НОВОЕ В МИГРАЦИОННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ОТ РЕГИСТРАЦИИ ДО ПОЛУЧЕНИЯ РОССИЙСКОГО ГРАЖДАНСТВА

От авторов

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" (далее - Закон N 115-ФЗ) выделяет иностранного гражданина или лица без гражданства из системы соотношения понятий "человек" и "гражданин", определяя его правовой статус в рамках понятия "человек". Различные авторы считают, что "...за разграничением терминов и понятий "человек" и "гражданин" следуют различия в правовом статусе индивида, разграничение сферы частных и публичных интересов...".

Думается, приведенная выше позиция не вполне применима к правоотношениям с участием иностранных граждан и лиц без гражданства. Это обусловлено тем, что государство в сфере обеспечения прав и свобод человека не противопоставляет свои интересы правоспособности того или иного лица в зависимости от его государственной принадлежности, а лишь наделяет собственных граждан большим объемом прав, исходя из своих (государственных) интересов и потребностей.

Правовой статус - это нормативное закрепление государством прав, свобод и обязанностей человека, т.е. определение его правовой взаимосвязи с обществом и государством. Он является наиважнейшим элементом политико-правовой связи человека с государством в политической, экономической и социальной сферах.

В данной работе понятия "правовое положение" и "правовой статус" идентичны и взаимозаменяемы.

К источникам правового статуса человека в Российской Федерации относятся такие нормативные документы, как федеральная Конституция, конституции или уставы субъектов Российской Федерации, федеральные законы и подзаконные нормативные акты, а также международные нормативные правовые акты, участником которых выступает современная Россия. Кроме этого, если лицо, пребывающее в России, не является ее гражданином, то дополнительными законодательными источниками его правового статуса становятся международные договоры и соглашения, заключенные между Российской Федерацией или СССР, чьим правопреемником выступает Россия, и государством его гражданства.

Следует обратить внимание на то, что правовое положение иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, отличается от правового положения иностранцев, находящихся в иных государствах.

Например, в Конституциях Болгарии и Словакии, как и России, для иностранцев предусмотрен национальный режим - правовой статус негражданина идентичен правовому статусу собственных граждан государства пребывания, за исключением небольшого количества прав и обязанностей, которые предоставлены исключительно для собственных граждан.

Так, согласно ст. 32 Конституции РФ, правом избирать и быть избранными в органы государственной власти обладают исключительно граждане РФ, а ст. 59 Основного Закона предусматривает, что защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации.

Для Испании характерен режим наибольшего благоприятствования, т.е. предоставление гражданам определенного государства (в основном гражданам иберо-американских государств) более широкого объема прав и свобод, чем гражданам третьих государств, например, подданные Испании могут принимать гражданство некоторых латиноамериканских государств без утраты испанского гражданства.

Наряду с вышеперечисленными существуют специальные режимы, когда некоторыми правами, свободами и обязанностями наделяется лишь четко определенная социальная группа иностранцев. Например, дипломатический иммунитет распространяется только на членов семьи дипломата (ст. 37 Венской конвенции о дипломатических сношениях (Вена, 18 апреля 1961 г.) ), а на другие социальные группы иностранных граждан не распространяется.

Кроме этого, правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства варьируется в зависимости от их принадлежности к определенному государству. Это происходит из-за того, что иностранный гражданин должен подчиняться не только законодательству государства пребывания - российскому законодательству, но, наравне с ним, и государству, гражданином которого он является, что обязывает его неукоснительно соблюдать правовые нормы обоих государств, в результате чего правовой статус иностранного гражданина шире, чем у лица без гражданства.

Следует также отметить, что, соблюдая правовые предписания обоих государств, иностранный гражданин в государстве пребывания должен руководствоваться преимущественно действующим законодательством государства пребывания, так как сочетать права, предоставляемые государствами с различными правовыми системами, зачастую просто невозможно. Например, согласно ст. 14 Семейного кодекса РФ , в Российской Федерации не допускается заключение брака между лицами, из которых хотя бы одно лицо уже состоит в другом зарегистрированном браке. В то же время в некоторых арабских государствах многоженство официально разрешено, но законной супругой такого иностранного гражданина в России все равно будет признаваться только одна из жен.

Выходя за рамки теории правосубъектности иностранных граждан в Российской Федерации, существующая правоприменительная практика довольно четко определяет структуру "правового положения иностранных граждан". В мировой конституционной теории и практике общепризнанно, что правовой статус человека состоит из двух основных элементов:

прав и свобод человека;

обязанностей человека.

Права и свободы человека, как отмечает М.В. Баглай, - центральный институт права, где философской основой является учение о свободе как о естественном состоянии человека и высшей ценности после самой жизни.

Человек вправе реализовывать свободы, гарантированные ему государством, через соответствующие права, которые закреплены в Конституции РФ, международных договорах РФ и иных нормативных источниках, в основном в законах, но в рамках правового статуса, ограниченного его субъективными обязанностями. Это означает, что права человека, охватывая сферу правовых взаимоотношений лица с российским государством, не только не должны быть ограждены от незаконного вмешательства и притеснения, но и обязаны неукоснительно соблюдаться самим государством.

Часть 1 ст. 55 Основного Закона предусматривает, что перечисление в Конституции РФ основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, т.е. она признает, что содержащийся в Основном Законе перечень прав и свобод человека и гражданина не является исчерпывающим.

Таким образом, права, не нашедшие своего отражения в Конституции РФ и в иных национальных законодательных актах, регулирующих миграционное законодательство, могут быть закреплены как в международной, так и во внутригосударственной системах права. Тем более что в настоящее время, в период всеобщей глобализации, укрепления внешнеэкономических, культурных и развития общественных связей между Россией и другими государствами, происходит расширение правового статуса человека и гражданина в результате развития норм не только национального, но и международного законодательства. Этот процесс взаимного обогащения законодательства - важная закономерность, поднимающая планку прав человека и повышающая их уровень.

Авторский коллектив выражает особую признательность Владимиру Николаевичу Плигину и Сергею Ивановичу Сметанюку, а также Аппарату Комитета Государственной Думы ФС РФ по конституционному законодательству и государственному строительству за помощь в подготовке книги, предоставленные материалы и экспертные оценки.

Основные термины, используемые в миграционном законодательстве

Основополагающие понятия и термины, используемые в миграционном законодательстве, содержатся в ст. 2 Закона N 115-ФЗ. Для их более полного раскрытия необходимо обратиться к правоприменительной практике и сопутствующему федеральному законодательству.

Иностранный гражданин в узком смысле этого понятия - физическое лицо, которое, не будучи российским гражданином, является гражданином иностранного государства и имеет доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства.

Необходимо подчеркнуть, что основанием для причисления лица, не являющегося российским гражданином, к категории иностранных граждан служат документы, подтверждающие наличие у него гражданства другого государства.

Данная норма раскрывается в ст. 10 Закона N 115-ФЗ. Так, документами, удостоверяющими личность иностранного гражданина в Российской Федерации, являются паспорт иностранного гражданина либо иной документ, установленный Законом N 115-ФЗ или признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина.

Это объясняется тем, что институты пребывания и проживания, имея множество схожих черт, все-таки отличаются друг от друга. Понятие "пребывание на территории государства" включает в себя, например, такую разновидность административного режима, как "следование транзитом по территории иностранного государства". Сам факт следования транзитом не порождает оснований для причисления этого лица к временно или постоянно проживающим иностранцам, но в то же время в период следования транзитом данное лицо (негражданин) находится на территории иностранного государства. Тем самым для этого государства вышеуказанное лицо будет являться иностранным гражданином исключительно по причине своего пребывания на территории данного государства.

Кроме того, существует мнение, что иностранный гражданин - это лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее гражданство иностранного государства. Такая правовая позиция в отношении иностранцев, в сущности, верна, но не вполне корректна: она не точна с точки зрения практики ее правоприменения.

Для Российской Федерации важен именно факт документального подтверждения принадлежности лица к гражданству иностранного государства. Это обусловлено в первую очередь защитой его же законных прав. Ведь в случае применения к иностранцу административных мер ограничения его прав и свобод или уголовно-процессуальных мер принуждения российская сторона должна уведомить об этом консульское подразделение дипломатической миссии соответствующего государства. Такое уведомление возможно лишь при наличии у российских должностных лиц документальных доказательств того, что данное лицо является гражданином именно этого государства, а при отсутствии документов, подтверждающих его правовой статус, уведомление представить затруднительно.

Следовательно, точка зрения С.А. Авакьяна, воспроизводящая норму Закона N 115-ФЗ, согласно которой иностранный гражданин - это лицо, не являющееся гражданином государства пребывания и имеющее доказательства принадлежности к гражданству иного государства, наиболее точно раскрывает правовую природу понятия "иностранный гражданин".

Лицо без гражданства (апатрид) - это лицо, не являющееся гражданином страны пребывания и не имеющее доказательств своей принадлежности к гражданству иного государства (ст. 2 Закона N 115-ФЗ).

В основном появление данной категории людей вызвано несоблюдением или нарушением различными государствами общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, в некоторых государствах институт утраты гражданства предусмотрен для женщин, выходящих замуж за иностранцев, хотя формально это противоречит Международной конвенции о гражданстве замужней женщины (1957 г.) и Европейской конвенции о гражданстве (Страсбург, 1997 г.).

До сих пор остается злободневным вопрос о правовом положении граждан бывшего СССР, проживающих на территории Латвии, не являющихся ее гражданами. Данных лиц Россия, согласно действующему российскому законодательству, не признает своими гражданами, хотя она и является правопреемником СССР. В то же время и Латвия не признает за такими лицами своего гражданства, т.е. они являются апатридами. В этом случае Латвия, несмотря на действующие международно-правовые нормы, ограничила право данных людей на выбор гражданства, что недопустимо. Таким образом, по мнению автора, Латвийское государство нарушило права человека.

Подобной позиции придерживаются многие ученые, в том числе ведущий ученый в области российского конституционного права С.Н. Бабурин. Согласно его точке зрения, "...ограничения в праве оптации гражданства в принципе недопустимы. Государство может распоряжаться своей территорией в установленном законом порядке, принимать решение о выделении из своего состава нового независимого государства при передаче своей территории иному государству, но государство не вправе отказаться от своих граждан и передать их кому бы то ни было без их согласия...".

В настоящее время российское законодательство ориентировано на сужение круга лиц, которые не имеют гражданства (ст. 4 Федерального закона от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации", с изм. от 11 ноября 2003 г. , далее - Закон о гражданстве). В международном праве данный принцип был сформулирован в 1961 г. в Конвенции о сокращении безгражданства.

Приглашение на въезд в Российскую Федерацию - документ, выданный российским физическим или юридическим лицами и (или) органом государственной власти либо органом местного самоуправления. В соответствии с ч. 1 ст. 25 Федерального закона от 15 августа 1996 г. N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" (далее - Закон о въезде и выезде) установлен порядок оформления приглашения на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства (далее - приглашение) российским физическим или юридическим лицом.

Приглашение служит основанием для рассмотрения вопроса о выдаче российской визы иностранным гражданам и лицом без гражданства. В случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации, при наличии действительного документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве, приглашение является основанием для въезда в Российскую Федерацию без визы.

Приглашения следует квалифицировать по целям, которые они преследуют. Например, общее (туристическое, гостевое и иные виды приглашений, включая приглашения органов государственной власти (ст. 16 Закона N 115-ФЗ)) и специализированное (образовательное и трудовое приглашения (ст. 17, 18 Закона N 115-ФЗ)).

Приглашение на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства российским юридическим лицом оформляет Министерство иностранных дел Российской Федерации или его представительства на территории Российской Федерации, а там, где их нет, - соответствующие органы Федеральной миграционной службы Российской Федерации на основании письменного заявления юридического лица.

Если же иностранные граждане или лица без гражданства намерены въехать в Российскую Федерацию по приглашению гражданина Российской Федерации, чтобы встретиться со своими родственниками или знакомыми, приглашение оформляют органы Федеральной миграционной службы Российской Федерации на основании письменного заявления российского гражданина, который обязан обеспечить пребывание иностранцев в Российской Федерации и их выезд из России.

Бланки приглашений на въезд в Российскую Федерацию являются документами строгой отчетности, которые выдаются в подразделениях МИДа или ФМС России.

Миграционная карта - документ, который был введен в Российской Федерации в 2002 г. с целью упорядочения миграционных потоков. Она (карта) содержит сведения об иностранном гражданине или лице без гражданства, въезжающем в Российскую Федерацию, и служит для контроля над его временным пребыванием на территории Российской Федерации. Миграционная карта заполняется на каждого иностранного гражданина независимо от его возраста.

Бланки миграционных карт иностранным гражданам, прибывающим из-за рубежа в пункты пропуска через Государственную границу Российской Федерации, выдаются заранее, с таким расчетом, чтобы исключить дополнительное время, необходимое на заполнение миграционных карт, из общей продолжительности всех видов контроля пассажирских транспортных средств и самих прибывающих, предусмотренной типовыми и технологическими схемами и нормами.

Выдача прибывающим иностранным гражданам бланков миграционных карт осуществляется при следовании:

а) воздушным (морским, речным) транспортом - членами экипажей воздушных (морских, речных) судов;

б) железнодорожным транспортом - членами бригад поездов;

в) автомобильным транспортом общего пользования (автобусами) - водителями;

г) личным (частным) транспортом или пешим порядком - должностными лицами органа пограничного контроля.

Кроме того, допускается заполнение въезжающими на территорию Российской Федерации иностранными гражданами бланков миграционных карт в залах прибытия аэропортов (морских, речных портов, автопереходов) до начала пограничного контроля. Должно быть обеспечено своевременное информирование иностранцев о необходимости заполнения миграционных карт, возможности беспрепятственного доступа к бланкам и времени, необходимом для их заполнения перед прохождением пограничного контроля (например, вывешивание объявлений и оборудование мест для заполнения бланков в залах прибытия).

Въездные и выездные части миграционных карт (талоны "А" и "В") заполняют лично владельцы документов, дающих право на въезд и пребывание на территории Российской Федерации, разборчиво, без помарок и исправлений чернильной или шариковой авторучкой с чернилами черного, синего или фиолетового цвета.

Для того чтобы облегчить иностранцам, не владеющими русским языком, заполнение миграционных карт, контролирующие органы позволяют им заполнять сведения о себе буквами латинского алфавита в соответствии с данными, указанными в паспорте или ином документе, удостоверяющем личность.

При неумышленной порче или утрате миграционных карт в период пребывания на территории Российской Федерации иностранные граждане обязаны в трехдневный срок заявить об этом в территориальные органы ФМС России по месту временной регистрации, которые после проверки паспортных данных заявителей по учетам выдают им дубликаты миграционных карт и делают отметки о регистрации.

Данные, полученные по итогам обработки миграционных карт, с выводами и предложениями должностных лиц постов иммиграционного контроля или подразделений ФМС России направляются в центральный аппарат Федеральной Миграционной службы Российской Федерации, который не реже одного раза в шесть месяцев представляет в МИД России, Федеральную пограничную службу Российской Федерации и ФСБ России обобщенную информацию в целях выработки согласованных управленческих решений о регулировании внешних миграционных потоков и противодействии незаконной иммиграции в Российскую Федерацию.

Разрешение на временное проживание - документ, подтверждающий право иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство, оформленное в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в виде отдельного документа для лица без гражданства, не имеющего документа, удостоверяющего личность.

Разделение иностранных граждан на категории по их правовому положению является основным методом для исследования и анализа объема правоспособности неграждан, так как ч. 3 ст. 62 Конституции РФ и ст. 3, 4 Закона N 115-ФЗ устанавливают лишь юридические источники конституционно-правового статуса лиц, не обладающих российским гражданством.

Таким образом, руководствуясь классификацией, положенной законодателем в основу настоящего научного исследования, правомерно сделать вывод о том, что перечисленные выше правовые критерии имеют первостепенное значение для определения объема правоспособности конкретного лица, что является основанием для их законодательного закрепления во внутринациональной нормативной правовой базе. Тем более что обширные межгосударственные миграционные процессы, возникшие после распада Союза ССР, оказывают ощутимое воздействие на общественную жизнь и социальную обстановку в Российской Федерации и ее регионах.

Статья 2 Закона N 115-ФЗ, как отмечалось выше, предусматривает, что законно находящийся в Российской Федерации иностранный гражданин - это лицо, имеющее действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации. В этой связи критерий законности пребывания является основным компонентом правового статуса иностранного гражданина, так как через призму вышеназванного правового фактора рассматриваются все остальные категории иностранцев, что, в свою очередь, означает, что критерий законности - основополагающее звено в цепочке юридических элементов, определяющих правовое положение лица, не обладающего российским гражданством.

Конституция РФ, Закон о въезде и выезде, Закон N 115-ФЗ, Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. N 4528-1 "О беженцах" (с изм. от 18 июля 2006 г.), Закон РФ от 19 февраля 1993 г. N 4530-1 "О вынужденных переселенцах" и иные нормативные правовые акты, регламентирующие статус иностранных граждан, ставят факт возникновения прав и обязанностей (увеличение или уменьшение объема содержания правоспособности) в зависимость именно от законности пребывания иностранцев на территории Российской Федерации, что еще раз доказывает обоснованность определения данной правовой категории в качестве базисной.

Таким же базисным критерием правового положения иностранных граждан является время их пребывания на территории Российской Федерации. Данный правовой критерий позволяет определить объем правоспособности лица, обладающего официальными документами о его принадлежности к временно пребывающим, временно проживающим или постоянно проживающим иностранцам. Соответственно правовой статус, основанный на времени нахождения иностранца в России, позволяет лицам из названных выше групп законно находиться на территории Российской Федерации в течение разных временных промежутков. Например, временно пребывающий может находиться в Российской Федерации от нескольких дней до одного календарного года, временно проживающий - до трех календарных лет, а при наличии у иностранца вида на жительство он вправе находиться в России в течение пяти календарных лет, а затем при необходимости и наличии у него законных оснований продлить срок действия своего вида на жительство.

В соответствии с п. 1 ст. 10 Федерального закона от 18 июля 2006 г. N 109-ФЗ "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" органы миграционного учета на основе получаемых сведений об иностранном гражданине формируют государственную информационную систему миграционного учета.

Порядок обеспечения функционирования государственной информационной системы миграционного учета, внесения изменений в содержащиеся в ней сведения, доступа к указанным сведениям и их предоставления устанавливается Положением о государственной информационной системе миграционного учета, которое утверждено Постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2007 г. N 94 (с изменениями от 28 марта 2008 г.).

Вид на жительство - документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в Российской Федерации, права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в нее. Вид на жительство для лица без гражданства, в отличие от разрешения на временное проживание, выступает в качестве документа, удостоверяющего его личность.

Для того чтобы лицо было признано законно находящимся в Российской Федерации, ему необходимо иметь следующие документы:

вид на жительство;

разрешение на временное проживание;

визу и (или) миграционную карту;

иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации.

Например, гражданин Украины имеет право находиться на территории России по своему национальному паспорту в течение девяноста дней с момента пересечения Государственной границы Российской Федерации; при пересечении границы ему выдается миграционная карта. Граждане Республики Беларусь, наоборот, вправе не иметь миграционной карты.

Иностранцев и апатридов, находящихся в России, следует подразделить на три категории:

временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин - это лицо, прибывшее в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получившее миграционную карту, но не имеющее вида на жительство или разрешения на временное проживание;

временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин - это лицо, получившее разрешение на временное проживание;

постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин - это лицо, получившее вид на жительство.

Трудовая деятельность иностранных граждан, регулируемая Законом N 115-ФЗ, является основным предметом регулирования данного Закона. Так, ст. 2 содержит понятие трудовой деятельности иностранного гражданина. Последняя по своей дефиниции ничем не отличается от трудовой функции российского гражданина, однако, помимо Трудового кодекса Российской Федерации, регулируется Законом N 115-ФЗ. Правовому положению иностранцев, пребывающих на территории Российской Федерации, свойственны особенности, порождающие различия в содержании правового статуса иностранных граждан и в конечном итоге играющие немаловажную роль в процессах увеличения или уменьшения объема правоспособности лиц из числа неграждан в сфере труда. Например, работа по найму иностранного гражданина в Российской Федерации допускается исключительно на основании трудового договора либо гражданско-правового договора о выполнении работ (оказании услуг), а следовательно, иностранный работник представляет собой временно пребывающего в Российской Федерации иностранца, осуществляющего в установленном порядке трудовую деятельность.

Иностранец вправе наниматься на работу лишь при наличии разрешения на работу. Данный документ подтверждает право иностранного работника на временное осуществление на территории Российской Федерации трудовой деятельности или право иностранного гражданина, зарегистрированного в Российской Федерации в качестве индивидуального предпринимателя, на ведение предпринимательской деятельности. Таким образом, иностранец вправе выступать и в роли работодателя, для чего ему необходимо зарегистрироваться в налоговых органах в качестве предпринимателя без образования юридического лица.

