Отбирание такого обязательства по правовому значению соответствует принятому позже законодательству, предусматривающему оформление данного условия непосредственно в трудовом договоре (контракте), в связи с чем отсутствие самого контракта не указывает на то, что на заявителя не могут быть распространены предусмотренные законодательством ограничения. В силу ст. 55 Конституции РФ, ст. 24 Закона РФ "О государственной службе" нельзя признать обоснованными доводы жалобы заявителя о нарушении его конституционных прав и свобод.

Постановлением Совета Министров-Правительства Российской Федерации от 19 марта 1994 г. N 238 (САПП, 1993, N 12, ст. 1059) создана Межведомственная комиссия по рассмотрению обращений граждан Российской Федерации в связи с отказами им в выдаче заграничного паспорта и временными ограничениями на выезд за рубеж. Комиссия руководствуется российским законодательством: законами "О государственной тайне", "О безопасности", Гражданским кодексом Российской Федерации и др.

Федеральный закон “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” в ст. 17 обязал комиссию рассматривать жалобы и давать ответы не позднее, чем в трехмесячный срок. Отказ гражданину Российской Федерации в праве на выезд из Российской Федерации может быть обжалован в суд.

Согласно ст.1 Закона “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан” № 4866-1 от 27.04.93 каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы.

# Права иностранцев на въезд и выезд из России.

В соответствии с международно-правовыми актами государства в своей законодательной и правоприменительной практике должны соблюдать права и свободы граждан. Такие принципы должны распространяться на все категории лиц, находящиеся в пределах юрисдикции конкретного государства.

Пункт 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации гласит: «Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации».

В России пока нет какого-либо закона, в специальном порядке регулирующего правовое положение и деятельность иностранных граждан. Поэтому для уточнения понятия иностранных граждан коснемся нескольких нормативных актов. Закон о гражданстве РФ от 28 ноября 1991 г. (в ред. Федерального закона от 6 февраля 1995 г.) рассматривает данное понятие так: "Иностранный гражданин - лицо, обладающее гражданством иностранного государства и не имеющее гражданства Российской Федерации"; "лицо без гражданства - лицо, не принадлежащее к гражданству Российской Федерации и не имеющее доказательств принадлежности к гражданству другого государства" (ст. 11). Федеральный закон о государственном регулировании внешнеторговой деятельности от 13 октября 1995 г. так подходит к категории иностранных участников внешнеторговой деятельности, являющихся физическими лицами: это - "иностранные граждане, гражданская правоспособность и дееспособность которых определяется по праву иностранного государства, гражданами которого они являются, и лица без гражданства, гражданская дееспособность которых определяется по праву иностранного государства, в котором эти лица имеют постоянное место жительства" (ст. 2).

Согласно действующему Закону “О правовом положении иностранных граждан в СССР” № 5152-х от 24 июня 1981 года иностранными гражданами в СССР признаются лица, «не являющиеся гражданами СССР и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства». Хотя такое определение не может действовать в полной мере в связи с допущением Конституцией двойного гражданства.

В соответствии со статьей 62 п.3 Конституции Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Специальные правила российского законодательства установлены для отдельных групп находящихся в России иностранных граждан: дипломатов, пользующихся дипломатическим иммунитетом, консулов, членов экипажей иностранных военных кораблей и самолетов и т.п.

Ранее въезд в СССР и выезд из СССР иностранных граждан регулировался статьями 24, 25 Закона СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР» № 5152-х от 24.06.81.

Статья 37 Федерального закона № 114-ФЗ от 15.08.96 признала главу III вышеназванного закона, регулирующую въезд и выезд иностранных граждан, не действующей на территории Российской Федерации.

Въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации иностранных граждан в настоящее время регулируется главой 5 Федерального закона “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” № 114-ФЗ от 15.08.96.

Иностранные граждане могут въезжать в Российскую Федерацию и выезжать из Российской Федерации при наличии российской визы по действительным документам, удостоверяющим их личность и признаваемым Российской Федерацией в этом качестве, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации.

Лица без гражданства могут въезжать в Российскую Федерацию и выезжать из Российской Федерации при наличии российской визы по действительным документам, выданным соответствующими органами государства их проживания, удостоверяющим их личность и признаваемым Российской Федерацией в этом качестве, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации.

Основанием для оформления въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства является письменное обращение (лично или через представителя) в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации или надлежащим образом оформленный договор о туристической поездке.