Депортация - административно-правовая санкция, применяемая к иностранному гражданину или лицу без гражданства за нарушение режима пребывания на территории Российской Федерации или при незаконном нахождении его в России. Она заключается в принудительной высылке иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в России. Административное выдворение за пределы Российской Федерации как мера административного наказания устанавливается в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства, находящихся на территории России, назначается исключительно судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию - соответствующими должностными лицами. В то же время данная санкция не может быть применена к иностранным гражданам, проходящим военную службу. Постановления об административном выдворении выносят судьи районных судов за незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации (ч. 2 ст. 18.10 Кодекса РФ об административных правонарушениях; далее - КоАП РФ), нарушение иммиграционных правил (ст. 18.11 КоАП РФ). Дела о нарушении режима Государственной границы РФ (ч. 2 ст. 18.1 КоАП РФ), нарушении режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ (ч. 2 ст. 18.4 КоАП РФ) и о нарушении иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию или режима пребывания в России (ст. 18.8 КоАП РФ) рассматривают районные судьи в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком правонарушении, передают его на рассмотрение судьи с учетом возможности применения административного выдворения. Постановления об административном выдворении иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение режима Государственной границы РФ и нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ вправе выносить также должностные лица пограничных органов (ст. 23.10 КоАП РФ).

Протоколы об административных правонарушениях уполномочены составлять должностные лица органов внутренних дел (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ), пограничных органов (ч. 1 ст. 28.3 КоАП РФ), органов, уполномоченных в области миграции населения (п. 15 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ). Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства на основании принятых в установленном порядке постановлений производится пограничными органами и органами внутренних дел (ст. 32.9 КоАП РФ).

Въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам и лицам без гражданства не разрешается, если они в период предыдущего пребывания были выдворены за пределы Российской Федерации в принудительном порядке, в течение пяти лет со дня выдворения (п. 2 ч. 1 ст. 27 Закона о въезде и выезде).

Структура миграционного законодательства

Одной из глобальных проблем, стоящих в настоящее время перед мировым сообществом, является проблема надлежащего правового обеспечения на международном и национальном уровнях прав и свобод человека. Разрешение данной проблемы может достигаться различными способами, один из которых законодательное регламентирование правового статуса личности.

Ни для кого не секрет, что со второй половины прошлого века до начала XXI в. данная проблема, с одной стороны, трансформировалась и приобрела новое "прочтение", в частности вышла на качественно новый уровень в области правового регламентирования "человеческого измерения", а с другой - усугубилась во многом из-за желания определенных политических и общественных сил возродить примат тоталитарных законодательных норм, направленных на возвышение роли государства над человеком и обществом. Сегодня вопрос о правовом статусе человека не ограничивается рамками определенного государства - он является базисным для конституционной науки в целом.

На этапе современного развития цивилизации, когда расширяются межгосударственные интеграционные связи, постоянно увеличивается объем миграционного потока. Тем самым изменяется и субъектный состав лиц с различной государственной принадлежностью, пребывающих в Российской Федерации, что в конечном итоге приводит к многократному увеличению числа иностранных граждан и лиц без гражданства.

Российская Федерация, выступая равноправным партнером иностранных государств на мировой арене в области обеспечения прав и свобод человека, является участником многочисленных международных организаций, которые занимаются проблемами, связанными с законодательным регулированием правового статуса индивида, в том числе иностранных граждан. Среди таких организаций следует отметить Организацию Объединенных Наций (Комитет по правам человека, ЮНЕСКО), Совет Европы (Суд по правам человека), Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе. Россия в рамках названных организаций пропагандирует верховенство прав и свобод человека на своей территории, стремясь к всеобщему позитивному восприятию правового статуса личности, что способствует развитию высокой гуманистической культуры всего мирового сообщества.

Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих в России, также находится под пристальным вниманием Российского государства. Во многом благодаря этому ч. 4 ст. 15 Конституции РФ предусматривает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, т.е. закрепляется приоритет международного законодательства над российским. Кроме того, преамбула Федерального закона от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" устанавливает, что международным договорам принадлежит большая роль в защите основных прав и свобод человека.

Схожая точка зрения встречается в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации" : "...права и свободы человека согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, а также международным договорам Российской Федерации являются непосредственно действующими в пределах юрисдикции Российской Федерации. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием" (абз. 3 п. 1).

Таким образом, правовой статус иностранцев в Российской Федерации регулируется и национальным, и международным законодательством.

Среди международных правовых актов универсального характера, регулирующих правовое положение человека, в том числе иностранцев, необходимо отметить следующие нормативные правовые акты: Устав Организации Объединенных Наций, Всеобщую декларацию прав человека, Пакт о гражданских и политических правах, Пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Нью-Йорк, 7 марта 1966 г.) , Декларацию о территориальном убежище (14 декабря 1967 г.) , Декларацию о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, где они проживают , Конвенцию о сокращении безгражданства (Нью-Йорк, 30 августа 1961 г.) , Конвенцию о статусе апатридов (Нью-Йорк, 28 сентября 1954 г.). Данные и многие другие международные нормативные акты определяют основы правового подхода к формированию института прав человека на территории государств, которые являются участниками данных документов.

В 1945 г. Устав ООН, будучи многосторонним договором, впервые в истории заложил базис для развития взаимодействия между государствами в сфере обеспечения и защиты прав человека. Кроме того, на каждое государство, подписавшее его, он возложил юридическое обязательство соблюдать основные права и свободы человека. Следует отметить, что данный документ не содержит дифференциации людей по принципу их государственной принадлежности, т.е. определяет правовое положение человека в целом, несмотря на гражданство определенного лица или группы лиц. Однако закрепление самого перечня основополагающих прав и свобод человека было осуществлено только по прошествии трех лет путем принятия Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. Всеобщей декларации прав человека.

Вышеуказанная Декларация определила перечень гражданских, политических, экономических и социальных прав, но в связи с тем, что она принята в виде резолюции ООН, она носила лишь рекомендательный характер. Однако в настоящее время в международной правоприменительной практике Всеобщая декларация прав и свобод воспринимается и выступает в качестве правового обычая, поэтому многие демократические государства в своем внутреннем законодательстве обязательно закрепляют права и свободы, предусмотренные настоящим документом, что подтверждает обязательность установленных Декларацией правовых норм. Российская Федерация также не исключение из общего правила.

В свою очередь, Пакт о гражданских и политических правах и Пакт об экономических, социальных и культурных правах, принятые 19 декабря 1966 г., совместно с Факультативными протоколами к ним, как указывалось в § 1.1 и 1.2, представляют собой как бы кульминацию определения на международном уровне составных частей института прав и свобод человека.

Вышеуказанные международные нормативные правовые акты имеют общую черту: они предусматривают, что основные права и свободы человека должны соблюдаться без дискриминации, независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или каких-либо других обстоятельств. Это касается не только граждан определенного государства, но и пребывающих в данном государстве лиц, не имеющих гражданства, - иностранцев.

Следует особо отметить, что нормативными правовыми источниками правового статуса лица, не являющегося российским гражданином, в Российской Федерации наряду с международными правовыми актами являются в соответствии с ч. 2 ст. 4 Конституции РФ нормы внутреннего законодательства, в частности Основной Закон.

Общий подход конституционной науки к определению правового положения иностранного гражданина или лица без гражданства закреплен в ч. 3 ст. 62 Конституции РФ. Согласно данной правовой норме, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и исполняют обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Как уже отмечалось выше, в настоящее время основным нормативным правовым актом, регулирующим правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, изданным во исполнение положений Конституции РФ, является Закон N 115-ФЗ, а также Федеральный закон от 18 июля 2006 г. N 109-ФЗ "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации".

Процесс принятия Закона N 115-ФЗ был очень долгим и трудным. 24 июня 1997 г. он был принят Государственной Думой Федерального Собрания РФ (далее - Дума), но впоследствии был отклонен Советом Федерации Федерального Собрания РФ (далее - Совет Федерации) с созданием согласительной комиссии. После полугодичной доработки текста Закона N 115-ФЗ согласительной комиссией он был вновь принят Думой и вновь отклонен Советом Федерации с созданием еще одной согласительной комиссии. В июле 1998 г. данный Закон был одобрен Советом Федерации, однако Президент России Б.Н. Ельцин возвратил Закон N 115-ФЗ в Думу без рассмотрения, так как в пакете представленных к внесению документов отсутствовало заключение Правительства РФ.

После первого чтения, состоявшегося 16 июня 1999 г., к законопроекту в Думу было представлено более 400 поправок. 21 июня 2002 г. Дума окончательно приняла данный нормативный правовой акт в третьем чтении, и новый Закон 10 июля 2002 г. был одобрен Советом Федерации. Однако он вступил в законную силу лишь спустя три месяца, 1 ноября 2002 г. Необходимость такого длительного срока с момента утверждения Закона N 115-ФЗ до его вступления в законную силу была продиктована наличием в Законе множества новых правовых институтов, для изучения и внедрения которых требовалось время.

Кроме того, в течение последнего десятилетия Россия не имела закона, отвечающего сложившимся реалиям, в том числе системе российского законодательства, и регулировавшего бы правовое положение иностранцев на ее территории , а действующие советские нормативные правовые акты порождали у их субъектов (у иностранцев, у российских государственных органов) многочисленные проблемы в правоприменительной практике. Их применение уже в новом Российском государстве привело к тому, что иностранные граждане, в том числе граждане бывшего СССР, пребывавшие на территории Российской Федерации, оказались в правовом вакууме, выходом из которого могло служить лишь принятие ими российского гражданства. В связи с этим Закон N 115-ФЗ, регулирующий их правовое положение на территории Российской Федерации (отношения между иностранцами и органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также должностными лицами указанных органов, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) и осуществлением трудовой, предпринимательской и иной деятельности иностранных граждан в Российской Федерации, - ст. 1 Закона N 115-ФЗ), давно стал необходимым и востребованным шагом российского законодателя к воплощению в жизнь и применению на практике декларируемого в ст. 2 Основного Закона принципа верховенства прав и свобод человека.

Регламентируя правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства, российский законодатель ограничился воспроизведением в ст. 4 Закона N 115-ФЗ положений ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, согласно которым иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и выполняют обязанности наравне с гражданами России, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. В то же время Основной Закон качественно расширяет "правовое поле", регламентирующее правовой статус иностранца за счет действующих и обязательных для Российской Федерации международных соглашений и договоров. Ведь международные правовые акты, как отмечалось выше, также содержат нормы, непосредственно затрагивающие права и свободы человека, в том числе иностранных граждан. В связи с этим представляется, что сужение конституционно-правового статуса иностранцев за счет неприменения норм международного права недопустимо.

К положительным чертам Закона N 115-ФЗ следует отнести то, что законодатель четко определил органы, ведающие вопросами правового положения иностранных граждан, пребывающих на территории Российской Федерации. Это федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, либо федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами миграции, либо его территориальный орган, т.е. Министерство иностранных дел или Федеральная миграционная служба.

Кроме того, законодатель в п. 2 ст. 12 Закона N 115-ФЗ установил, что постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме.

Таким образом, данный нормативный правовой акт расширил содержание конституционно-правового статуса иностранного гражданина или лица без гражданства и еще раз подтвердил, что Российское государство придерживается основных демократических норм при законодательном закреплении прав и свобод человека и гражданина.

Однако, кроме положительных черт, Закон N 115-ФЗ имеет и отрицательные черты, к которым в первую очередь следует отнести способ формулирования основ правового положения иностранных граждан, определенный в ст. 4 данного Закона. Согласно данной правовой норме, иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правами и исполняют обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Это предполагает, что Закон N 115-ФЗ определяет не столько правовое положение иностранцев, сколько его правовые рамки.

Таким образом, рамки конституционно-правового статуса неграждан России состоят из ограничительных и запретительных мер, закрепленных в самом Законе. Например, Закон N 115-ФЗ устанавливает порядок доступа иностранцев на территорию Российской Федерации, определяет порядок учета и контроля над их проживанием, вводит ограничения, связанные с трудовой деятельностью иностранцев, а также законодательно устанавливает институт принудительной высылки иностранных граждан (депортации) с территории Российской Федерации.

Несмотря на свой ограничительно-запретительный характер, Закон N 115-ФЗ, как указывалось выше, содержит ряд правовых институтов, которые до этого времени отсутствовали в российской конституционной науке, например институт временного проживания, а также институт прохождения военной службы негражданами России. Введение данных правовых институтов воспринимается общественностью по-разному, так как у различных социальных групп существуют собственные точки зрения на эти вопросы.

С одной стороны, институт временного проживания существенно усложнил и затянул процедуру получения иностранными гражданами документов на их постоянное проживание в Российской Федерации, с другой стороны, Российское государство ввело еще одну ступень, которая во многом служит целям проверки иностранцев на благонадежность перед выдачей им документов для постоянного проживания. Ведь в этом случае иностранцу выдается вид на жительство сроком на пять лет (п. 3 ст. 8 Закона N 115-ФЗ) вместо трех при разрешении на временное проживание (п. 1 ст. 6 Закона N 115-ФЗ). Кроме того, вид на жительство в дальнейшем может быть продлен (п. 3 ст. 8 Закона N 115-ФЗ), в то время как разрешение на временное проживание выдается иностранцу только один раз.

Существует как множество сторонников введения данного правового института, в основном среди российских граждан, так и много его противников, в основном среди находящихся (пребывающих) в России иностранцев. В свою очередь, правовой институт прохождения иностранными гражданами военной службы в настоящее время до конца законодательно не урегулирован. Однако его введение преследует благую цель - защиту интересов Российской Федерации. Российское государство, восстанавливая и наращивая военный потенциал в целях защиты собственных граждан, открывает свои военные базы на территориях сопредельных государств (например, в Республике Кыргызстан и в Республике Таджикистан), в связи с чем для их укомплектования личным составом может быть задействовано местное население - граждане иностранных государств. В то же время находятся и активные противники данного института, утверждающие, что подобная форма набора военнослужащих не что иное, как институт наемничества, который используется на государственном уровне, за что в Российской Федерации для физических лиц предусмотрена уголовная ответственность (ст. 359 УК РФ).

Представляется, что данная социальная позиция вполне может быть оспорена, к тому же неосновательна, тем более что в мировой практике данное явление довольно широко распространено, например во Франции существует Иностранный легион, комплектующийся исключительно из иностранных граждан и лиц без гражданства.

К отрицательным чертам Закона N 115-ФЗ следует отнести то, что он не обладает ярко выраженной и четкой внутренней структурой. Вследствие этого среднестатистическому иностранцу порой затруднительно самостоятельно разобраться в регламентирующих его жизнь правовых нормах и правилах, что обусловливает возможность злоупотреблений со стороны государственных органов власти, ведающих данными вопросами.

В частности, следует отметить еще одно спорное положение Закона N 115-ФЗ, касающееся административного выдворения иностранцев из Российской Федерации. Согласно п. 5 ст. 34 Закона N 115-ФЗ, иностранные граждане, подлежащие административному выдворению за пределы Российской Федерации, по решению суда содержатся в специально отведенных помещениях органов внутренних дел или безопасности либо в специальных учреждениях, создаваемых в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, до исполнения решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации. Данная правовая норма носит императивный характер, т.е. предусматривает свое обязательное применение.

В то же время п. 5 ст. 32.10 КоАП РФ устанавливает, что до административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства по решению суда могут содержаться в специальных помещениях. В этом случае норма носит диспозитивный характер.

Таким образом, перед российской судебной системой возникает вопрос, связанный с возможностью применения ею правовых норм с различным характером, что приведет к отсутствию единообразия в правоприменительной практике. Из сказанного следует, на взгляд авторов, что некоторые положения Закона N 115-ФЗ должны быть проверены Конституционным Судом Российской Федерации на соответствие Конституции РФ.

Кроме того, Закон N 115-ФЗ предусматривает издание в его исполнение многочисленных подзаконных нормативных правовых актов, многие из которых в настоящее время уже приняты , однако многие еще находятся на стадии подготовки. Именно данные подзаконные нормативные правовые акты должны четко регламентировать ту или иную сферу жизнедеятельности иностранного гражданина в Российской Федерации, т.е. определять его правовое положение.

К сожалению, Закон N 115-ФЗ не всегда содержит указание на орган, который должен устанавливать для иностранцев тот или иной порядок либо какие-то конкретные правила. Это уже привело к "омертвению" (отказу от применения на практике) некоторых правовых норм, предусмотренных законом, так как государственные органы не могут определить, в чью компетенцию входит принятие тех или иных подзаконных нормативных актов. К таким "мертвым" нормам можно отнести, например, механизм осуществления иностранным гражданином или лицом без гражданства инвестиций в Российской Федерации для получения разрешения на временное проживание (подп. 5 п. 3 ст. 6 Закона N 115-ФЗ).

Думается, действующий в настоящее время Закон N 115-ФЗ должен содержать указание на конкретный государственный орган, отвечающий за издание правовых актов во исполнение той или иной нормы, будь то Президент РФ, Правительство РФ либо иное федеральное министерство или ведомство. Иначе может сложиться ситуация, когда два разных органа принимают различные правовые акты по общему вопросу, как, например, в случае с трудоустройством иностранцев на территории Российской Федерации.

Закон N 115-ФЗ обязал иностранных работников получать разрешение на работу - документ, подтверждающий право иностранного работника на временное осуществление на территории Российской Федерации трудовой деятельности или право иностранного гражданина, зарегистрированного в Российской Федерации в качестве индивидуального предпринимателя, на ведение предпринимательской деятельности (ст. 2 Закона N 115-ФЗ). Во исполнение данной нормы Правительство России издало Постановление от 15 ноября 2006 г. N 681 "О порядке выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации".

Глава II данного подзаконного нормативного правового акта регулирует и порядок выдачи работодателям разрешений на привлечение, и использование иностранных работников.

Приказом Федеральной миграционной службы от 25 декабря 2006 г. N 369 "Об утверждении формы бланка заявления о выдаче работодателю или заказчику работ (услуг) разрешения на привлечение и использование иностранных работников и формы бланка разрешения на привлечение и использование иностранных работников" установлена форма бланка заявления и выдаваемого ФМС РФ работодателю бланка разрешения на привлечение работников.

Вышеуказанные нормативные акты, регулирующие правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства, не охватывают еще одну группу иностранцев - беженцев и вынужденных переселенцев. В связи с этим их правовой статус регулируется Федеральным законом "О беженцах", Законом РФ "О вынужденных переселенцах" и Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. N 746 "Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища" (с изменениями и дополнениями).

Данные нормативные акты вступили в законную силу раньше Закона N 115-ФЗ и действуют до сих пор. Их главными характерными и отличительными чертами (по сравнению с Законом N 115-ФЗ) являются четко сформулированные законодателем правовые институты, тем более, что они уже вполне "обкатаны" на практике. Это подтверждается специальным докладом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации "О конституционном праве на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации", подготовленным в 2000 г.: в 1999 г. в органы миграционной службы обратились с ходатайством о признании беженцами 2650 человек, из них приобрели статус беженца только 314 человек, в том числе 214 человек - из государств дальнего зарубежья.

Федеральным законом "О беженцах" предусмотрено несколько государственных органов, в которые лицо, ходатайствующее о получении статуса беженца, может обратиться с соответствующим ходатайством. В то же время Закон N 115-ФЗ предусматривает только МИД или ФМС, несмотря на то, что подразделения МИДа в течение первого года действия Закона N 115-ФЗ не предпринимали никаких практических действий для его реализации, так как отсутствовал необходимый подзаконный нормативный правовой акт.

В регламентировании правового положения иностранца огромную роль играет также судебная система Российской Федерации. К сожалению, принцип судебной защиты прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства не упомянут ни в одной статье Закона N 115-ФЗ. Хотя, согласно ст. 23, 45, 46 Конституции РФ, иностранные граждане наряду с российскими гражданами имеют право на судебную защиту своих прав, поэтому отсутствие в Законе N 115-ФЗ правовой нормы, устанавливающей принцип судебной защиты иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих в Российской Федерации, представляется явным упущением российского законодателя. Причем Пленум Верховного Суда РФ в своем Постановлении от 10 октября 2003 г. N 5 прямо указывает, что при рассмотрении гражданских и уголовных дел судам следует иметь в виду, что в силу ч. 1 ст. 47 Конституции РФ никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом. В соответствии с п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод каждый при определении своих гражданских прав и обязанностей или при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, имеет право на суд, созданный на основании закона.

Из постановлений Европейского суда по правам человека следует, что в судебной системе Российской Федерации данное правило распространяется не только на судей федеральных судов и мировых судей, но и на присяжных заседателей, которыми являются граждане Российской Федерации, включенные в списки присяжных заседателей и призванные в установленном законом порядке к участию в осуществлении правосудия (п. 13).

Таким образом, судебная система, а также выработанная ею судебная практика - один из главных источников правового статуса иностранного гражданина или лица без гражданства.

Особое место в судебной системе Российской Федерации при определении конституционно-правового статуса иностранца, как отмечалось выше, занимает Конституционный Суд Российской Федерации, неоднократно указывавший, что "государство обязано обеспечить полное осуществление права на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной и эффективной". Причем такая судебная защита должна "обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости".

Согласно ч. 4 ст. 125 Основного Закона, Конституционный Суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом. Хотя, по мнению авторов, руководствуясь ст. 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" (с изм. от 8 февраля 2001 г., 15 декабря 2001 г.) и п. 1 резолютивной части Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. N 19-П "По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации" , следует сделать вывод о том, что в полномочия Конституционного Суда входит рассмотрение вопросов не только о нарушении прав и свобод российских граждан, но и о защите основных прав и свобод лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации.

Показательным примером может служить принятие Конституционным Судом к своему рассмотрению жалобы иностранного гражданина на нарушение его законных прав и ее удовлетворение. Кроме того, само Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. N 6-П "По делу о проверке конституционности положения части 2 статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года "О правовом положении иностранных граждан в СССР" в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура" содержит указание на возможность обращения в Конституционный Суд иностранных граждан и лиц без гражданства: "...по смыслу данной нормы в ее взаимосвязи со статьей 46, частью 2 статьи 17, частью 3 статьи 62 и частью 4 статьи 125 Конституции Российской Федерации, возможность защиты прав и свобод посредством конституционного правосудия должна быть обеспечена каждому, в том числе иностранным гражданам и лицам без гражданства, если законом нарушены их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации..."

Международные акты, закрепляющие права и свободы человека, можно подразделить на несколько групп, исходя из предмета их регулирования, принципа территориальности и числа участников. Данная классификация не является исчерпывающей, а основывается лишь на основополагающих (базисных) принципах права.

К универсальным международно-правовым актам, участниками которых являются почти все цивилизованные демократические государства, следует отнести: Устав Организации Объединенных Наций (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.) , Всеобщую декларацию прав человека , Международный пакт о гражданских и политических правах , Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и другие документы. Примером договоров, конвенций и соглашений, заключаемых между самими государствами с целью предоставления того или иного режима своим гражданам на территории стран - участниц таких нормативных правовых актов, могут служить Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории их участников , Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека и иные законодательные акты.

Наряду с вышеуказанными международными нормативными правовыми актами правовой статус личности регулируется внутригосударственной системой права.

Как было сказано выше, в настоящее время основным документом, регламентирующим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, является Закон N 115-ФЗ (Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" (с изм. от 30 июня 2003 г., 11 ноября 2003 г.) ). Данный нормативный правовой акт пришел на смену Закону СССР от 24 июня 1981 г. N 5152-X "О правовом положении иностранных граждан в СССР" (с изм. от 19 мая 1995 г., 15 августа 1996 г.) , а также положениям и инструкциям, утвержденным более 20 лет назад.

Советский Закон к дню принятия Закона N 115-ФЗ морально устарел, тем более, что он действовал еще до принятия Конституции РФ 1993 г. и был ориентирован на период относительного противопоставления образа правовой мысли Союза ССР и некоторых западных государств. Несмотря на это, он полностью выполнил свою основную задачу: в период реформирования отечественного законодательства он регламентировал правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства, хотя и создал при этом много трудностей, в основном, в правоприменительной практике.

В последнее время во исполнение Закона N 115-ФЗ были изданы следующие подзаконные нормативные правовые акты: Постановление Правительства РФ от 1 ноября 2002 г. N 789 "Об утверждении Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание" (с изменениями от 23 января 2007 г., 28 марта, 26 апреля 2008 г.), Постановление Правительства РФ от 1 ноября 2002 г. N 794 "Об утверждении Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство" (с изменениями от 23 января 2007 г., 28 марта, 26 апреля 2008 г.), Приказ Федеральной миграционной службы от 29 февраля 2008 г. N 40 "Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации" и Приказ Федеральной миграционной службы от 29 февраля 2008 г. N 41 "Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации".

Указанные выше документы конкретизируют применение некоторых норм, закрепленных в Законе N 115-ФЗ и в некоторых международных соглашениях. Они обязательны к исполнению государственными органами и их должностными лицами, а также негосударственными организациями и предприятиями, а поэтому очень важны при определении правового статуса конкретного иностранного гражданина или лица без гражданства.

Что касается правового положения иностранных граждан и федеральных законов, регламентирующих их правовое положение в современной России, то следует остановиться на вопросах, касающихся двойного гражданства , так как данный институт, во-первых, является новым для российской правовой системы , а во-вторых, правовой статус лиц с двойным гражданством (бипатридов) имеет свои особенности, обусловленные в первую очередь наличием у лица, имеющего двойное гражданство, гражданства иностранного государства.

Статья 62 Конституции РФ предусматривает, что гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Кроме того, наличие у гражданина России 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.

Таким образом, данное лицо, обладая некоторыми признаками иностранного гражданина, в частности наличием документов, подтверждающих принадлежность данного лица к гражданству иностранного государства, для Российского государства таковым не является: Российская Федерация признает его исключительно своим гражданином. В связи с этим он несет права и исполняет обязанности российского гражданина.

Следует отметить, что наряду с правовым статусом российского гражданина бипатрид должен нести права и выполнять обязанности, предусмотренные законодательством иностранного государства. Тем не менее это не порождает расширения его правового статуса.

Н.В. Витрук считает, что наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и одновременно не освобождает от выполнения установленных обязанностей. Наличие двойного гражданства не означает и расширения прав и свобод человека. Иными словами, лицо, состоящее в гражданстве Российской Федерации и другого государства, не может одновременно осуществлять права и обязанности, вытекающие из гражданства двух государств. Схожую правовую позицию отстаивает и В.И. Андрианов. Он указывает, что лицо, состоящее в гражданстве обеих сторон и постоянно проживающее на территории одной стороны, в полном объеме пользуется правами и свободами, а также выполняет обязанности гражданина той стороны, на территории которой оно постоянно проживает. При этом важно, что лица, состоящие в гражданстве обоих государств, не могут одновременно осуществлять права и обязанности, вытекающие из гражданства обеих сторон.

Ни в коей мере нельзя подменять понятие "двойное гражданство" понятием "множественность гражданства". Первое понятие свойственно лицам, приобретающим гражданство иностранного государства в соответствии с международными законодательными актами, если приобретение второго гражданства разрешается внутригосударственным нормативным правовым актом, а вторая ситуация - это приобретение человеком гражданства иностранного государства вне рамок и условий международных договоров Российской Федерации из-за коллизий международной правотворческой и правоприменительной практики. Например, ребенок российских граждан рожден в государстве, законодательство которого связывает факт возникновения гражданства с "правом почвы".

В настоящее время в Российской Федерации появился новый правовой институт - "союзное гражданство". Данный вид гражданства вытекает из сложившихся особенно близких межгосударственных отношений между Республикой Беларусь и Российской Федерацией и имеет множество особенностей, которые вынуждают рассматривать белорусских граждан, пребывающих в Российской Федерации, как отдельную группу иностранных граждан с особым правовым статусом.

Органы, занимающиеся вопросами миграции и гражданства

1. Органы государственной власти, ведающие вопросами миграции

Миграционные отношения как объект правового регулирования и осуществления иных управленческих действий предполагают наличие системы органов, обеспечивающих направляющее воздействие на данную группу общественных отношений. При этом полномочия органов власти в сфере регулирования миграционных процессов четко разграничены путем закрепления их компетенции в положениях нормативных правовых актов.

Говоря о разграничении полномочий между органами государственной власти, ведающими вопросами миграции, необходимо отметить, что в регулировании миграционных отношений участвуют органы власти различных уровней. Так, в ст. 71 - 73 Конституции РФ определены предметы ведения Российской Федерации, совместные (с субъектами Российской Федерации) предметы ведения и предметы ведения субъектов Федерации (так называемая остаточная компетенция).

Несмотря на то что в Конституции РФ прямо не указано, к компетенции какого уровня относится решение миграционных вопросов, это не означает, что по принципу остаточной компетенции миграционные отношения находятся в ведении субъектов РФ.

Многообразие миграционной сферы обусловливает сложность и разнообразность миграционных правоотношений. Так, в компетенцию федеральных органов входят вопросы регулирования прав и свобод человека и гражданина, гражданства России, внешней политики и международных отношений, безопасности государства и некоторые иные вопросы, которые относятся к ведению Российской Федерации.

В то же время нельзя отрицать, что миграционные отношения складываются в том числе в связи с обеспечением и защитой прав мигрантов, соблюдением мигрантами российского законодательства. А эти вопросы ст. 72 Конституции РФ относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, что не исключает возможности участия последних в реализации соответствующих полномочий.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в регулировании миграционных отношений участвуют как федеральные органы государственной власти, так и органы государственной власти субъектов РФ. Кроме того, можно говорить и о потенциальных возможностях органов местного самоуправления в обозначенной сфере, несмотря на то, что его возможности в настоящее время не используются в сфере управления миграционными отношениями.

На федеральном уровне непосредственное участие в регулировании миграционных отношений принимают Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти.

Основная роль Федерального Собрания РФ в регулировании процессов миграции заключается в издании законов в области регламентирования миграционных отношений. Так, в настоящее время действует широкий круг федеральных законов, специализирующихся на регулировании отдельных отношений в сфере миграции. В этой связи необходимо упомянуть, в частности, такие законы, как Федеральный закон от 15 августа 1996 г. N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" , Федеральный закон от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ "О гражданстве РФ" , Федеральный закон от 18 июля 2006 г. N 109-ФЗ "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ" , Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации".

Указы Президента Российской Федерации как форма регулирования миграционных правоотношений не только определяют порядок реализации положений федеральных конституционных и федеральных законов, но в отдельных случаях также восполняют имеющиеся в законодательстве правовые пробелы. Примером этого может служить Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. N 637 "О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом".

Однако роль Президента Российской Федерации не ограничивается лишь изданием указов, регулирующих вопросы в сфере миграции. Президент Российской Федерации также решает вопросы приема в гражданство и восстановления в гражданстве России в общем порядке; выхода из гражданства РФ в общем порядке и по заявлениям обоих усыновителей или единственного усыновителя, являющихся иностранными гражданами; отмены решений по вопросам гражданства РФ, принятых на основании подложных документов или заведомо ложных сведений, и т.д. Об этом подробнее будет сказано ниже.

Однако наиболее активную роль в реализации миграционной политики и решении стоящих перед государством задач в сфере миграции играют органы исполнительной власти, поскольку, помимо осуществления нормативного правового регулирования миграционных отношений, органы власти реализуют значительный объем исполнительно-распорядительных полномочий, связанных с регулированием миграционных процессов.

Согласно ст. 110 Конституции РФ, исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство России, которое представляет собой орган государственной власти, выполняющий общегосударственные функции, созданный и действующий в соответствии с Конституцией РФ и развивающими ее положениями федеральных конституционных и федеральных законов, наделенный самостоятельными полномочиями.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" закрепляет за высшим исполнительным органом государственной власти полномочие по обеспечению проведения единой государственной миграционной политики.

Полномочия Правительства РФ в области управления миграционными отношениями можно сгруппировать по следующим приоритетным направлениям:

обеспечение эффективного всеобъемлющего контроля над миграционными процессами в Российской Федерации;

содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;

установление механизма расселения иммигрантов по территории страны исходя из интересов социально-экономического развития регионов, с учетом потребности региональных рынков труда и демографической ситуации;

оптимизация внутренних миграционных процессов и содействие эффективному использованию трудовых ресурсов;

интеграция вынужденных мигрантов в Российской Федерации, реализация их конституционных прав и свобод;

привлечение иммигрантов на работу в Российскую Федерацию исходя из необходимости обеспечения экономики страны в целом и отдельных регионов трудовыми ресурсами, обеспечения сбалансированности национального рынка труда с учетом принципа преимущественного трудоустройства граждан Российской Федерации;

создание условий для добровольного возвращения в места прежнего проживания российских граждан, временно находящихся на других территориях страны;

обеспечение эвакуации российских граждан из зарубежных государств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций и др..

Кроме того, одно из направлений деятельности Правительства РФ в сфере управления миграционными процессами состоит в планировании и выделении бюджетных средств на реализацию целевых федеральных программ в части финансирования мероприятий в области миграции населения.

Одним из важнейших инструментов решения указанных задач Правительства Российской Федерацией является его нормотворческая деятельность. При этом нормотворческие полномочия Правительства РФ не ограничиваются изданием подзаконных актов, а предполагают и участие в подготовке нормативных правовых актов вообще. Так, ст. 104 Конституции РФ называет Правительство Российской Федерации в числе органов государственной власти, обладающих правом законодательной инициативы.

Таким образом, можно говорить о трех формах реализации миграционной политики органами исполнительной власти: во-первых, претворение закона в практику через его конкретизацию в подзаконном нормативном правовом акте, во-вторых, непосредственное применение закона и конкретизирующего его подзаконного нормативного правового акта и, в-третьих, подготовка проекта закона и внесение его в установленном порядке в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Непосредственное исполнение правовых норм, содержащихся в законах и подзаконных актах, регулирующих миграционные правоотношения, возложено на иные органы исполнительной власти.

В течение длительного времени исполнительные органы, занимавшиеся миграцией, находились в процессе реформирования.

Указом Президента РФ от 14 июня 1992 г. N 626 "О Федеральной миграционной службе России" при Министерстве труда и занятости населения Российской Федерации была образована Федеральная миграционная служба России.

Положением о ФМС, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 1 марта 1993 г. N 173 "Об утверждении Положения о Федеральной миграционной службе России" , на нее был возложен широкий круг задач как на центральный федеральный орган, осуществляющий государственную политику в области миграции населения и координирующий работу по этому направлению в России. В структуру ФМС включались организации и органы миграционной службы субъектов РФ, пункты иммиграционного контроля - это была государственная система управления миграционными процессами в Российской Федерации.

При очередной реорганизации федеральных органов исполнительной власти ФМС была ликвидирована, вернее, присоединена к Министерству по делам Федерации, национальной и миграционной политики РФ.

В 2001 г. это Министерство было ликвидировано и Указом Президента РФ от 23 февраля 2002 г. N 232 "О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики" (Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. N 928 настоящий Указ признан утратившим силу) было установлено, что Министерство внутренних дел РФ наряду с функциями, возложенными на него законодательством РФ, будет выполнять также функции федерального органа исполнительной власти по миграционной службе.

И в настоящее время в обеспечении миграционной политики Российской Федерации участвует целый ряд федеральных органов исполнительной власти: для одних это непосредственная задача, включенная в их функциональные обязанности; для других она тесно соотносится с их основной компетенцией.

Основным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, а также функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, является Федеральная миграционная служба. Статус миграционной службы определен в Положении о Федеральной миграционной службе, утвержденном Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. N 928 "Вопросы Федеральной миграционной службы".

В соответствии с Положением Федеральная миграционная служба (ФМС России) является федеральным органом исполнительной власти, подведомственным Министерству внутренних дел Российской Федерации, реализующим государственную политику в сфере миграции и осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции.

ФМС России возглавляет директор Федеральной миграционной службы, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации. Директор имеет шесть заместителей, в том числе одного первого заместителя.

К числу основных задач Федеральной миграционной службы отнесены реализация общей стратегии государственной миграционной политики и совершенствование нормативно-правового регулирования в миграционной сфере, что, несомненно, говорит об особом положении Службы в системе органов исполнительной власти и обусловливает существенный объем ее полномочий.

Говоря о полномочиях Службы, целесообразно разделить их на некие условные группы.

Первую группу полномочий можно связать с ведением миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства.

Осуществляя деятельность по фиксации и обобщению предусмотренных законодательством сведений об иностранных гражданах и лицах без гражданства и об их перемещениях, Федеральная миграционная служба имеет следующие полномочия:

1) регистрирует иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства и ведет учет иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания;

2) проводит контроль и надзор за соблюдением иностранными гражданами, должностными лицами, юридическими лицами, иными органами и организациями правил миграционного учета;

3) координирует деятельность в области миграционного учета иных федеральных органов исполнительной власти;

4) обеспечивает функционирование государственной информационной системы миграционного учета и своевременное внесение в нее необходимых сведений в полном объеме;

5) представляет в установленном порядке предложения о совершенствовании форм государственного статистического наблюдения в сфере миграции.

Помимо собственно миграционной службы, ее территориальные органы также являются органами миграционного учета и осуществляют такие полномочия, как:

1) регистрация иностранных граждан по месту жительства и учет иностранных граждан по месту пребывания;

2) проставление отметки о регистрации иностранного гражданина по месту жительства в учетных документах органа миграционного учета, в виде на жительство или в разрешении на временное проживание иностранного гражданина;

3) обращение в установленном порядке в суд с заявлением об отмене регистрации иностранного гражданина по месту жительства;

4) направление в органы государственной статистики в соответствии с утвержденными формами государственного статистического наблюдения информации о регистрации иностранных граждан по месту жительства, о постановке иностранных граждан на учет по месту пребывания;

5) направление в территориальные налоговые органы информации о регистрации иностранного гражданина по месту жительства, о постановке иностранного гражданина на учет по месту пребывания;

6) внесение в государственную информационную систему миграционного учета сведений о регистрации иностранных граждан по месту жительства, о постановке иностранных граждан на учет по месту пребывания;

7) контроль над соблюдением гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, должностными лицами и юридическими лицами правил миграционного учета.

Следующая группа полномочий Службы состоит в осуществлении паспортно-визовой деятельности.

К данной группе полномочий можно отнести такую деятельность Службы, как:

1) контроль и надзор за соблюдением иммиграционных правил иностранными гражданами и лицами без гражданства;

2) выдача виз иностранным гражданам и лицам без гражданства на въезд в Российскую Федерацию;

3) оформление и выдача паспортов и иных документов гражданам Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Россию;

4) учет выданных паспортов гражданина Российской Федерации;

5) выдача и замена гражданам Российской Федерации документов, удостоверяющих их личность;

6) оформление приглашений иностранным гражданам и лицам без гражданства на въезд в Российскую Федерацию, а также ведение учета оформляющих приглашения юридических лиц.

В группе полномочий по контролю и надзору в сфере внешней трудовой миграции можно выделить следующие виды деятельности:

1) контроль и надзор за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда;

2) выдачу в установленном порядке разрешения на привлечение работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использование их труда, а также разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства;

3) принятие в соответствии с законодательством Российской Федерации решения о выдаче, приостановлении срока действия или аннулировании разрешений на привлечение и использование иностранных работников, разрешений иностранным гражданам или лицам без гражданства на работу, лицензий на осуществление деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации;

4) принятие решения о выдаче лицензий на осуществление деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации;

5) участие в подготовке предложений по установлению квоты на выдачу приглашений на въезд иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности.

В сферу ведения Федеральной миграционной службы входят полномочия в области предотвращения и пресечения незаконной миграции. В этой связи на Службу возложены такие полномочия, как:

1) реализация мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;

2) иммиграционный контроль в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства;

3) проставление отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства;

4) проведение государственной дактилоскопической регистрации;

5) производство по делам об административных правонарушениях в пределах установленной компетенции;

6) принятие в соответствии с законодательством Российской Федерации решения:

о депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, а также осуществляет меры по их депортации и административному выдворению за пределы Российской Федерации;

о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, а также об установлении запрета на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства;

7) осуществление депортации иностранных граждан во взаимодействии с органами внутренних дел, а также с иными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами в пределах их компетенции;

8) направление информации о депортации иностранного гражданина в федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел;

9) содействие органам внутренних дел при осуществлении ими функций по административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации.

Кроме того, необходимо выделить полномочия ФМС России в области адаптации и интеграции вынужденных мигрантов. Так, Служба:

1) ведет учет, регистрацию, прием и временное размещение лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища либо о признании их беженцами, получивших статус беженца;

2) оказывает содействие беженцам во временном обустройстве в Российской Федерации;

3) осуществляет учет, регистрацию, прием и временное размещение лиц, ходатайствующих о признании их вынужденными переселенцами, получивших статус вынужденного переселенца;

4) оказывает содействие вынужденным переселенцам в обустройстве на новом месте жительства в Российской Федерации;

5) проводит идентификацию иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о признании их беженцами и находящихся в Российской Федерации;

6) участвует в соответствии с законодательством Российской Федерации в разработке и обеспечивает подготовку предложений о распределении по субъектам Российской Федерации лиц, признанных беженцами либо получивших временное убежище.

Кроме того, Федеральная миграционная служба:

1) организует выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации; выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации;

2) принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации решения о:

продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации;

выдаче иностранным гражданам или лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации или вида на жительство, а также об аннулировании указанных разрешений или вида на жительство.

Отдельно следует сказать о полномочиях Службы, касающихся участия в проведении государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом.

Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. N 637 "О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом", в целях создания дополнительных условий для обеспечения добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, были утверждены Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и План мероприятий по реализации указанной Государственной программы.

Цель данной Государственной программы состоит в объединении потенциала соотечественников, проживающих за рубежом, и потребностей развития российских регионов. Программа должна способствовать социально-экономическому развитию России.

Функции координатора Государственной программы возложены на Федеральную миграционную службу. ФМС России как координатор Государственной программы несет ответственность за выполнение обязательств Российской Федерации, предусмотренных Государственной программой, осуществляет контроль над целевым расходованием средств федерального бюджета, направляемых на ее реализацию, вносит в Межведомственную комиссию по реализации Государственной программы предложения об уточнении программных мероприятий, о корректировке показателей и индикаторов Государственной программы с учетом складывающейся социально-экономической ситуации и выполнения Государственной программы.

Исполнителями мероприятий Государственной программы по вопросам, отнесенным к их компетенции, являются органы исполнительной власти субъектов, а также иные федеральные органы исполнительной власти.