Также данным Федеральным законом установлены ограничения на въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам или лицам без гражданства, если они:

- сообщили о себе или о целях своего пребывания заведомо ложные сведения;

- в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации нарушили правила пересечения Государственной границы Российской Федерации, таможенные правила, санитарные нормы, - до устранения нарушения;

- при обращении за российской визой не смогли подтвердить наличие средств для проживания на территории Российской Федерации и выезда из Российской Федерации или предъявить гарантии предоставления таких средств в соответствии с порядком, установленным Правительством Российской Федерации;

- это необходимо в целях обеспечения безопасности государства;

- в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации они были осуждены за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо были выдворены за пределы Российской Федерации в принудительном порядке, - в течение пяти лет после отбытия наказания за совершенное преступление или в течение одного года со дня выдворения в принудительном порядке;

- они не представили документы, необходимые для получения российской визы в соответствии с законодательством Российской Федерации, - до их представления;

- они ходатайствуют о российской визе на срок более трех месяцев и не представили сертификат об отсутствии у них ВИЧ - инфекции, - до представления такого сертификата.

Ограничения на выезд из Российской Федерации иностранным гражданам накладываются и в случаях, идентичных с ограничениями на выезд из РФ гран Российской Федерации, как то

- в соответствии с законодательством Российской Федерации задержаны по подозрению в совершении преступления либо привлечены в качестве обвиняемых, - до принятия решения по делу или до вступления в законную силу приговора суда;

- осуждены за совершение преступления на территории Российской Федерации, - до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от наказания;

- уклоняются от исполнения обязательств, наложенных на них судом, - до исполнения обязательств либо до достижения согласия сторонами;

- не выполнили предусмотренные законодательством Российской Федерации обязательства по уплате налогов, - до выполнения этих обязательств.

За нарушение настоящего Федерального закона граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства несут ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

При нарушении государственным органом или должностным лицом был порядка оформления документов на въезд в Российскую федерацию и (или) на выезд из Российской Федерации, предусмотренный настоящим Федеральным законом, гражданин Российской Федерации, иностранный гражданин или лицо без гражданства вправе обратиться за защитой своих интересов в суд в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Эти статьи закона лишний раз говорят о равенстве прав и обязанностей иностранных граждан, лиц без гражданства и граждан Российской Федерации, провозглашенных п.3 статьи 62 Конституции Российской Федерации.

Литература.

1. Конституция Российской Федерации 1993 г.
2. Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» № 114-ФЗ от 15.08.98 (в ред.ФЗ № 110-ФЗ от 18.07.98).
3. Закон «О правовом положении иностранных граждан В СССР» № 5152-х от 24.06.81 (в ред. Федеральных законов от 19.05.95 N 82-ФЗ, от 15.08.96 N 114-ФЗ).
4. Закон «О государственной границе Российской Федерации» № 4730-1 от 01.04.93 (в ред.ФЗ от 10.08.94 № 23-ФЗ, от 29.11.96 № 148-ФЗ, от 19.07.97 №106-ФЗ, от 24.07.98 №127-ФЗ, от 31.07.98 №153-ФЗ).
5. А. Чурилов, Ю. Винокуров Статья «Законность» №7 1998 г.
6. Постановление конституционного суда РФ №16-П от 11.11.97 по делу о проверке конституционности статьи 11.1 закона РФ от 01.04.93 года «О государственной границе Российской Федерации» в ред. От 19.07.97 г.
7. Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места жительства в пределах РФ» № 5242-1 от 25.06.93 г.
8. Л. Ануфриев, Н. Скачков, статья «Иностранные физические лица: правовое положение в России», «Российская юстиция» №№ 6,7 1997г.
9. Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12.06.90 г.
10. Статья «Еще одна дань у пограничного столба», «Бизнес-адвокат» № 24 от 1997 г.
11. Закон РФ «О государственной тайне» № 5485-1 от 21.07.93 г.
12. Приказ МВД РФ №310 от 26.05.97 «Об утверждении инструкции о порядке оформления и выдачи паспортов гражданам РФ для выезда из РФ и въезда в РФ» (в ред. Приказа МВД № 394 от 30.06.98).
13. Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» №4866-1 от 27.04.93 (в ред.ФЗ №197-ФЗ от 14.12.95).
14. Постановление Конституционного суда РФ от 15.01.98 № 2-П по делу о проверке конституционности положений частей первой и третей статьи 8 ФЗ от 15.08.96 «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» в связи с жалобой гражданина А.Я. Аванова.
15. Международный пакт от 16.12.66 «О гражданских и политических правах».