Поскольку ФМС России не единственный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции в сфере миграции, более того, эта Служба - координатор деятельности органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в установленной сфере деятельности, необходимо коснуться компетенции иных органов исполнительной власти, осуществляющих, кроме своих основных функций, правоприменительные функции в миграционной области.

Так, Министерство внутренних дел Российской Федерации, в чьем ведении находится Федеральная миграционная служба, будучи федеральным органом исполнительной власти, выполняющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, а также по выработке государственной политики в сфере миграции, координирует и контролирует деятельность Службы, рассматривает доклад о результатах ее деятельности, предложения о заключении международных договоров России и соглашений, проекты нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности.

Министерство, осуществляя свои полномочия:

1) формирует на основе анализа и прогнозирования состояния правопорядка, общественной безопасности и миграционных процессов основные направления государственной политики в установленной сфере деятельности;

2) разрабатывает и осуществляет меры реализации государственной политики в установленной сфере деятельности;

3) организует производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции органов внутренних дел;

4) принимает участие в организации и развитии материально-технической базы ФМС России;

5) обеспечивает совместно с ФМС России взаимодействие органов внутренних дел с территориальными органами ФМС России.

Помимо указанных полномочий, федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, - МВД России занимается административным выдворением иностранного гражданина или лица без гражданства и направляет информацию об этом в Министерство иностранных дел Российской Федерации и Федеральную миграционную службу. Кроме того, иностранные граждане и лица без гражданства, подлежащие депортации и административному выдворению за пределы Российской Федерации, до исполнения решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации по решению суда содержатся в специально отведенных помещениях органов внутренних дел.

Следующим органом, активно влияющим на формирование и реализацию государственной миграционной политики в стране, является Министерство иностранных дел Российской Федерации.

МИД России осуществляет следующие полномочия:

1) участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения прав и свобод граждан Российской Федерации, обороны и безопасности государства, расширения торгово-экономических и финансовых связей, научно-технического, культурного и иного обмена Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями, связей с соотечественниками, проживающими за рубежом;

2) оформляет в установленном порядке и в пределах своей компетенции паспортно-визовую документацию;

3) ведает в пределах своей компетенции вопросами гражданства;

4) ведет учет иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания в случаях, установленных законодательством;

5) принимает решение о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации;

6) выдает приглашение на въезд в Российскую Федерацию;

7) осуществляет контроль над временным пребыванием в Российской Федерации иностранных граждан в случаях, предусмотренных законом;

8) после получения информации о депортации иностранного гражданина или лица без гражданства уведомляет о депортации иностранного гражданина дипломатическое представительство или консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, гражданином которого является депортируемый иностранный гражданин;

9) после получения информации об административном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства уведомляет о депортации иностранного гражданина дипломатическое представительство или консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, гражданином которого является депортируемый иностранный гражданин, а также осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством.

Миграционная служба, осуществляя предоставленные ей полномочия, координирует свою деятельность с Федеральной службой безопасности Российской Федерации.

Федеральная служба безопасности, помимо других возложенных на нее полномочий, занимается следующими видами деятельности:

1) разрабатывает в пределах своих полномочий во взаимодействии с иными федеральными органами исполнительной власти меры по борьбе с незаконной миграцией;

2) участвует в решении вопросов, касающихся приема в гражданство Российской Федерации и выхода из него, выезда граждан Российской Федерации за пределы Российской Федерации и въезда иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию, выезда их за ее пределы, оформления им разрешения на временное проживание и вида на жительство в Российской Федерации, предоставления им политического убежища в Российской Федерации, а также пребывания их на территории Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать вывод, что основной объем полномочий правотворческого и исполнительно-распорядительного характера среди федеральных органов исполнительной власти принадлежит Федеральной миграционной службе. Однако реализация государственной политики в сфере миграции не представляется возможной без четкой координации действий ФМС России с иными органами исполнительной власти, занимающимися миграцией.

2. Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве

Находящиеся на территории Российской Федерации лица могут относиться к одной из следующих категорий:

российские граждане, т.е. лица, которые могут иметь документальное подтверждение их принадлежности к гражданству России;

иностранные граждане, т.е. лица, обладающие документами о принадлежности к другому государству;

лица без гражданства, т.е. лица, не имеющие документов о принадлежности ни к российскому гражданству, ни к гражданству иностранных государств.

Согласно ст. 6 Конституции РФ, гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с Законом о гражданстве, является единым и равным независимо от оснований приобретения. Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и исполняет равные обязанности, предусмотренные Конституцией. Кроме того, ст. 62 Конституции предусматривает возможность для граждан Российской Федерации иметь двойное гражданство.

Основной Закон нашего государства определяет, что вопросы российского гражданства относятся к исключительному ведению Российской Федерации. Это означает, что ни органы государственной власти субъекта Российской Федерации, ни органы местного самоуправления не вправе вмешиваться в процессы получения российского гражданства иностранными гражданами и лицами без гражданства, в том числе путем издания нормативных правовых актов.

Основным специальным правовым источником, посвященным вопросам гражданства, является Закон о гражданстве. Другой важный специальный источник - Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. N 1325 "Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями).

В соответствии с Законом о гражданстве полномочными органами, ведающими делами о гражданстве Российской Федерации, являются следующие федеральные органы власти:

1) Президент Российской Федерации;

2) Федеральная миграционная служба и ее территориальные органы;

3) Министерство иностранных дел Российской Федерации, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами России.

Полномочия указанных органов государственной власти определяются также Законом о гражданстве.

Так, Президент Российской Федерации решает вопросы:

а) приема в гражданство Российской Федерации в общем порядке;

б) восстановления в гражданстве Российской Федерации в общем порядке;

в) выхода из гражданства Российской Федерации в общем порядке;

г) отмены ранее принятых решений по вопросам гражданства Российской Федерации;

д) утверждения положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации.

Кроме того, на него возложена функция обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия ФМС и МИДа России. Вместе с тем в отдельных случаях (больше свойственных упрощенному порядку получения гражданства) Президент Российской Федерации издает указы о вопросах гражданства. В исключительных случаях (например, если лицо использовало подложные документы или сообщило заведомо ложные сведения; состоит на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранного государства; имеет неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемых таковыми в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации; преследуется в уголовном порядке за преступления - до вынесения приговора суда или принятия решения по делу; осуждено и отбывает наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом, - до истечения срока наказания; в течение пяти лет, предшествовавших дню обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации или о восстановлении в гражданстве Российской Федерации, оно выдворялось за пределы Российской Федерации) Президент Российской Федерации вправе рассмотреть вопрос о приеме в гражданство России или восстановлении в российском гражданстве даже при наличии одного из перечисленных обстоятельств.

В течение многих лет работает Комиссия по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации. Она состоит из лиц, назначенных Президентом РФ и выполняющих свои обязанности на общественных началах.

Специальным подразделением, занимающимся делами о гражданстве, является Управление по вопросам гражданства Президента РФ.

Основные функции Управления:

1) организационное, информационное и аналитическое обеспечение реализации Президентом РФ его полномочий по вопросам гражданства;

2) подготовка предложений о совершенствовании законодательства РФ по вопросам гражданства;

3) обеспечение деятельности Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации;

4) подготовка информационных материалов, касающихся вопросов гражданства РФ;

5) подготовка проектов указов и распоряжений Президента РФ о вопросах гражданства РФ;

6) обеспечение координации деятельности государственных органов, ведающих делами о гражданстве России.

Федеральными органами исполнительной власти, занимающимися вопросами гражданства, являются Федеральная миграционная служба и ее территориальные органы, а также Министерство иностранных дел Российской Федерации, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации.

В процессе своей деятельности указанные органы исполнительной власти:

определяют наличие гражданства РФ у соответствующего лица;

являются инстанциями, работающими с документами лиц, ходатайствующих о приобретении российского гражданства либо о выходе из него;

решают вопросы приема в гражданство России и выхода из него в упрощенном порядке.

ФМС России, как уже было отмечено, является федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере миграции и осуществляющим правоприменительные функции, функции контроля, надзора и оказания государственных услуг в сфере миграции.

В решении вопросов гражданства основные задачи Федеральной миграционной службы таковы:

1) реализация общей стратегии государственной политики в сфере миграции;

2) совершенствование нормативно-правового регулирования миграционной политики;

3) производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдача (паспортизация) иностранцам российских документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации.

ФМС России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через свои территориальные органы, а также иные входящие в ее систему организации и подразделения; взаимодействует с иными федеральными органами исполнительной власти, в частности: Министерством иностранных дел Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями.

При реализации возложенных на ФМС России вышеназванных задач Служба:

1) определяет наличие гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих в Российской Федерации;

2) принимает от лиц, проживающих в России, заявления по вопросам гражданства Российской Федерации;

3) проверяет факты и документы, представленные для обоснования заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, и в случае необходимости запрашивает дополнительные сведения в государственных органах;

4) направляет Президенту Российской Федерации заявления о вопросах гражданства Российской Федерации, представленные для их обоснования документы и иные материалы, а также заключения на данные заявления, документы и материалы;

5) исполняет принятые Президентом Российской Федерации решения по вопросам гражданства России в отношении лиц, проживающих в Российской Федерации;

6) рассматривает заявления о вопросах гражданства Российской Федерации, поданные лицами, проживающими в Российской Федерации, и принимает решения о гражданстве Российской Федерации в упрощенном порядке;

7) ведет учет лиц, в отношении которых уполномоченным федеральным органом исполнительной власти или его территориальным органом приняты решения об изменении гражданства;

8) оформляет гражданство Российской Федерации;

9) отменяет решения о вопросах гражданства Российской Федерации.

Министерство иностранных дел Российской Федерации в рамках своих полномочий через свои дипломатические и консульские службы:

а) определяет наличие гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих за пределами России;

б) принимает от лиц, проживающих за пределами Российской Федерации, заявления по вопросам гражданства Российской Федерации;

в) проверяет факты и представленные для обоснования заявлений о вопросах гражданства Российской Федерации документы и в случае необходимости запрашивает дополнительные сведения в соответствующих государственных органах;

г) направляет Президенту Российской Федерации заявления о гражданстве Российской Федерации, представленные для их обоснования документы и иные материалы, а также заключения на данные заявления, документы и материалы;

д) исполняет принятые Президентом РФ решения по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, проживающих за пределами Российской Федерации;

е) рассматривает заявления о гражданстве Российской Федерации, поданные лицами, проживающими за пределами России, и принимает решения о гражданстве Российской Федерации в упрощенном порядке;

ж) ведет учет лиц, в отношении которых дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации, находящимися за пределами Российской Федерации, приняты решения об изменении гражданства;

з) оформляет гражданство Российской Федерации или отменяет решения по вопросам гражданства Российской Федерации.

Въезд в Российское государство и выезд из него

Согласно ч. 2 ст. 27 Конституции Российской Федерации, "каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию".

Как следует из данной нормы, Конституция не гарантирует свободного въезда в страну любому желающему. Иными словами, Россия не создает искусственных ограничений на въезд в РФ, но устанавливает правила въезда, тем самым пресекая прибытие в страну лиц, не имеющих необходимых въездных документов, а также представляющих опасность для конституционного строя и безопасности государства.

Выезд же из Российской Федерации Конституция гарантирует каждому - и россиянину, и иностранцу, за исключением тех случаев, когда ограничения на выезд указанных лиц установлены федеральным законодательством.

Своим гражданам Конституция гарантирует также возвращение на Родину.

Специальным нормативным актом, регулирующим данную сферу, является Закон о въезде и выезде (Федеральный закон от 15 августа 1996 г. N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" , с последующими изменениями и дополнениями). Развивая положения Конституции, данный Закон гарантирует гражданам Российской Федерации свободный въезд на территорию РФ, а также устанавливает, что гражданин России не может быть ограничен в праве на выезд из нее иначе как по основаниям и в порядке, которые предусмотрены Законом о въезде и выезде.

Кроме того, Закон о въезде и выезде определяет порядок оформления и выдачи документов для въезда в Российскую Федерацию и выезда из нее иностранных граждан и лиц без гражданства, регламентирует порядок въезда и выезда из Российской Федерации указанных лиц, а также порядок их транзитного проезда через территорию России.

Помимо данного Закона, вопросы въезда в Российскую Федерацию и выезда из нее регулируются иными нормативными правовыми актами. Так, порядок пересечения Государственной границы РФ при осуществлении выезда из России и въезда в нее регулируется также Законом РФ от 1 апреля 1993 г. N 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации".

Стоит упомянуть и о таких нормативных правовых актах, как Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 1996 г. N 1752 "Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации" , Положение об оформлении свидетельства на въезд (возвращение) в Российскую Федерацию, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 1998 г. N 1142 "О реализации отдельных норм Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию".

Как следует из норм российского законодательства, выезд из Российской Федерации и въезд в нее граждане России осуществляют по действительным документам, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации.

Иностранные граждане или лица без гражданства обязаны при въезде в Российскую Федерацию и выезде из нее предъявлять действительные документы, удостоверяющие их личность и признаваемые Российской Федерацией в этом качестве, и визу, если иное не предусмотрено федеральным законодательством или международным договором Российской Федерации.

Лица без гражданства въезжают в Российскую Федерацию и выезжают из нее в соответствии с правилами, установленными для иностранных граждан, если иное не предусмотрено федеральными законами, международным договором Российской Федерации или указами Президента Российской Федерации.

Согласно положениям Закона о въезде и выезде, основными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации, по которым граждане России выезжают из Российской Федерации и въезжают в нее, признаются: паспорт, дипломатический паспорт, служебный паспорт, паспорт моряка (удостоверение личности моряка). В развитие норм Закона о въезде и выезде были приняты Указ Президента РФ от 21 декабря 1996 г. N 1752 "Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации" и Постановление Правительства РФ от 14 марта 1997 г. N 298 "Об утверждении образцов и описания бланков основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации".

Паспорт (заграничный паспорт) выдается гражданину Российской Федерации по его письменному заявлению, поданному лично или через его законного представителя, Федеральной миграционной службой или ее территориальным органом, Министерством иностранных дел Российской Федерации на территории России, а также, в отдельных случаях, дипломатическим представительством или консульским учреждением Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации.

Паспорт выдается независимо от возраста гражданина Российской Федерации: со дня его рождения и до достижения возраста 18 лет паспорт выдается по письменному заявлению хотя бы одного из родителей, усыновителей, опекунов или попечителей, если иное не предусмотрено законом.

Министерство иностранных дел Российской Федерации может оформить и выдать паспорт гражданину России, проживающему на территории Российской Федерации, по его письменному заявлению, поданному через организацию, направляющую его за пределы территории Российской Федерации и зарегистрированную в Министерстве иностранных дел Российской Федерации в порядке, установленном Положением о регистрации в Министерстве иностранных дел Российской Федерации организаций в целях оказания им консульских услуг, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 1 октября 1998 г. N 1142. По этому акту регистрации подлежат организации, являющиеся юридическими лицами и действующие на территории России в соответствии с законодательством.

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.

Иные федеральные органы исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба и деятельность которых связана с выполнением функций и задач за пределами территории Российской Федерации, также могут оформлять и выдавать паспорт гражданину Российской Федерации, проходящему службу (работающему) в качестве военнослужащего или лица гражданского персонала в указанных федеральных органах исполнительной власти. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 9 апреля 1999 г. N 397 "Об утверждении Перечня федеральных органов исполнительной власти, наделяемых полномочиями оформлять и выдавать паспорта военнослужащим и лицам гражданского персонала, проходящим военную службу или работающим в этих федеральных органах, а также о порядке и условиях оформления и выдачи ими паспортов" такими правами наделены Министерство обороны Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Служба внешней разведки Российской Федерации, Федеральная служба охраны Российской Федерации.

При подаче заявления об оформлении паспорта гражданин РФ указывает, помимо данных о себе, на отсутствие обстоятельств, предусмотренных Законом о въезде и выезде, которые могли бы препятствовать его выезду из России.

Так, право гражданина Российской Федерации на выезд из нее может быть временно ограничено, если он:

1) при допуске к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне в соответствии с Законом Российской Федерации о государственной тайне, заключил трудовой договор (контракт), предполагающий временное ограничение права на выезд из Российской Федерации, при условии, что срок ограничения не может превышать пяти лет со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями, - до истечения срока ограничения, установленного трудовым договором (контрактом) или в соответствии с федеральным законодательством. Если имеется заключение межведомственной комиссии по защите государственной тайны о том, что сведения особой важности или совершенно секретные сведения, о которых гражданин был осведомлен на день подачи заявления о выезде из Российской Федерации, сохраняют соответствующую степень секретности, то указанный в трудовом договоре (контракте) срок ограничения права на выезд из Российской Федерации может быть продлен межведомственной комиссией, образуемой в порядке, установленном для создания межведомственных координационных и совещательных органов, образуемых федеральными органами исполнительной власти. При этом срок ограничения права на выезд не должен превышать в общей сложности десяти лет, включая срок ограничения, установленный трудовым договором (контрактом), со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями;

2) в соответствии с законодательством Российской Федерации призван на военную службу или направлен на альтернативную гражданскую службу, - до окончания военной или альтернативной гражданской службы;

3) задержан по подозрению в совершении преступления либо привлечен в качестве обвиняемого, - до вынесения решения по делу или вступления в законную силу приговора суда;

4) осужден за совершение преступления, - до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от наказания;

5) уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом, - до исполнения обязательств либо до достижения согласия сторонами;

6) сообщил о себе заведомо ложные сведения при оформлении документов для выезда из Российской Федерации, - до решения вопроса в срок не более одного месяца органом, оформляющим такие документы.

Во всех случаях временного ограничения права на выезд из Российской Федерации Федеральная миграционная служба или ее территориальный орган выдают гражданину Российской Федерации уведомление, в котором указываются основание и срок ограничения, дата и регистрационный номер решения об ограничении, полное наименование и юридический адрес организации, принявшей на себя ответственность за ограничение права данного гражданина на выезд из Российской Федерации.

По Закону о въезде и выезде несовершеннолетний гражданин России, как правило, выезжает из Российской Федерации вместе хотя бы с одним из родителей, усыновителей, опекунов или попечителей. Если он выезжает из РФ без сопровождения, то должен иметь при себе, кроме паспорта, нотариально оформленное согласие названных лиц на выезд несовершеннолетнего гражданина России с указанием срока выезда и государства (государств), которое (которые) он намерен посетить. Если один из родителей, усыновителей, опекунов или попечителей заявит о своем несогласии на выезд из Российской Федерации несовершеннолетнего гражданина РФ, вопрос о возможности его выезда из страны решается в судебном порядке. Порядок подачи заявления о несогласии на выезд из России несовершеннолетнего гражданина РФ устанавливается Правительством Российской Федерации.

Кстати, в 2002 г. российские пограничники из аэропортов Москвы не выпустили почти 1500 детей из-за отсутствия нотариально заверенного согласия на выезд хотя бы одного из родителей.

Дипломатический паспорт выдает Министерство иностранных дел Российской Федерации гражданам Российской Федерации, которые, согласно Венской конвенции 1961 г. о дипломатических сношениях и другим международным договорам Российской Федерации, при выезде за пределы территории России для исполнения возложенных на них служебных обязанностей обладают дипломатическим иммунитетом, Президенту Российской Федерации, членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (на срок их полномочий), членам Правительства Российской Федерации, судьям Конституционного, Верховного, Высшего Арбитражного Судов Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, Председателю Центрального банка Российской Федерации и лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации или государственные должности субъектов Российской Федерации, отнесенные Федеральным законом от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" к государственным должностям категории "руководители", лицам, являющимся единоличными исполнительными органами государственных корпораций, а также дипломатическим сотрудникам и дипломатическим курьерам Министерства иностранных дел Российской Федерации.

Членам семьи (супруге или супругу, несовершеннолетним детям, нетрудоспособным совершеннолетним детям) гражданина Российской Федерации, имеющего дипломатический паспорт и командированного за пределы территории России в официальное представительство Российской Федерации либо в представительство Российской Федерации при международной организации за пределами территории Российской Федерации, проживающим или следующим совместно с ним, также выдается дипломатический паспорт.

Служебный паспорт выдает Министерство иностранных дел Российской Федерации на срок не более пяти лет государственным служащим, замещающим государственные должности Российской Федерации или государственные должности субъектов Российской Федерации, отнесенные Федеральным законом "Об основах государственной службы Российской Федерации" к государственным должностям категорий "Б" и "В", и сопровождающим их в служебной командировке за пределы территории Российской Федерации работникам административно-технических служб и сотрудникам специальных служб Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, аппарата Конституционного Суда Российской Федерации, аппарата Верховного Суда Российской Федерации, аппарата Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, работникам государственных корпораций, служащим Центрального банка Российской Федерации (Банка России) и гражданам Российской Федерации - военнослужащим, проходящим военную службу за пределами территории Российской Федерации, штатным работникам административно-технических служб дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации за пределами территории России, а также административно-технических служб официальных представительств Российской Федерации либо официальных представительств Российской Федерации при международных организациях за пределами территории Российской Федерации.

Членам семьи (супруге или супругу, несовершеннолетним и нетрудоспособным совершеннолетним детям) гражданина Российской Федерации, которому выдан служебный паспорт, может выдаваться также служебный паспорт, если срок служебной командировки за пределы территории Российской Федерации превышает один год.

Дипломатический паспорт и служебный паспорт являются собственностью Российской Федерации и после завершения срока служебной командировки за пределы территории Российской Федерации подлежат возврату в организацию, направившую гражданина Российской Федерации в служебную командировку за пределы территории России.

Паспорт моряка (удостоверение личности моряка) является действительным документом для выезда из Российской Федерации и въезда в нее на судне, в судовую роль которого включен владелец паспорта моряка (удостоверение личности моряка).

Владелец паспорта моряка (удостоверения личности моряка) имеет право выезжать из Российской Федерации и въезжать в нее любым видом транспорта в индивидуальном порядке или в составе группы при наличии надлежащим образом заверенной выписки из судовой роли.

Паспорт моряка (удостоверение личности моряка) оформляется Федеральным агентством морского и речного транспорта, а также администрациями морских портов и бассейновыми органами государственного управления на внутреннем водном транспорте, включенными в перечни, утверждаемые Министерством транспорта Российской Федерации, и выдается гражданину Российской Федерации, работающему на российском судне заграничного плавания или командируемому российским судовладельцем для работы на иностранном судне, а также включенным в судовую роль курсантам учебных заведений и командируемым на суда для выполнения служебных заданий работникам предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении указанных выше и других федеральных органов исполнительной власти.

Паспорт моряка выдается на срок до пяти лет. Действие его может быть продлено один раз на срок до пяти лет, по истечении которого паспорт подлежит замене. Владельцу паспорта моряка разрешается въезд в Российскую Федерацию по паспорту моряка в течение года по окончании срока действия паспорта. Отказ в оформлении и выдаче паспорта моряка может быть обжалован в вышестоящий в порядке подчиненности орган, вышестоящему должностному лицу либо в суд.

При утрате гражданином России паспорта (дипломатического паспорта, служебного паспорта, паспорта моряка) вне пределов РФ дипломатическое представительство или консульское учреждение РФ, а также представительство МИДа России, находящееся в пределах приграничной территории, в том числе в пункте пропуска через Государственную границу РФ, выдают ему свидетельство на въезд (возвращение) в Российскую Федерацию. Свидетельство является временным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации и дающим ему право на въезд (возвращение) в Россию.

При представлении заявителем документов, удостоверяющих его личность, свидетельство может быть выдано без дополнительной проверки его личности. В случае отсутствия у заявителя документов, подтверждающих его личность, принадлежность к гражданству Российской Федерации, место пребывания или место жительства в пределах Российской Федерации, дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации для проведения проверки направляют запрос в паспортно-визовую службу органов внутренних дел Российской Федерации.

Согласно Закону о въезде и выезде иностранные граждане могут въезжать в Российскую Федерацию и выезжать из нее при наличии визы по действительным документам, удостоверяющим их личность и признаваемым Российской Федерацией в этом качестве, если иное не предусмотрено федеральным законодательством или международными договорами Российской Федерации.

Лица без гражданства могут въезжать в Российскую Федерацию и выезжать из нее при наличии 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 или указами Президента Российской Федерации.

Иностранные граждане, получившие вид на жительство в Российской Федерации, осуществляют въезд в Российскую Федерацию и выезд из нее на основании действительных документов, удостоверяющих их личность и признаваемых Российской Федерацией в этом качестве, и вида на жительство. Лица без гражданства, получившие вид на жительство в Российской Федерации, осуществляют въезд в Российскую Федерацию и выезд из нее на основании вида на жительство.

Иностранные граждане и лица без гражданства, признанные в порядке, установленном федеральным законом, на территории Российской Федерации беженцами, могут выезжать из Российской Федерации и въезжать в нее на основании проездного документа беженца.

Иностранные граждане и лица без гражданства, в отношении которых принято решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о депортации, выезжают из Российской Федерации на основании данного решения.

Хотя Россия по соглашению с рядом государств использует безвизовый въезд в Российскую Федерацию, для многих иностранцев главным основанием въезда остается виза.

Виза - выданное уполномоченным государственным органом разрешение на въезд в Российскую Федерацию и транзитный проезд через территорию Российской Федерации по действительному документу, удостоверяющему личность иностранного гражданина или лица без гражданства и признаваемому Российской Федерацией в этом качестве.

Виза может быть однократной, двукратной и многократной. Однократная виза дает право иностранному гражданину пересечь Государственную границу Российской Федерации один раз при въезде в Российскую Федерацию и один раз при выезде из нее. Двукратная виза дает право иностранному гражданину на двукратный въезд в Российскую Федерацию. Многократная виза дает право иностранному гражданину на неоднократный (более двух раз) въезд в Российскую Федерацию. При этом срок действия визы может быть продлен во время пребывания иностранного гражданина в России.

В зависимости от цели въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию и цели его пребывания в Российской Федерации иностранному гражданину выдается виза, которая может быть дипломатической, служебной, обыкновенной, транзитной и визой временно проживающего лица.

Дипломатическая виза выдается иностранному гражданину, имеющему дипломатический паспорт, а именно: главам иностранных государств, главам правительств иностранных государств, членам иностранных официальных делегаций, членам семей указанных лиц, следующим с ними, и сопровождающим их лицам - на срок до трех месяцев; дипломатическим агентам дипломатических представительств и консульским должностным лицам консульских учреждений, сотрудникам представительств международных организаций в Российской Федерации, в отношении которых Российской Федерацией признается дипломатический статус, членам семей указанных лиц - на срок до трех месяцев; иностранным дипломатическим и консульским курьерам - на срок командировки.

Если Российская Федерация признает дипломатический статус иностранного гражданина, не имеющего дипломатического паспорта, то указанному гражданину может быть оформлена дипломатическая виза. Если Российская Федерация не признает дипломатического статуса иностранного гражданина, имеющего дипломатический паспорт, указанному гражданину оформляется обыкновенная виза.

Служебная виза выдается иностранному гражданину, имеющему служебный паспорт, а именно: членам официальных иностранных делегаций, членам семей указанных лиц, следующим с ними, и сопровождающим их лицам - на срок до трех месяцев; работникам административно-технического и обслуживающего персонала дипломатических представительств, консульским служащим и работникам обслуживающего персонала консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, представительств международных организаций в Российской Федерации и членам семей указанных лиц - на срок до трех месяцев; военнослужащим вооруженных сил иностранных государств и членам семей указанных лиц - на срок до одного года. Военнослужащим вооруженных сил иностранных государств, въезжающим в Российскую Федерацию в целях реализации международных договоров Российской Федерации и (или) решений органов государственной власти Российской Федерации в области военно-технического сотрудничества, и членам семей указанных лиц разрешается продлить срок пребывания в Российской Федерации, и в этом случае выдается многократная виза на срок действия внешнеторгового контракта, зарегистрированного в установленном порядке, но не более чем на пять лет.

Если Российская Федерация признает официальный статус иностранного гражданина, не имеющего служебного паспорта, то указанному гражданину может быть оформлена служебная виза. Если Российская Федерация не признает официального статуса иностранного гражданина, имеющего служебный паспорт, указанному гражданину оформляется обыкновенная виза.

Транзитная виза выдается на срок до десяти дней иностранному гражданину в целях транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

Виза временно проживающего лица выдается на четыре месяца иностранному гражданину, которому разрешен въезд в Российскую Федерацию для временного проживания, в пределах квоты на выдачу разрешений на временное проживание, порядок определения которой устанавливается Правительством Российской Федерации, или без ее учета. Если иностранный гражданин не смог в установленный срок въехать в Российскую Федерацию, но при этом основания для получения им такой визы сохранились, данному иностранному гражданину по его заявлению в письменной форме может быть выдана новая виза временно проживающего лица, действительная в течение двух месяцев со дня ее выдачи.

Если разрешение на временное проживание иностранного гражданина в Российской Федерации не получено по причинам, не зависящим от иностранного гражданина, срок действия визы временно проживающего лица продлевается по его заявлению.

При получении иностранным гражданином разрешения на временное проживание в Российской Федерации территориальный орган ФМС России продлевает срок действия визы временно проживающего лица на срок действия указанного разрешения.

В зависимости от цели въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию и цели его пребывания в Российской Федерации обыкновенные визы подразделяются на частные, деловые, туристические, учебные, рабочие, гуманитарные и визы на въезд в Российскую Федерацию в целях получения убежища.

Обыкновенная частная виза выдается на срок до трех месяцев иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию с гостевым визитом, на основании приглашения на въезд в Российскую Федерацию, оформленного по ходатайству гражданина России, или иностранного гражданина, получившего вид на жительство в Российской Федерации, или юридического лица.

Обыкновенная деловая виза выдается на срок до одного года иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию для деловых поездок.

Обыкновенная туристическая виза выдается на срок до одного месяца иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в качестве туриста, при наличии у него надлежащим образом оформленного договора об оказании услуг по туристическому обслуживанию и подтверждения о приеме организацией, осуществляющей туристическую деятельность.

Обыкновенная туристическая групповая виза выдается на срок до одного месяца иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в качестве туриста в составе организованной туристической группы (не менее пяти человек) при наличии надлежащим образом оформленного договора об оказании услуг по туристическому обслуживанию и подтверждения о приеме организацией, осуществляющей туристическую деятельность.

Обыкновенная учебная виза выдается на срок до одного года иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в целях обучения в образовательном учреждении.

Обыкновенная рабочая виза выдается иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, на срок действия трудового договора, но не более чем на один год.

Обыкновенная гуманитарная виза выдается на срок до одного года иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в целях осуществления научных, культурных, общественно-политических, спортивных, религиозных связей и контактов либо паломничества, благотворительной деятельности, доставки гуманитарной помощи.

Обыкновенная виза на въезд в Российскую Федерацию в целях получения убежища выдается иностранному гражданину на срок до трех месяцев при наличии решения ФМС России о признании данного иностранного гражданина беженцем на территории Российской Федерации.

Иностранный гражданин или лицо без гражданства при въезде в Российскую Федерацию обязаны получить и заполнить миграционную карту.

Миграционная карта является документом, который содержит сведения об иностранном гражданине, въезжающем в Российскую Федерацию, а также служит для контроля над его временным пребыванием в Российской Федерации.

Иностранный гражданин предъявляет миграционную карту при въезде в Россию в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации должностному лицу органа пограничного контроля, которое при соответствии сведений, внесенных в миграционную карту, сведениям, содержащимся в его визе и документе, удостоверяющем личность, проставляет в миграционной карте отметку о въезде в Российскую Федерацию.

Миграционная карта находится у иностранного гражданина в течение срока его пребывания в Российской Федерации и подлежит сдаче при выезде из России в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации должностному лицу органа пограничного контроля.

Иностранный гражданин или лицо без гражданства, въехавшие на территорию Российской Федерации с нарушением установленных правил, либо не имеющие документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, либо утратившие такие документы и не обратившиеся с соответствующим заявлением в территориальный орган ФМС России, либо уклоняющиеся от выезда из Российской Федерации по истечении срока пребывания (проживания) в ней, а также нарушившие правила транзитного проезда через территорию Российской Федерации, являются незаконно находящимися на территории Российской Федерации и несут ответственность в соответствии с законодательством России.

Так, в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в ней, выразившееся в нарушении установленных правил въезда в Российскую Федерацию, правил миграционного учета, передвижения или порядка выбора места пребывания или жительства, транзитного проезда через территорию Российской Федерации, в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, или, в случае утраты таких документов, в неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган либо в неисполнении обязанности уведомить о подтверждении своего проживания в Российской Федерации в случаях, установленных федеральным законом, а также в уклонении от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания, - влечет за собой наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Иностранным гражданам или лицам без гражданства въезд в Российскую Федерацию и выезд из нее могут быть не разрешены по основаниям, предусмотренным федеральным законодательством.

Так, въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства может быть не разрешен в случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства:

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

2) использовали подложные документы либо сообщили заведомо ложные сведения о себе или о цели своего пребывания в Российской Федерации;

3) имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом;

4) два и более раза в течение трех лет привлекались к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации;

5) в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации уклонились от уплаты налога или административного штрафа либо не возместили расходы, связанные с административным выдворением за пределы Российской Федерации или с депортацией, - до осуществления соответствующих выплат в полном объеме;

6) в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации находились в Российской Федерации вследствие их передачи иностранным государством России в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, - в течение пяти лет со дня передачи в соответствии с указанным договором.

Кроме того, въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешается, если:

1) это необходимо в целях обеспечения обороноспособности или безопасности государства, либо общественного порядка, либо защиты здоровья населения;

2) в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства подвергались административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортировались либо были переданы Россией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, - в течение пяти лет со дня административного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации либо передачи иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии;

3) иностранный гражданин или лицо без гражданства имеют непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом;

4) иностранный гражданин или лицо без гражданства не представили документы, необходимые для получения визы в соответствии с законодательством Российской Федерации, - до их представления;

5) иностранный гражданин или лицо без гражданства не представили полис медицинского страхования, действительный на территории Российской Федерации, - до его представления, за исключением (на основе взаимности) сотрудников дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, сотрудников международных организаций, членов семей указанных лиц и других категорий иностранных граждан;

6) при обращении за визой либо в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства не смогли подтвердить наличие средств для проживания на территории Российской Федерации и последующего выезда из нее или предъявить гарантии предоставления таких средств в соответствии с порядком, установленным Правительством Российской Федерации;

7) принято решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации;

8) отсутствует письменное подтверждение ФМС России о применении процедуры реадмиссии в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, которые передаются иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором России о реадмиссии, но не имеют законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, с указанием даты и предполагаемого пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

В отношении выезда иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации также существует ряд ограничений. Выезд из России иностранным гражданам или лицам без гражданства может быть ограничен, если они:

1) 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;

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

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

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

5) привлечены к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, - до исполнения наказания или до освобождения от наказания.

Новым в Законе о въезде и выезде, в редакции от 10 января 2003 г., стало включение общей нормы о нежелательности пребывания (проживания) иностранца в России. Согласно ч. 3 ст. 25.10, в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящихся на территории России, либо лица, которому не разрешен въезд в Российскую Федерацию, а также если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящихся в РФ, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина или лица без гражданства в России. Если принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в стране, иностранцы обязаны выехать из нее в порядке, предусмотренном федеральным законом. Если они этого не делают добровольно, то подлежат депортации. Кроме того, решение о нежелательности пребывания (проживания) в России становится основанием для последующего отказа во въезде в Российскую Федерацию.

Помимо прочего, Закон о въезде и выезде говорит о возможности транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

Транзитный проезд через территорию Российской Федерации осуществляется, как правило, без права на остановку и разрешается по предъявлении российской транзитной визы, визы на въезд в сопредельное с Российской Федерацией по маршруту следования государство либо визы государства назначения и действительных для выезда из Российской Федерации проездных билетов или подтвержденной гарантии их приобретения в пункте пересадки на территории Российской Федерации.

Транзитный проезд через территорию Российской Федерации без визы разрешается иностранному гражданину или лицу без гражданства, если они:

1) совершают беспересадочный полет воздушным транспортом через территорию Российской Федерации;

2) следуют на самолете международной авиалинии с пересадкой в аэропорту на территории Российской Федерации и имеют надлежащим образом оформленные документы на право въезда в государство назначения и авиабилет с подтвержденной датой вылета из аэропорта пересадки на территории Российской Федерации в течение 24 часов с момента прибытия, за исключением случаев вынужденной остановки;

3) проживают на территории государства, с которым Российская Федерация имеет соответствующий международный договор.

При этом вынужденной остановкой признается пребывание более 24 часов в пределах населенного пункта вследствие наступления следующих обстоятельств:

1) стихийных бедствий, задерживающих движение поезда, автотранспортного средства, судна или самолета;

2) необходимости ремонта транспортного средства, поврежденного в результате порчи каких-либо его частей или ставшего результатом транспортного происшествия;

3) болезни, если по заключению врача дальнейшее следование больного представляется опасным для его жизни и здоровья;

4) непредусмотренных задержек при пересадке с одного вида транспорта на другой в пункте пересадки.

В случае вынужденной остановки оформление пребывания на территории Российской Федерации и продление срока действия транзитной российской визы производятся территориальным органом ФМС России в месте вынужденной остановки по заявлению иностранных граждан или лиц без гражданства.

Хотелось бы подчеркнуть, что, согласно недавно принятому законопроекту "О внесении изменения в статью 25.11 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", предусматривается право безвизового въезда в Российскую Федерацию (и пребывания в России без виз в течение 72 часов) для иностранных граждан, прибывающих в Россию в туристических целях на паромах через специально определенные для этого Правительством Российской Федерации морские и речные порты нашей страны, открытые для международного пассажирского сообщения.

Данная правовая норма предусматривает аналогичный - безвизовый - режим въезда в Россию (и пребывания на ее территории без виз в течение 72 часов), который в настоящее время применяется только в отношении иностранных туристов, прибывающих в Российскую Федерацию на специализированных круизных судах (к которым, в силу прямого указания нормы Положения о пребывании на территории Российской Федерации иностранных граждан - пассажиров круизных судов, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 г. N 532, морские и речные паромы не относятся).

В целях дополнительного обеспечения и дальнейшего развития тех позитивных тенденций, которые проявились в ряде регионов нашей страны после законодательного установления безвизового въезда в Российскую Федерацию (на срок до 72 часов) для иностранных туристов - пассажиров круизных судов и выразились в дополнительных денежных поступлениях в пользу отечественных товаропроизводителей и услугодателей, а также в виде налоговых поступлений в бюджеты всех уровней от выручки, полученной при реализации продукции и предоставлении услуг иностранным туристам - пассажирам круизных судов, безвизовый режим въезда в нашу страну и пребывания в ней (в течение 72 часов) установлен и для иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию в туристических целях на морских и речных пассажирских паромах.

При этом ведется избирательный учет тех регионов нашей страны, где привлечение иностранных туристов на безвизовой основе экономически выгодно и вполне обосновано вышеуказанными и другими критериями, а также тех регионов, где установление подобного безвизового режима въезда в Российскую Федерацию для соответствующей категории иностранных граждан по целому ряду причин нецелесообразно либо недопустимо. В связи с данными обстоятельствами, согласно принятой норме, предлагается ограничить число морских и речных портов Российской Федерации, открытых для международного пассажирского сообщения, через которые будет разрешен безвизовый въезд иностранных туристов на пассажирских паромах, только портами, определенными для таких целей постановлением Правительства Российской Федерации.

Особенность нового режима - введение безвизового порядка въезда в Российскую Федерацию для иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию в туристических целях на паромах, не через все морские и речные порты Российской Федерации, открытые для международного пассажирского сообщения, а только через те, которые Правительством Российской Федерации специально определены для возможности безвизового въезда иностранных туристов на морских и речных паромах.

Принятие данного проекта Федерального закона позволит создать дополнительные благоприятные организационные условия для привлечения большего числа иностранных туристов в наиболее привлекательные в туристическом отношении приморские и приречные регионы нашей страны, что, в свою очередь, будет способствовать формированию и развитию в данных регионах туристической и иной социальной инфраструктуры и обеспечит дополнительные доходы отечественным туроператорам, иным организациям, оказывающим туристические услуги, и другим отечественным предпринимательским структурам (товаропроизводителям и услугодателям, работающим с иностранными туристами), а значит, обеспечит дополнительные налоговые поступления в бюджеты всех уровней от выручки за реализацию продукции и оказание услуг указанной категории иностранных туристов.

Временная регистрация

Законно находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства следует разделять, как указывалось выше, на три категории: временно пребывающих, временно и постоянно проживающих. К первой категории относятся временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане.

Срок временного пребывания иностранного гражданина определяется сроком действия выданной ему визы, а если лицо прибыло в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, например из государств - участников Соглашения о взаимных безвизовых поездках граждан от 30 ноября 2000 г., то срок его пребывания в России не может превышать девяноста суток. Однако из этого правила существуют исключения, выражающиеся в оформлении трудовых отношений с российским работодателем или в поступлении на воинскую службу. Например, гражданин Республики Казахстан прибыл в Российскую Федерацию в безвизовом порядке, а в дальнейшем заключил трудовой договор с российским работодателем. В этом случае он в соответствии с п. 5 ст. 5 Закона N 115-ФЗ вправе пребывать на российской территории в течение срока действия трудового договора, но не более одного календарного года, исчисляемого со дня его въезда на административную территорию Российской Федерации.

Несколько иная ситуация складывается у временно пребывающих иностранных граждан, желающих поступить на военную службу по контракту. Согласно положениям Постановления Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. N 793 "О сроке временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, поступающих на военную службу по контракту" и Приказа Минобороны России от 2 апреля 2004 г. N 101 "О сроке временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, поступающих на военную службу по контракту" , срок временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию и поступающих на военную службу по контракту, определяется исходя из времени, необходимого для оформления поступления на военную службу, и не может превышать 90 суток со дня обращения гражданина в военный комиссариат субъекта Российской Федерации с заявлением о желании проходить военную службу по контракту.

Таким образом, уже в самой группе временно пребывающих иностранных граждан можно выделить самостоятельные подгруппы в зависимости от оснований получения ими права на временное пребывание и сроков пребывания в данном статусе на территории Российской Федерации.

Критерий времени пребывания или проживания иностранцев в Российской Федерации затрагивает и декларируемое в ст. 41 Конституции РФ право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь. Статья 8 Закона РФ от 28 июня 1991 г. N 1499-1 "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" (в редакции Закона РФ от 2 апреля 1993 г. N 4741-1, с изм. от 24 декабря 1993 г., 1 июля 1994 г., 29 мая 2002 г., 23 декабря 2003 г.) предусматривает, что медицинское страхование иностранных граждан, временно находящихся в Российской Федерации, осуществляется в порядке, установленном Положением о медицинском страховании иностранных граждан, временно находящихся в Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 11 декабря 1998 г. N 1488 , а иностранные граждане, постоянно проживающие в Российской Федерации, имеют такие же права и обязанности в области медицинского страхования, как и граждане Российской Федерации, если международными договорами не предусмотрено иное.

В то же время, согласно Федеральному закону "О беженцах", лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи имеют право на медицинскую и лекарственную помощь наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации (подп. 7 п. 1 ст. 8 Федерального закона "О беженцах"), а, согласно Закону РФ "О вынужденных переселенцах", лицо, получившее свидетельство о регистрации ходатайства, и прибывшие с ним члены семьи, не достигшие возраста восемнадцати лет, имеют право на бесплатную медицинскую и лекарственную помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения (подп. 5 п. 1 ст. 4 Закона РФ "О вынужденных переселенцах").

Следовательно, обязательное медицинское страхование иностранных граждан и членов их семей, прибывших в Российскую Федерацию по основаниям, предусмотренным Федеральным законом "О беженцах" и Законом РФ "О вынужденных переселенцах", осуществляется на общих с гражданами Российской Федерации основаниях, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации, в случае установления им органами Федеральной миграционной службы Российской Федерации официального юридического статуса и выдачи соответствующего удостоверения.

Таким образом, порядок обязательного медицинского страхования иностранных граждан имеет различия, основанные на временном критерии пребывания или проживания лиц, не обладающих российским гражданством, а официальный юридический статус в данном случае для объема правоспособности иностранца особого значения не имеет.

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан выехать из России по истечении срока действия визы или срока, установленного Законом N 115-ФЗ, если в момент истечения указанных сроков им не получено разрешение на продление срока пребывания либо на временное проживание. Несоблюдение данного правила, как указывалось выше, может привести к тому, что в дальнейшем этот иностранец не сможет на законных основаниях въезжать в Российскую Федерацию, так как в документах, удостоверяющих его личность, будет проставлена отметка о запрещении ему въезда на административную территорию Российского государства.

Несмотря на то что Закон N 115-ФЗ содержит четко регламентированные сроки временного пребывания иностранцев на территории Российской Федерации, законодатель в п. 3 ст. 5 вышеназванного Закона установил, что срок временного пребывания иностранного гражданина может быть продлен либо сокращен, если изменились условия или перестали существовать обстоятельства, в связи с которыми ему был разрешен въезд в Российскую Федерацию. Основанием для продления или сокращения срока временного пребывания является решение федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами иностранных дел (МИД РФ), или федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами миграции (ФМС РФ), или его территориальными органами в зависимости от того, по чьей линии иностранный гражданин прибыл на территорию Российской Федерации.

Изменение срока временного пребывания - норма Закона N 115-ФЗ была введена в действие Федеральным законом от 18 июля 2006 г. N 110-ФЗ, однако вступила в силу только с 15 января 2007 г.; эта новелла направлена на определение целей изменения срока временного пребывания, а также общего порядка его увеличения или сокращения.

Комментируя данное нововведение, сделаем вывод о том, что в определенных политических и социальных условиях высший орган исполнительной власти - Правительство Российской Федерации вправе принять решение в форме распоряжения Правительства об изменении срока временного пребывания иностранных граждан. К таким обстоятельствам следует отнести:

обеспечение национальной безопасности;

поддержание оптимального баланса трудовых ресурсов;

содействие в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации;

иные задачи внутренней и внешней политики государства.

Срок временного пребывания может быть изменен как в сторону увеличения до 180 суток, так и в сторону уменьшения. Причем законодатель не определил пределов такого сокращения. В последнем случае срок временного пребывания может быть сокращен на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации либо на всей территории России. Однако все это делается в отношении отдельных категорий временно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан.

В случае принятия Правительством Российской Федерации решения о сокращении периода временного пребывания иностранцы обязаны покинуть территорию Российской Федерации в срок, указанный в соответствующем распоряжении. Нарушение данного срока приведет к административному выдворению негражданина из России в принудительном порядке.

Временное проживание

Вторая категория иностранцев - временно проживающие в Российской Федерации неграждане. Правовой статус данной группы лиц существенным образом отличается от статуса временно пребывающих иностранцев.

Первое различие между временно пребывающими и временно проживающими иностранными гражданами состоит в том, что последние в соответствии с п. 4 ст. 6 Закона N 115-ФЗ имеют право на получение разрешения на временное проживание, находясь и в России (в этом случае заявление подается через территориальный орган ФМС РФ), и за ее пределами (заявление подается в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации в государстве проживания иностранного гражданина, ходатайствующего о получении разрешения на временное проживание). Следовательно, негражданин, которому разрешено временное проживание на территории иностранного государства, может получить статус временно проживающего, минуя статус временно пребывающего.

Второй отличительной особенностью временно проживающих является то, что разрешение на временное проживание выдается сроком на три года. Однако процесс получения разрешения на временное проживание довольно сложен, и основным препятствием в его получении становится квотирование количества выдаваемых разрешений на временное проживание (п. 1 ст. 6 Закона N 115-ФЗ). Размер квоты ежегодно утверждается Правительством РФ.

4 апреля 2003 г. во исполнение данной правовой нормы Правительство РФ утвердило своим Постановлением N 193 Правила определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации. Согласно названным Правилам, квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание устанавливается на календарный год в целом отдельно для каждого субъекта Российской Федерации. Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на выполнение функций контроля и надзора в сфере миграции, обязан ежегодно, не позднее 1 марта, в целях подготовки предложений об установлении квоты представлять органам исполнительной власти субъектов РФ информацию о численности иностранных граждан, законно находящихся на территории Российской Федерации и проживающих на территории того или иного субъекта РФ на начало текущего года. В свою очередь, органы исполнительной власти субъектов РФ ежегодно, не позднее 1 октября, должны направлять в федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами миграции, свои предложения об установлении квоты для соответствующего субъекта РФ на следующий год с учетом: целесообразности проживания в субъекте РФ иностранных граждан, исходя из реального состояния экономики, природно-климатических особенностей и экологического состояния территории субъекта РФ; состояния рынка труда, демографической ситуации в субъекте РФ, возможности жилищного и культурно-бытового обустройства иностранных граждан, получивших разрешение на временное проживание; иммиграционных проблем и наличия средств для их разрешения; санитарно-эпидемиологического благополучия территории субъекта РФ, возможности оказания медицинской помощи иностранным гражданам, получившим разрешение на временное проживание; необходимости поддержания межнационального и межконфессионального мира и согласия, обеспечения общественного порядка и интересов безопасности государства; криминогенной обстановки в субъекте РФ и ее влияния на положение иностранных граждан, получивших разрешение на временное проживание; Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации и другой градостроительной документации. Федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами миграции, на основе предложений об установлении квоты, поступивших от органов исполнительной власти субъектов РФ, и с учетом информации о временно и постоянно проживающих на территории Российской Федерации иностранных гражданах в текущем году, об их численности в конкретных субъектах РФ и прогноза их численности на следующий год разрабатывает предложения об установлении квоты для Российской Федерации в целом и отдельно для каждого субъекта РФ. Указанные предложения согласуются с федеральными органами исполнительной власти, ведающими вопросами труда и социального развития, здравоохранения, экономического развития, безопасности и градостроительства, а после согласований федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций контроля и надзора в сфере миграции об установлении квоты для Российской Федерации в целом и отдельно для каждого субъекта Российской Федерации на следующий год, представляет предложения Правительству РФ не позднее 1 ноября, которое и устанавливает не позднее 30 ноября квоту на предстоящий календарный год.

Однако существует несколько групп лиц, которые вправе получать разрешение на временное проживание на территории Российской Федерации вне утвержденной Правительством РФ квоты, как-то:

а) лица, родившиеся на территории РСФСР и состоявшие в прошлом в гражданстве СССР или родившиеся на территории Российской Федерации;

б) лица, признанные нетрудоспособными и имеющие дееспособных сына или дочь, состоящих в гражданстве Российской Федерации;

в) лица, имеющие хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве Российской Федерации;

г) лица, состоящие в браке с гражданином Российской Федерации, имеющим место жительства в Российской Федерации;

д) лица, осуществившие инвестиции в Российской Федерации в размере, установленном Правительством Российской Федерации;

е) лица, поступившие на военную службу, - на срок военной службы;

ж) участники Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и члены их семей, переселяющиеся совместно с данными лицами;

з) другие лица в иных случаях, предусмотренных федеральным законом.

Следует отметить, что, если иностранцу было отказано в выдаче разрешения на временное проживание, он вправе в соответствии с п. 6 ст. 6 Закона N 115-ФЗ повторно, в том же порядке подать заявление о выдаче разрешения на временное проживание не ранее чем через один год со дня отклонения предыдущего заявления. Данное право, предусмотренное в Законе N 115-ФЗ, гарантирует любому иностранному гражданину право при отсутствии оснований, послуживших поводом для отказа, заново обратиться за получением разрешения на временное пребывание. Это важно с точки зрения возможности иностранца в дальнейшем получить российское гражданство, так как для лиц из числа неграждан, желающих получить российское гражданство в общем порядке, требуется сначала получить разрешение на временное проживание в Российской Федерации.

Исследуя нормы Закона N 115-ФЗ, думается, можно прийти к выводу о том, что в правоспособности лиц, обладающих разрешением на временное проживание, и лиц, временно пребывающих в стране, в области свободы распоряжения ими своими способностями к труду (ст. 37 Конституции РФ) существует коллизия по территориальному критерию.

Согласно Положению о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 1 ноября 2002 г. N 789, при оформлении разрешения на временное пребывание иностранный гражданин подлежит обязательной государственной дактилоскопической регистрации. Представляется, что данное правовое нововведение, ограничивающее право иностранных граждан на свободу частной жизни (ч. 1 ст. 23 Конституции РФ), продиктовано обострением ситуации, сложившейся в мире, с международным терроризмом и экстремистской деятельностью.

Временное проживание иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы

Данная статья является нововведением в Законе N 115-ФЗ, она вступила в силу 15 января 2007 г. Статья касается исключительно иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы. Это, в основном, граждане бывшего Советского Союза. Данная правовая норма призвана упростить гражданам некогда единой страны пребывание в Российской Федерации.

Если гражданину не требуется получать визу для въезда в Российскую Федерацию, то принцип квотирования не распространяется и на получение им разрешения на временное проживание. Для получения разрешения на временное проживание иностранный гражданин подает в территориальный орган Федеральной миграционной службы Российской Федерации:

заявление о выдаче разрешения на временное проживание;

документ, удостоверяющий личность данного иностранного гражданина и признаваемый Российской Федерацией в этом качестве;

миграционную карту с отметкой органа пограничного контроля о въезде иностранного гражданина в Российскую Федерацию или с отметкой территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции о выдаче ему (иностранному гражданину) указанной миграционной карты;

квитанцию об уплате государственной пошлины за выдачу иностранному гражданину разрешения на временное проживание;

документы, подтверждающие отсутствие у него заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, а также сертификат об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), - в течение тридцати суток со дня подачи им заявления о выдаче разрешения на временное проживание;

свидетельство (уведомление) о постановке иностранного гражданина на учет в налоговом органе - в течение одного года со дня въезда в Российскую Федерацию.

После приема названных документов в миграционной карте иностранного гражданина территориальный орган ФМС России проставляет отметку о принятии заявления. Отказ в приеме данного заявления не допускается, кроме случая, когда не представлен полный пакет документов.

Срок представления документов может быть продлен руководителем отдела ФМС России, если иностранец докажет, что причины, по которым он не смог подать документы в установленный срок, уважительны.

После приема документов ФМС России обязана проверить поступившие документы. Для этого ей предоставлено право посылать в ФСБ России, ФНС России и Росздрав запросы, а данные ведомства обязаны в течение одного календарного месяца дать свое заключение об обоснованности выдачи иностранному гражданину разрешения на временное проживание.

Не позднее шестидесяти суток со дня принятия у иностранного гражданина заявления о выдаче ему разрешения на временное проживание ему должны выдать его или отказать в выдаче данного разрешения в соответствии с требованиями ст. 7 Закона N 115-ФЗ.

Основания отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание

Статья 7 Закона N 115-ФЗ содержит исчерпывающий перечень оснований, при наличии которых разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное разрешение аннулируется. Данный перечень включает следующие деяния иностранца:

а) выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации;

б) финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность;

в) в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание, подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации либо депортации;

г) представил поддельные или подложные документы либо сообщил о себе заведомо ложные сведения;

д) осужден вступившим в законную силу приговором суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным;

е) имеет непогашенную или неснятую судимость за совершение на территории Российской Федерации либо за ее пределами тяжкого или особо тяжкого преступления, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом;

ж) неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекался к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в части обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации;

з) не может представить доказательств возможности содержать себя и членов своей семьи в Российской Федерации в пределах прожиточного минимума, не прибегая к помощи государства, за исключением случая, если иностранный гражданин признан нетрудоспособным;

и) по истечении трех лет со дня въезда не имеет в Российской Федерации жилого помещения на основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

к) выехал из Российской Федерации в иностранное государство для постоянного проживания;

л) находится за пределами Российской Федерации более шести месяцев;

м) заключил брак с гражданином Российской Федерации, послуживший основанием для получения разрешения на временное проживание, и этот брак признан судом недействительным;

н) является больным наркоманией, либо не имеет сертификата об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), либо страдает одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих. Необходимо обратить внимание на то, что Определением Конституционного Суда РФ от 12 мая 2006 г. N 155-О указано, что положения, содержащиеся в п. 13 ст. 7 Закона N 115-ФЗ, не исключают, что правоприменительные органы и суды из гуманитарных соображений учитывают семейное положение, состояние здоровья ВИЧ-инфицированного иностранного гражданина или лица без гражданства, в том числе клиническую стадию заболевания, и иные исключительные, заслуживающие внимания обстоятельства при решении вопроса о том, необходима ли депортация данного лица из Российской Федерации, а также при решении вопроса о его временном проживании в России. При этом в любом случае данное лицо не освобождается от обязанности соблюдать предписанные в соответствии с законом профилактические меры, касающиеся недопущения распространения ВИЧ-инфекции;

о) не представил всех необходимых документов для получения разрешения на временное проживание, которые установлены ст. 6.1 Закона N 115-ФЗ.

Кроме этого, в соответствии с Федеральным законом от 6 мая 2008 г. N 60-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" расширен перечень обстоятельств, при которых разрешение на временное проживание не выдается, а ранее выданное разрешение на временное проживание аннулируется:

а) в случае принятия в установленном порядке решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина в Российской Федерации;

б) разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, если данный иностранный гражданин передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии;

в) разрешение на временное проживание иностранному гражданину может не выдаваться, а ранее выданное разрешение на временное проживание может быть аннулировано, если данный иностранный гражданин передавался иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии.

Еще одно основание отказа в удовлетворении заявления иностранца или лица без гражданства о выдаче ему разрешения на временное проживание - исчерпание или превышение лимита квоты, определенного для каждого субъекта Российской Федерации; данное основание не распространяется на иностранных граждан, въехавших на территорию Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы.

Отказ в выдаче разрешения на временное проживание оформляется ФМС России в форме уведомления, содержащего основание для отказа, и выдается иностранному гражданину, обратившемуся за получением разрешения на временное проживание. Иностранец, получивший отказ, вправе его обжаловать в вышестоящее подразделение ФМС России либо в течение трех дней обратиться в суд общей юрисдикции с заявлением об оспаривании ненормативного акта органа исполнительной власти. Данное заявление оплачивается государственной пошлиной согласно Налоговому кодексу Российской Федерации. При удовлетворении жалобы иностранного гражданина орган ФМС России, отказавший ему, в трехдневный срок с момента принятия положительного решения вышестоящим должностным лицом либо с момента вступления в силу судебного решения обязан выдать разрешение на временное проживание.

Постоянное проживание

Третья группа иностранцев - иностранные граждане, постоянно проживающие на территории Российской Федерации. Основным документом, подтверждающим право негражданина постоянно находиться в Российской Федерации, является вид на жительство. Для его получения иностранный гражданин обязан прожить в России не менее одного года на основании разрешения на временное проживание.

Таким образом, в отличие от ситуации, когда объективно существует возможность законным путем получить разрешение на временное проживание, минуя этап временного пребывания, законодатель четко закрепил, что получить статус постоянно проживающего в Российской Федерации без проживания до этого в России в течение одного года на основании разрешения на временное проживание невозможно и незаконно. При этом заявление о выдаче вида на жительство подается иностранцем в территориальный орган ФМС РФ не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока действия разрешения на временное проживание.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину на срок действия документа, удостоверяющего его личность, но не более чем на пять лет, а апатриду - сроком на пять лет. Кроме того, в отличие от разрешения на временное проживание, вид на жительство по окончании срока его действия может быть продлен еще на пять лет по заявлению негражданина, причем количество продлений срока действия вида на жительство законодательно никак не ограничено.

В заключение исследования правового статуса и субъектного состава лиц, проживающих в России на основании вида на жительство, следует отметить, что между ними и временно пребывающими или проживающими иностранными гражданами существует еще одно различие, выражающееся в том, что последние лица, имеющие вид на жительство, обязаны ежегодно проходить перерегистрацию в территориальном органе ФМС России по месту своего жительства, в то время как временно пребывающие обязаны проходить регистрацию по месту пребывания каждый раз после своего въезда на территорию Российской Федерации или по завершении действия выданной им временной регистрации.

Иностранному гражданину, не достигшему 18-летнего возраста, вид на жительство выдается на основании письменного заявления, поданного одним из родителей или законным представителем.

Граждане государств - участников Содружества Независимых Государств и лица без гражданства, ранее состоявшие в гражданстве СССР, прибывшие в Российскую Федерацию до вступления в силу Закона N 115-ФЗ и по состоянию на 22 мая 2002 г. имеющие разрешение на временное проживание на территории Российской Федерации не менее одного года в виде отметки о регистрации по месту жительства в документе, удостоверяющем личность, либо в виде документа, подтверждающего факт регистрации по месту жительства, подают заявление о выдаче вида на жительство в территориальное подразделение ФМС России по месту жительства.

Заявление представляется в двух экземплярах на бланке установленной формы. Бланк заявления заполняется разборчиво от руки или с использованием технических средств (пишущей машинки, компьютера), на русском языке. При заполнении бланка не допускаются сокращенные слова и аббревиатуры. Ответы на вопросы, содержащиеся в бланке заявления, должны быть исчерпывающими.

При подаче заявления иностранный гражданин представляет уполномоченному должностному лицу ФМС России документ, удостоверяющий его личность и гражданство, а также разрешение на временное проживание, оформленное в виде документа (для лиц без гражданства, не имеющих документов, удостоверяющих личность). Оформленные на территории иностранных государств официальные документы, копии которых представляются для получения вида на жительство, должны быть легализованы в установленном порядке в дипломатических представительствах или консульских учреждениях Российской Федерации за рубежом, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации. Документы, составленные на иностранном языке, подлежат переводу на русский язык. Верность перевода и подлинность подписи переводчика должны быть нотариально удостоверены.

Не принимается к рассмотрению заявление иностранного гражданина, если на день подачи заявления документ, удостоверяющий его (гражданина) личность и гражданство, и (или) разрешение на временное проживание имеют (имеет) срок действия менее шести месяцев.

Заявление подается лично дееспособным иностранным гражданином, имеющим разрешение на временное проживание и достигшим 18-летнего возраста, в территориальное управление Федеральной миграционной службы РФ субъекта Российской Федерации по месту проживания, указанному в разрешении на временное проживание. Заявления лиц, временно проживающих в закрытых административно-территориальных образованиях, подаются в территориальные отделы ФМС РФ, где они расположены. Что касается иностранных граждан, не достигших 14-летнего возраста и не имеющих родителей или имеющих одного из родителей, являющегося гражданином Российской Федерации, либо достигших 18-летнего возраста, но недееспособных, то заявление подает один из родителей или единственный родитель, опекун, усыновитель, руководитель воспитательного или лечебного учреждения, учреждения социальной защиты населения либо иного аналогичного учреждения Российской Федерации, в котором иностранный гражданин находится на полном государственном попечении, в территориальные отделы ФМС РФ по месту жительства родителя, опекуна, усыновителя или месту нахождения соответствующего учреждения.

Иностранный гражданин одновременно с подачей заявления, к которому прилагаются четыре фотографии размером 35 x 45 мм, в том числе на несовершеннолетних детей, указанных в заявлении, представляет должностному лицу:

а) документы, удостоверяющие личность и гражданство;

б) разрешение на временное проживание, оформленное в установленном порядке;

в) один из документов, подтверждающий наличие у заявителя средств, обеспечивающих ему и членам его семьи при проживании в Российской Федерации прожиточный минимум, или документ, подтверждающий его нетрудоспособность (справка о доходах физического лица, декларация о доходах с отметкой налогового органа, справка с места работы, трудовая книжка, пенсионное удостоверение, справка органа социальной защиты о получении пособий, подтверждение о получении алиментов, справка о наличии вклада в кредитном учреждении с указанием номера счета, свидетельство о праве на наследство, справка о доходах лица, на чьем иждивении находится заявитель, иной документ, подтверждающий получение доходов от не запрещенной законом деятельности или нетрудоспособность);

г) свидетельство о рождении ребенка и документ, удостоверяющий личность ребенка, не достигшего 18-летнего возраста (паспорт - при его наличии);

д) согласие ребенка в возрасте от 14 до 18 лет на проживание в Российской Федерации. Подпись ребенка на документе должна быть нотариально удостоверена;

е) документ, подтверждающий наличие индивидуального жилья, жилого помещения по месту проживания на основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

ж) сертификат об отсутствии у заявителя (членов его семьи) ВИЧ-инфекции;

з) документ, выданный полномочным учреждением здравоохранения Российской Федерации, свидетельствующий о том, что заявитель (члены его семьи) не болен наркоманией и не страдает ни одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, предусмотренных перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации.

Кроме того, могут потребоваться следующие дополнительные документы:

а) справка об инвалидности, выданная учреждением государственной службы медико-социальной экспертизы либо компетентным органом иностранного государства;

б) пенсионное удостоверение;

в) справка, выданная полномочным учреждением здравоохранения Российской Федерации, подтверждающая нетрудоспособность родителя;

г) свидетельство о браке и паспорт супруга (супруги).

Оригиналы представленных заявителем документов, удостоверяющих личность, рождение, брак, право на наследование, трудовой книжки, пенсионного удостоверения, а также подтверждающих наличие индивидуального жилья, жилого помещения по месту проживания на основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, возвращаются заявителю, а их копии и нотариально удостоверенный перевод на русский язык приобщаются к заявлению.

При приеме заявления к рассмотрению должностное лицо проверяет наличие всех необходимых документов и правильность их оформления. Факт такой проверки, а также подлинность подписи заявителя удостоверяется подписью должностного лица на бланке заявления. Подпись должностного лица и фотография заявителя скрепляются печатью для заграничных документов подразделения ФМС России, принявшего заявление. При приеме заявления иностранного гражданина информируют об основаниях отказа в выдаче разрешения, установленных федеральным законом, и о сроке рассмотрения его заявления.

Принятое заявление подлежит регистрации с проставлением регистрационного номера на бланке заявления. Иностранный гражданин, получивший уведомление о положительном решении, лично обращается в территориальный орган ФМС РФ для получения вида на жительство. Вид на жительство оформляется и выдается иностранному гражданину, достигшему 14-летнего возраста. Иностранный гражданин, не достигший 14-летнего возраста, вписывается в вид на жительство обоих родителей (единственного родителя). При этом в вид на жительство вклеивается фотография ребенка независимо от его возраста.

Вид на жительство независимо от возраста может быть выдан иностранному гражданину, ставшему сиротой, либо если у него один из родителей (единственный родитель), с которым он совместно проживает, либо опекун, либо усыновитель является гражданином Российской Федерации, либо если он находится на полном государственном попечении.

Вид на жительство иностранному гражданину выдается на срок действия документа, удостоверяющего его личность, но не более чем на пять лет. Вид на жительство лицу без гражданства выдается на пять лет. Иностранные граждане, имеющие документы, удостоверяющие личность, срок действия которых менее пяти лет, предупреждаются о необходимости своевременного продления (оформления нового) документа, удостоверяющего личность, в полномочных органах государства своей гражданской принадлежности (прежнего места жительства - для лиц без гражданства).

При выдаче вида на жительство иностранному гражданину разъясняется его правовой статус, основания аннулирования вида на жительство, предусмотренные ст. 9 Закона N 115-ФЗ, обязанность ежегодно проходить перерегистрацию в органах Федеральной миграционной службы РФ, а также своевременно продлевать и перерегистрировать вид на жительство в случае изменения места жительства вне пределов субъекта Российской Федерации. О выдаче вида на жительство территориальные органы ФМС России направляют сообщение в территориальный орган ФМС РФ района, города, района в городе или ином муниципальном образовании, отдел ФМС РФ в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах по месту жительства иностранного гражданина.

Органы Федеральной миграционной службы РФ по месту жительства осуществляют регистрацию иностранных граждан по месту жительства. Отметки о такой регистрации проставляются в виде на жительство. После получения подтверждения органа ФМС РФ по месту жительства о произведенной регистрации направляется сообщение в центральный банк данных.

При изменении иностранным гражданином места жительства в пределах субъекта Российской Федерации орган ФМС РФ по новому зарегистрированному месту жительства направляет сообщение в территориальные органы ФМС России для внесения изменений в учетные документы лиц, имеющих виды на жительство, и направления соответствующего сообщения в центральный банк данных.

При изменении места жительства вне пределов субъекта Российской Федерации иностранный гражданин после регистрации по новому месту жительства в течение 10 дней обращается с заявлением в территориальные органы ФМС РФ о перерегистрации вида на жительство с указанием нового места проживания и предъявляет документ, удостоверяющий личность и (или) вид на жительство.

Принятое заявление должно быть рассмотрено в срок, не превышающий трех месяцев. При рассмотрении проводятся проверки. Одновременно запрашивается учетное дело иностранного гражданина из территориального органа ФМС России, выдавшего вид на жительство. При отсутствии оснований для аннулирования вида на жительство территориальный орган ФМС России принимает решение о перерегистрации вида на жительство. Если выявлены обстоятельства, дающие основание для аннулирования вида на жительство, выносится заключение, которое утверждает руководитель территориального органа ФМС России субъекта Российской Федерации. О результатах рассмотрения заявления территориальный орган ФМС России в течение десяти дней направляет иностранному гражданину уведомление.

Территориальный орган ФМС России, выдавший вид на жительство, в случае утраты иностранным гражданином вида на жительство, рассматривает заявление, оформленное в произвольной форме, с представлением справки, подтверждающей факт обращения об утрате в территориальный орган ФМС России по месту утраты или по месту постоянного проживания, и две фотографии размером 35 x 45 мм. После проверки обстоятельств утраты данного документа иностранному гражданину выдается дубликат вида на жительство. В правом верхнем углу страницы вида на жительство иностранного гражданина или 36 страницы вида на жительство лица без гражданства производится запись: "Дубликат". В графе "Номер, дата принятия решения" указываются реквизиты ранее выданного вида на жительство, а в графе "Дата выдачи документа" - дата выдачи дубликата вида на жительство.

Территориальные органы ФМС России рассматривают заявление иностранного гражданина о выдаче нового вида на жительство, представленное в случае изменения фамилии и (или) имени в течение 10 дней после получения документа, удостоверяющего личность, выданного полномочным органом государства своей гражданской принадлежности (в заявлении содержатся сведения о том, когда, кем и в связи с чем было принято решение об изменении фамилии и (или) имени, а также представляется документ, подтверждающий данный факт, его копия, копия нового документа, удостоверяющего личность, и фотография размером 35 x 45 мм). После проверки представленных документов иностранному гражданину выдается новый вид на жительство. Ранее выданный вид на жительство изымается и приобщается к учетному делу.

Однако при приобретении негражданами российского гражданства ситуация коренным образом меняется. Процедура приобретения гражданства регулируется в настоящее время Законом о гражданстве, подзаконными нормативными актами и некоторыми международными соглашениями, которые устанавливают общие принципы приобретения гражданства определенного государства.

Согласно п. "а" ч. 1 ст. 13 названного выше Закона, правом на обращение с заявлением о приеме в российское гражданство в общем порядке обладают лица, проживающие на территории Российской Федерации со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство России в течение пяти лет непрерывно. Срок проживания на территории Российской Федерации считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы Российской Федерации не более чем на три месяца в течение одного года.

В то же время ч. 2 ст. 13 Закона о гражданстве устанавливает, что пятилетний срок проживания на территории Российской Федерации сокращается до одного года при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

а) наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; обладание лицом профессией либо квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации;

б) предоставление лицу политического убежища на территории Российской Федерации;

в) признание лица беженцем в порядке, установленном Федеральным законом "О беженцах".

Кроме того, ст. 14 Закона о гражданстве содержит дополнительный перечень групп лиц, которые вправе без пятилетнего срока проживания в России со дня получения вида на жительство обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации. К данным группам относятся лица, которые:

а) имеют хотя бы одного родителя, имеющего гражданство Российской Федерации и проживающего на территории Российской Федерации;

б) имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства;

в) являются гражданами государств, входивших в состав СССР, получили среднее профессиональное или высшее профессиональное образование в образовательных учреждениях Российской Федерации после 1 июля 2002 г.

Отдельно следует отметить то обстоятельство, что некоторые группы иностранцев вправе обращаться с заявлением о приеме в гражданство без соблюдения временного ценза проживания. Данным правом в соответствии с ч. 2 ст. 14 Закона о гражданстве обладают следующие лица:

а) родившиеся на территории РСФСР и имевшие гражданство бывшего СССР;

б) состоящие в браке с гражданином Российской Федерации не менее трех лет;

в) нетрудоспособные и имеющие дееспособных сына или дочь, достигших возраста восемнадцати лет и являющихся гражданами Российской Федерации;

г) нетрудоспособные иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г.;

д) иностранные граждане и лица без гражданства, имевшие гражданство СССР, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г. либо получившие разрешение на временное проживание в Российской Федерации;

е) ветераны Великой Отечественной войны, имевшие гражданство бывшего СССР и проживающие на территории Российской Федерации;

ж) иностранные граждане и лица без гражданства, имеющие регистрацию по месту жительства на территории субъекта Российской Федерации, выбранного ими для постоянного проживания в соответствии с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Таким образом, сам факт сокращения пятилетнего срока или отсутствия временного ценза проживания, предусмотренного ст. 13 Закона о гражданстве, ставится российским законодателем в зависимость от персональных и деловых качеств ходатайствующего и его официального юридического статуса, что однозначно демонстрирует необходимость внесения дополнений в Закон N 115-ФЗ.

В то же время ч. 4 ст. 13 Закона о гражданстве предусматривает, что граждане государств, входивших в состав СССР, проходящие не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях или в органах, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации без пятилетнего проживания на территории России и без представления вида на жительство. Следовательно, пребывающие в России иностранные граждане, которые проходят службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, в отличие от иных групп иностранцев, которые находятся в Российском государстве на основании разрешения на временное проживание, согласно Закону о гражданстве и Приказу Минобороны России от 3 июня 2004 г. N 168 "Об утверждении формы ходатайства о приеме в гражданство Российской Федерации" , в настоящее время могут приобрести российское гражданство в упрощенном порядке после трех лет воинской службы по контракту.

Основания отказа в выдаче либо аннулирования вида на жительство

Территориальные органы ФМС России, которые от иностранного гражданина приняли заявление о выдаче вида на жительство и прилагаемые документы, проводят необходимую проверку для выявления оснований отказа в выдаче вида на жительство в соответствии с нормами ст. 9 Закона N 115-ФЗ.

Направляются письменные запросы произвольной формы в службу судебных приставов, налоговые органы, органы социального обеспечения, органы здравоохранения Российской Федерации, территориальные органы ФМС России субъектов Российской Федерации и другие заинтересованные органы для выявления оснований, препятствующих выдаче разрешения и отнесенных к компетенции указанных органов. В письменных запросах указываются основные анкетные данные заявителя, место пребывания, предполагаемое место временного проживания, источник средств существования, место работы (в том числе предполагаемое).

При рассмотрении заявлений о выдаче вида на жительство от иностранных граждан, имеющих разрешение на временное проживание в закрытых административно-территориальных образованиях, направляется запрос в органы, законодательством Российской Федерации уполномоченные разрешать проживание на указанных территориях.

Для выявления оснований отказа в выдаче вида на жительство в территориальные органы безопасности направляется второй экземпляр заявления.

При отсутствии оснований, препятствующих выдаче вида на жительство, территориальные органы безопасности могут, вместо письменного ответа, возвратить второй экземпляр заявления, на котором проставляется специальный штамп установленной формы.

В территориальных органах ФМС России проводится проверка заявителя по различным базам данных, а если лицо, обратившееся с заявлением о выдаче вида на жительство, ранее изменяло место временного проживания вне пределов субъекта Российской Федерации, запросы направляются в территориальные органы ФМС России субъекта Российской Федерации по предыдущему месту временного проживания. При этом срок исполнения запросов не должен превышать одного месяца с даты получения такого запроса.

Если есть основания предполагать, что заявитель представил поддельные или подложные документы, может назначаться их криминалистическое исследование. По результатам рассмотрения принимается решение об отказе в выдаче вида на жительство, оформляемое в виде заключения отдельно по каждому заявлению. Данное заключение утверждает руководитель территориального органа ФМС России субъекта Российской Федерации. Ответы на запросы, результаты проверок по учетам органов внутренних дел и заключение приобщаются к материалам учетного дела.

Решение об отказе в выдаче вида на жительство может быть принято по основаниям, предусмотренным ст. 9 Закона N 115-ФЗ. Срок рассмотрения заявления не должен превышать шести месяцев со дня его подачи со всеми необходимыми и надлежащим образом оформленными документами.

Информация о принятом отрицательном решении по заявлению иностранного гражданина направляется в территориальный орган ФМС России района, города, района в городе или ином муниципальном образовании, территориальный орган ФМС России в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах по месту его временного проживания для обеспечения учета либо принятия мер к выезду иностранного гражданина из Российской Федерации в установленном порядке.

Решение об аннулировании вида на жительство принимается по основаниям, предусмотренным в ст. 9 Закона N 115-ФЗ, если иностранный гражданин:

а) выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или ее граждан;

б) финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность;

в) подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортировался либо передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии;

г) представил поддельные или подложные документы либо сообщил о себе заведомо ложные сведения;

д) осужден вступившим в законную силу приговором суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным;

е) имеет непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом;

ж) неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекался к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в части обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации;

з) не может представить доказательств возможности содержать себя и членов своей семьи в Российской Федерации в пределах прожиточного минимума, не прибегая к помощи государства, за исключением случая, если иностранный гражданин признан нетрудоспособным;

и) по истечении трех лет со дня въезда не имеет в Российской Федерации жилого помещения на основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

к) выехал из Российской Федерации в иностранное государство для постоянного проживания;

л) находится за пределами Российской Федерации более шести месяцев;

м) заключил брак с гражданином Российской Федерации, послуживший основанием для получения вида на жительство, и этот брак признан судом недействительным;

н) болен наркоманией, либо не имеет сертификата об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), либо страдает одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих. Перечень таких заболеваний и порядок подтверждения их наличия или отсутствия утверждаются Правительством Российской Федерации.

Помимо перечисленных случаев, вид на жительство иностранному гражданину не выдается, а срок действия ранее выданного вида на жительство не может быть продлен либо ранее выданный вид на жительство аннулируется в случае принятия в установленном порядке решения о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина в Российской Федерации.

Кроме этого, вид на жительство иностранному гражданину может не выдаваться, а срок действия ранее выданного вида на жительство может не продлеваться либо ранее выданный вид на жительство может быть аннулирован, если данный иностранный гражданин передавался иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии.

При получении письменной информации от органов безопасности, службы судебных приставов, налоговых органов, органов социального обеспечения, органов здравоохранения Российской Федерации, подразделений Федеральной миграционной службы РФ субъектов Российской Федерации и других заинтересованных органов о совершении иностранным гражданином действий, являющихся основанием для аннулирования вида на жительство, территориальный орган ФМС России выносит мотивированное заключение, которое утверждается руководителем территориального органа ФМС России субъекта Российской Федерации.

Принятое решение объявляется иностранному гражданину под личную подпись в течение трех дней, и вручается уведомление о необходимости выезда из Российской Федерации в течение 15 дней со дня принятия решения. Вид на жительство иностранного гражданина изымается. В документе, удостоверяющем его личность, проставляется отметка об аннулировании вида на жительство. В виде на жительство лица без гражданства, на 36 странице, проставляется отметка установленной формы об аннулировании решения о постоянном проживании в Российской Федерации.

Если иностранный гражданин не выехал из Российской Федерации в установленный срок, орган ФМС России принимает меры к депортации иностранного гражданина из России в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Заключение об аннулировании вида на жительство и иные материалы, послужившие основанием для принятия решения, приобщаются к учетному делу.

Трудовая деятельность иностранцев

В настоящее время многие иностранцы приезжают в Россию на определенный промежуток времени исключительно в целях ведения трудовой деятельности без намерения в дальнейшем приобретать российское гражданство.

Статья 34 Конституции РФ закрепляет за иностранцами право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности. Оно предоставляет лицам из числа неграждан России право учреждать юридические лица и участвовать в них или действовать самостоятельно в качестве предпринимателя без образования юридического лица, вступать в договорные обязательства с третьими лицами, в том числе с российскими гражданами, приобретать и распоряжаться правами на движимое и недвижимое имущество.

Следует отметить, что ст. 35 Основного Закона наделяет каждого правом иметь, владеть и распоряжаться собственностью. В то же время дословное толкование положения ст. 36 Конституции РФ позволяет сделать вывод о том, что из содержания конституционного правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства следует исключить право иметь в частной собственности землю. Однако иной правовой позиции придерживается Конституционный Суд Российской Федерации.

Согласно п. 2.3 Постановления Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. N 8-П "По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы" , Земельный кодекс РФ (далее - ЗК РФ) устанавливает право иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц приобретать в собственность земельные участки на территории Российской Федерации. Сама возможность предоставления иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам права на определенных условиях приобретать в собственность и в определенных пределах владеть, пользоваться и распоряжаться земельными участками, поскольку соответствующие земли на основании закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте (п. 1 ст. 260 ГК РФ), не противоречит конституционно-правовому статусу земли как публичного достояния многонационального народа России и вытекает из ч. 2 ст. 9 и ч. 1, 2 ст. 35 Конституции РФ в ее взаимосвязи с ч. 3 ст. 62 Основного Закона.

В то же время п. 3 ст. 15 ЗК РФ предусматривает, что лица, не имеющие российского гражданства, не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе РФ, и на иных особо установленных территориях России в соответствии с федеральными законами. В соответствии с п. 5 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. N 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" (с изм. от 7 июля 2003 г., 8 декабря 2003 г.) до установления Президентом РФ указанного в п. 3 ст. 15 ЗК РФ перечня приграничных территорий не допускается предоставление земельных участков, расположенных на указанных территориях, в собственность иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Федеральный закон от 24 июля 2002 г. N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (с изм. от 7 июля 2003 г.) (далее - Закон о сельхозземлях) также предусматривает особое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения. Согласно норме, закрепленной в ст. 3 Закона о сельхозземлях, иностранные граждане и лица без гражданства могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды.

В то же время ст. 3 Федерального закона от 11 июня 2003 г. N 74-ФЗ "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" (далее - Закон о КФХ) предусматривает, что иностранные граждане и лица без гражданства имеют право на создание фермерского хозяйства, которому земельный участок может быть передан в собственность (ст. 81 ЗК РФ и ст. 12 Закона о КФХ).

Таким образом, лица, не являющиеся российскими гражданами, могут на праве собственности владеть движимым и недвижимым имуществом, за исключением некоторых категорий земельных участков. Однако и для права собственности на земли сельскохозяйственного назначения существуют изъятия из общего правила, например членство в фермерском хозяйстве.

Статья 37 Конституции РФ предусматривает, что каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

Основной нормативный правовой акт, регламентирующий правовую сторону трудовых отношений, - Трудовой кодекс РФ (далее - ТК РФ). Он предусматривает, что к иностранным гражданам и лицам без гражданства, находящимся на территории Российской Федерации, применяются правила, установленные Трудовым кодексом РФ, с особенностями, предусмотренными федеральным и международным законодательством (ч. 5 ст. 11 ТК РФ). Следовательно, правоотношения в сфере трудовых обязательств дополнительно к Трудовому кодексу РФ регулируются Законом N 115-ФЗ и международными договорами и соглашениями, заключаемыми Россией с зарубежными государствами в отношении определенных категорий граждан.

Статьи 13, 14 Закона N 115-ФЗ предусматривают, что права иностранных граждан на трудоустройство могут быть ограничены, и закрепляют эти ограничения. Лица из числа неграждан России не имеют права работать на государственной и муниципальной службе, а также заниматься отдельными видами деятельности. Например, иностранные граждане и лица без гражданства не могут быть членами экипажа военного корабля России или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации, быть командиром воздушного судна гражданской авиации. Уточняя нормы ст. 14 Закона N 115-ФЗ, российский законодатель запрещает иностранным гражданам также работать на объектах и в организациях, деятельность которых связана с обеспечением безопасности России.

Кроме ограничений на занятие определенных должностей и занятие определенной деятельностью, законодатель ввел территориальное ограничение. Согласно ст. 13 Закона N 115-ФЗ, временно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства не имеют права трудоустраиваться за пределами субъекта РФ, на территории которого им разрешено временное проживание.

Вместе с тем, согласно п. 6 ст. 13 Закона N 115-ФЗ, Правительство Российской Федерации, учитывая особенности региональных экономических связей, имеет право устанавливать случаи осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами, временно пребывающими в Российской Федерации, а также иностранными гражданами, временно проживающими в Российской Федерации, вести трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу.

Так, согласно Постановлению Правительства РФ от 17 февраля 2007 г. N 97 "Об установлении случаев осуществления трудовой деятельности иностранным гражданам или лицам без гражданства, временно пребывающими (проживающими) в Российской Федерации, вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу (разрешено временное проживание)" , иностранные граждане или лица без гражданства, временно пребывающие в Российской Федерации, вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу, если:

а) дано направление в служебную командировку, при этом общая продолжительность трудовой деятельности иностранного гражданина вне пределов субъекта Российской Федерации, в котором ему выдано разрешение на работу, не может превышать 10 календарных дней в течение периода действия разрешения на работу, выданного иностранному гражданину;

б) постоянная работа осуществляется иностранцем в пути или носит разъездной характер и это определено его трудовым договором, при этом общая продолжительность трудовой деятельности иностранного гражданина вне пределов субъекта Российской Федерации, в котором ему выдано разрешение на работу, не может превышать 60 календарных дней в течение периода действия разрешения на работу, выданного иностранному гражданину.

Иностранные граждане или лица без гражданства, временно проживающие в Российской Федерации, вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на временное проживание, в случае:

а) направления в служебную командировку, при этом общая продолжительность трудовой деятельности данной категории иностранных граждан вне пределов субъекта Российской Федерации, в котором ему выдано разрешение на временное проживание, не может превышать 40 календарных дней в течение 12 календарных месяцев;

б) если постоянная работа осуществляется иностранцем в пути или носит разъездной характер и это определено его трудовым договором, при этом общая продолжительность трудовой деятельности иностранного гражданина вне пределов субъекта Российской Федерации, в котором ему выдано разрешение на временное проживание, не может превышать 90 календарных дней в течение 12 календарных месяцев.

Кроме этого, следует учитывать положения п. 3 вышеуказанного Постановления Правительства, согласно которому списки профессий (должностей) и работ, при выполнении которых иностранный гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации, вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему выдано разрешение на работу, а также иностранный гражданин, временно проживающий в Российской Федерации, вправе заниматься трудовой деятельностью вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено проживание, устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию занятости населения (Минсоцздравразвития), по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по нормативному правовому регулированию в соответствующих сферах экономической деятельности, с учетом региональных особенностей рынка труда, потребности в привлечении иностранных работников и необходимости трудоустройства в приоритетном порядке граждан Российской Федерации.

В соответствии с п. 3 Постановления Правительства издан Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 17 сентября 2007 г. N 607 "Об установлении списков профессий (должностей) и работ, при выполнении которых иностранный гражданин или лицо без гражданства, временно пребывающие (проживающие) в Российской Федерации, в случаях, установленных Правительством Российской Федерации, вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу (разрешено временное проживание)" (с изменениями от 31 января 2008 г.).

Так, согласно данному Приказу, иностранные граждане или лица без гражданства, временно пребывающие или проживающие в Российской Федерации, могут осуществлять свою трудовую деятельность, если:

а) обладают профессиями:

асфальтобетонщик, боцман, бутафор, водитель автомобиля, водитель дрезины, гример-пастижер, дневальный, дорожный рабочий, драпировщик, изолировщик, каменщик, костюмер, камбузник, матрос, матрос-водолаз, матрос драги, машинист автобетононасоса, машинист автогрейдера, машинист автогудронатора, машинист автокомпрессора, машинист автоямобура, машинист буровой установки, машинист бетоносмесительной установки, машинист бетоноукладчика, машинист бульдозера, машинист бурильно-крановой самоходной машины, машинист катка самоходного, машинист компрессорных установок, машинист копра, машинист крана автомобильного, машинист крана (крановщик), машинист маркировочной машины для разметки автодорог, машинист машины для устройства швов в свежеуложенном бетоне при выполнении дорожных работ, машинист погрузочной машины, машинист растворонасоса, машинист смесителя асфальтобетона передвижного, машинист укладчика асфальтобетона, машинист установки передвижной автоматизированной непрерывного действия для приготовления бетонных смесей, машинист экскаватора, машинист дизель-поезда, машинист железнодорожно-строительных машин, машинист локомотива на паромах, машинист мотовоза, машинист паровоза, машинист тепловоза, машинист тягового агрегата, машинист установок по обслуживанию подвижного состава, машинист электровоза, машинист электропоезда, машинист котельной установки, машинист помповой (докерман), механик по обслуживанию звуковой техники, механик по обслуживанию съемочной техники, монтажник по монтажу стальных и железобетонных конструкций, монтер пути, моторист (машинист), моторист (машинист) рефрижераторных установок, осветитель, оператор специальных устройств земснарядов, пиротехник, подшкипер, помощник машиниста дизель-поезда, помощник машиниста паровоза, помощник машиниста тепловоза, помощник машиниста электровоза, помощник машиниста электропоезда, помощник механика, проводник, проводник пассажирского вагона, проводник по сопровождению грузов и спецвагонов, проводник по сопровождению локомотивов, постовой (разъездной) рабочий судоходной обстановки, путевой рабочий тральной бригады, реквизитор, рабочий береговой, рулевой (кормщик), рыбак кефального хозяйства, рыбак прибрежного лова, фотограф, судовой электрик;

б) занимают должности служащих:

аккомпаниатор, артист, артист ансамбля песни и танца, артист балета, артист балета (солист), буффонадный клоун, ведущий концерта, артист-вокалист музыкальной комедии и эстрады, вокалист (солист), артист вспомогательного состава, драмы, камерно-инструментального и вокального ансамбля, артист кино, артист-конферансье, инспектор манежа (ведущий представление), каскадер, кинооператор, консультант по экономическим вопросам, корреспондент, корреспондент издательства, редакции газет и журналов, переводчик, постановщик трюков, спортсмен-инструктор, техник по наладке и испытаниям, тренер, экспедитор, экспедитор по перевозке грузов, а также руководители учреждений, организаций и предприятий, руководители специализированных производственно-эксплуатационных подразделений (служб), руководители функциональных и других подразделений и служб, руководители малых учреждений, организаций и предприятий.

Таким образом, содержание конституционно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в области права на труд ограничено по сравнению с российскими гражданами, с одной стороны, запретом занимать определенные должности, а с другой - по территориальному признаку.

Остановимся на общем порядке привлечения на работу мигрантов. Статья 13 Закона N 115-ФЗ предусматривает, что работодатель может нанимать иностранных работников только при наличии разрешения на привлечение и использование таких работников.

Порядок выдачи работодателям разрешений на привлечение и использование иностранных работников установлен Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. N 681 "О порядке выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации".

Разрешение на привлечение и использование иностранных работников - это документ, подтверждающий право работодателя на привлечение и использование иностранных работников в Российской Федерации. Данное разрешение выдается Федеральной миграционной службой или ее территориальными органами (далее - орган миграционной службы) при наличии заключения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ведающего вопросами занятости населения в соответствующем субъекте Российской Федерации. Исключение составляет разрешение на привлечение и использование иностранных работников в организациях, подведомственных Министерству обороны Российской Федерации, которое выдается Федеральной миграционной службой при наличии заключения Министерства.

Для получения разрешения на привлечение и использование иностранных работников работодатель либо уполномоченное им лицо (далее - заявитель) подает непосредственно или по почте заказным письмом в орган миграционной службы заявление по форме, утверждаемой Федеральной миграционной службой, к которому прилагаются следующие документы:

а) для российского юридического лица - копии свидетельств о:

внесении записи в Единый государственный реестр юридических лиц;

постановке на учет в налоговом органе по месту регистрации;

б) для иностранного юридического лица - копии:

свидетельства о регистрации юридического лица;

свидетельства о постановке на учет в налоговом органе по месту регистрации в Российской Федерации;

свидетельства об открытии филиала и свидетельства о его аккредитации;

разрешения на открытие представительства и свидетельства о его аккредитации;

в) для индивидуального предпринимателя:

копия свидетельства о внесении записи в Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей;

копия документа, удостоверяющего личность и место регистрации индивидуального предпринимателя;

копия свидетельства о постановке на учет в налоговом органе по месту регистрации;

проект трудового договора или другие документы, подтверждающие предварительную договоренность с иностранными гражданами или зарубежными партнерами о намерении и об условиях привлечения иностранных работников. При этом условия оплаты и охраны труда иностранных граждан, их социального обеспечения и страхования определяются законодательством Российской Федерации с учетом особенностей, предусмотренных международными договорами Российской Федерации;

документ об уплате государственной пошлины за выдачу работодателю разрешения на привлечение и использование иностранных работников.

При приеме документов проверяется полнота их представления и заполнения. Если не представлен какой-либо из вышеуказанных документов или неправильно заполнено заявление, документы возвращаются заявителю.

Оформленные на территории иностранного государства официальные документы, копии которых представляются для получения иностранным работодателем разрешений на привлечение и использование иностранных работников, должны быть легализованы в консульских учреждениях Российской Федерации за рубежом, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации.

Если документы составлены на иностранном языке, к ним прилагается нотариально заверенный перевод на русский язык. Если копии документов представляются без предъявления подлинников, то они также должны быть нотариально заверены.

Уполномоченное должностное лицо органа миграционной службы регистрирует заявление, проставляет на нем регистрационный номер и выдает заявителю копию его заявления с отметкой о дате его принятия.

Решение о выдаче разрешения на привлечение и использование иностранных работников принимает орган миграционной службы в течение 30 дней со дня подачи заявления и иных необходимых документов.

В случае если для принятия решения о выдаче такого разрешения требуется проведение экспертизы документов, решение принимается в 15-дневный срок после получения экспертного заключения, но не позднее 45 дней со дня подачи документов.

Разрешение на привлечение и использование иностранных работников выдается по форме, утверждаемой Федеральной миграционной службой, при этом бланк разрешения на привлечение и использование иностранных работников является документом строгой отчетности.

Разрешение на привлечение и использование иностранных работников подписывает должностное лицо, уполномоченное руководителем органа миграционной службы, принявшим решение о выдаче этого разрешения, и заверяется печатью этого органа, и в 10-дневный срок со дня принятия решения о его выдаче высылается работодателю по почте или может быть выдано лицу, уполномоченному работодателем. В случае отказа в выдаче данного разрешения мотивированный отказ в выдаче разрешения на привлечение и использование иностранных работников направляется работодателю в течение пяти дней после принятия решения об отказе в выдаче разрешения.

Работодатель, получивший разрешение на привлечение и использование иностранных работников и заключивший с иностранными работниками трудовой договор или гражданско-правовой договор о выполнении работ (оказании услуг), обязан в течение месяца направить в:

орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ведающий вопросами занятости населения в соответствующем субъекте Российской Федерации, сведения о привлечении иностранных работников к трудовой деятельности по форме, утверждаемой Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Федеральной миграционной службой;

государственную инспекцию труда по соответствующему субъекту Российской Федерации (территориальный орган Федеральной службы по труду и занятости) сведения о заключении трудовых или гражданско-правовых договоров о выполнении работ (оказании услуг) по форме, утверждаемой Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Разрешение на привлечение и использование иностранных работников не может быть передано другому работодателю, а привлекаемые на его основе иностранные работники не могут быть переведены на работу к другому работодателю.

Работодатель может использовать иностранных работников только по профессиям и в субъекте (субъектах) Российской Федерации, которые указаны в разрешении на привлечение и использование иностранных работников.

В случае утраты разрешения на привлечение и использование иностранных работников работодатель должен в 10-дневный срок обратиться в орган миграционной службы с заявлением о выдаче разрешения взамен утраченного с указанием обстоятельств его утраты, а также представить документ об уплате государственной пошлины за выдачу разрешения на привлечение и использование иностранных работников. Представления других документов в этом случае не требуется.

После проверки обстоятельств утраты разрешения на привлечение и использование иностранных работников работодателю в течение 10 дней со дня подачи заявления выдается разрешение на привлечение и использование иностранных работников взамен утраченного.

Приостановление действия выданного разрешения на привлечение и использование иностранных работников производится, если работодатель не:

обеспечил получение иностранным гражданином, привлекаемым к трудовой деятельности, разрешения на работу;

уведомил в трехдневный срок орган миграционной службы о месте временного пребывания иностранного работника, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

уведомил в течение 10 рабочих дней налоговый орган по месту своего учета о прибытии иностранного гражданина к месту работы или месту пребывания, либо о получении иностранным гражданином разрешения на работу, либо о заключении с иностранным работником нового трудового договора или гражданско-правового договора о выполнении работ (оказании услуг), либо об аннулировании разрешения на работу иностранному работнику;

направил в трехдневный срок в орган миграционной службы информацию о нарушении иностранным работником условий трудового договора или гражданско-правового договора о выполнении работ (оказании услуг), а также о досрочном расторжении договора;

уведомил в трехдневный срок орган миграционной службы, территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, и территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающий вопросами безопасности, о самовольном оставлении иностранным работником места работы или места пребывания.

Приостановление действия выданного разрешения на привлечение и использование иностранных работников производится на основании решения органа миграционной службы с указанием вида нарушения и срока его устранения, вручаемого под расписку работодателю.

Разрешение на привлечение и использование иностранных работников аннулируется в случае:

подачи работодателем заявления;

ликвидации организации или прекращения деятельности индивидуального предпринимателя;

выявления представленных работодателем недостоверных сведений при подаче документов для выдачи разрешения на привлечение и использование иностранных работников;

использования работодателем иностранных работников за пределами субъекта (субъектов) Российской Федерации, в котором ему разрешено их привлекать;

неустранения работодателем допущенных нарушений в установленный срок.

В свою очередь, иностранец должен иметь разрешение на работу. Такое разрешение выдается по правилам, прописанным в Постановлении Правительства от 15 ноября 2006 г. N 681 "О порядке выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации".

Разрешение на работу выдается органом миграционной службы и является документом, подтверждающим право иностранного гражданина, прибывающего в Российскую Федерацию в порядке, требующем получения визы, на временное осуществление трудовой деятельности в Российской Федерации.

Для получения разрешения на работу заявитель представляет в орган миграционной службы заявление, к которому прилагаются:

цветная фотография иностранного гражданина размером 30 x 40 мм;

копия документа о профессиональном образовании, квалификации, полученных иностранным работником в иностранном государстве, или справка об эквивалентности такого документа российскому диплому (свидетельству) о профессиональном образовании;

документ об уплате государственной пошлины за выдачу разрешения на работу.

При подаче заявления заявитель предъявляет документ, удостоверяющий его личность, и документ, удостоверяющий личность иностранного работника (его копию), срок действия которых должен оканчиваться не ранее шести месяцев со дня подачи заявления.

Оформленные на территории иностранных государств официальные документы, копии которых представляются для получения разрешения на работу, должны быть легализованы в установленном порядке в дипломатических представительствах или консульских учреждениях Российской Федерации за рубежом, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации.

Если документы составлены на иностранном языке, к ним прилагается нотариально заверенный перевод на русский язык. Если копии документов представляются без предъявления подлинников, то они также должны быть нотариально заверены.

При приеме заявления к рассмотрению должностное лицо органа миграционной службы проверяет правильность оформления представленных документов и их комплектность. Факт проверки, а также подлинность подписи заявителя заверяются на заявлении его подписью, заявление регистрируется, на нем проставляется регистрационный номер, а заявителю выдается копия его заявления с отметкой о дате его принятия.

Орган миграционной службы проводит проверку сведений, содержащихся в заявлении и представленных документах, и по результатам их рассмотрения принимает решение о выдаче либо об отказе в выдаче разрешения на работу.

При этом выдача разрешений на работу производится в пределах установленной квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, утверждаемой ежегодно Правительством Российской Федерации.

Разрешение на работу для каждого иностранного работника получает работодатель, при этом он обязан представить медицинские справки, подтверждающие отсутствие у иностранного работника заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, предусмотренных перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации, а также сертификат об отсутствии у него (работника) заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции).

Отсутствие указанных документов является основанием для отказа в выдаче разрешения на работу.

В случае утраты разрешения на работу иностранный работник должен в десятидневный срок обратиться в орган миграционной службы с заявлением о выдаче ему дубликата разрешения на работу; к данному заявлению прикладывается цветная фотография на матовой фотобумаге размером 30 x 40 мм и документ об уплате госпошлины за выдачу разрешения на работу.

После проверки обстоятельств утраты разрешения на работу иностранному гражданину в течение 10 дней со дня получения его заявления выдается под роспись разрешение на работу взамен утраченного.

При этом необходимо помнить, что иностранный гражданин, прибывающий в Российскую Федерацию в порядке, требующем получения визы, и получивший разрешение на работу, обязан осуществлять трудовую деятельность только в том субъекте (тех субъектах) Российской Федерации, который указан в разрешении на работу.

Однако этот порядок не распространяется на иностранных граждан:

а) постоянно проживающих в Российской Федерации (имеющих вид на жительство);

б) временно проживающих в Российской Федерации (имеющих разрешение на временное проживание). Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе работать вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание;

в) являющихся сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц;

г) 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;

д) обучающихся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и выполняющих работы (оказывающих услуги) в течение каникул;

е) обучающихся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и работающих в свободное от учебы время в качестве учебно-вспомогательного персонала в тех образовательных учреждениях, где они обучаются;

ж) осуществляющих трудовую деятельность на территории Российской Федерации в связи с организацией и проведением Олимпийских игр и Паралимпийских игр в 2014 г.

Согласно ст. 12 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. N 310-ФЗ "Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (с изменениями от 24 июля 2008 г.) , иностранные граждане, принимающие участие в организации и проведении Олимпийских и Паралимпийских игр, а также иностранные граждане, являющиеся участниками Олимпийских и Паралимпийских игр, имеющие олимпийские удостоверения личности и аккредитации, вправе осуществлять трудовую деятельность на территории Российской Федерации без получения разрешений на работу в период организации и проведения Олимпийских и Паралимпийских игр.

Правительство Российской Федерации вправе установить ускоренный и упрощенный порядок выдачи разрешений на работу иностранным гражданам, заключившим трудовые или гражданско-правовые договоры с Оргкомитетом "Сочи 2014" и прибывшим на территорию Российской Федерации в период организации и проведения Олимпийских и Паралимпийских игр. Кроме этого, не взимается государственная пошлина за:

а) выдачу разрешения на работу иностранному гражданину, заключившему трудовой или гражданско-правовой договоры с Оргкомитетом "Сочи 2014" и прибывшему на территорию Российской Федерации в период организации и проведения Олимпийских и Паралимпийских игр;

б) продление срока временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, заключившего трудовой или гражданско-правовой договоры с Оргкомитетом "Сочи 2014" и прибывшего на территорию Российской Федерации в период организации и проведения Олимпийских и Паралимпийских игр;

в) выдачу приглашения на въезд в Российскую Федерацию в период организации и проведения Олимпийских и Паралимпийских игр иностранного гражданина, заключившего трудовой или гражданско-правовой договор с Оргкомитетом "Сочи 2014";

г) выдачу либо продление срока действия визы иностранному гражданину, заключившему трудовой или гражданско-правовой договор с Оргкомитетом "Сочи 2014" и прибывающему на территорию Российской Федерации в период организации и проведения Олимпийских и Паралимпийских игр.

Статья 41 Конституции РФ предусматривает, что каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь, тем самым Основной Закон закрепляет, что Российское государство принимает на себя обязанность по охране здоровья как собственных граждан, так и иностранцев, что выражается, например, в выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства, зарегистрированным по месту пребывания на территории Российской Федерации, полисов обязательного медицинского страхования (документа, гарантирующего право застрахованных лиц на получение бесплатной медицинской помощи (медицинских услуг) в объеме действующей программы обязательного медицинского страхования).

Содержание конституционно-правового статуса иностранного гражданина и лица без гражданства, как указывалось выше, включает, кроме прав и свобод, обязанности.

Статья 57 Конституции РФ предусматривает, что каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Это означает, что обязанность по уплате налогов в Российской Федерации возлагается и на иностранцев, пребывающих в России и получающих доход. Согласно нормам налогового законодательства, статус налогового резидента или нерезидента зависит не от государственной принадлежности лица, а от времени его фактического пребывания в Российской Федерации (183 календарных дня в году).

Таким образом, на обязанность по уплате налогов не влияет государственная принадлежность лица, но на практике, во многом из-за низкой правовой культуры работников налоговых органов, налоговых агентов или самих налогоплательщиков, с иностранных граждан и лиц без гражданства взимается налог в размере 30 процентов от суммы дохода - налоговая ставка, установленная для нерезидента (п. 3 ст. 224 НК РФ), независимо от времени его пребывания на территории России, т.е. иностранца фактически приравнивают к нерезиденту. Представляется, что данная практика заслуживает осуждения и порицания и не должна применяться.

Трудовая деятельность иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы

Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан от 30 ноября 2000 г. предусматривает, что граждане подписавших данное Соглашение государств независимо от места проживания имеют право въезжать, выезжать, следовать транзитом, передвигаться и пребывать на территории государств, подписавших настоящее Соглашение, без виз по одному из действительных документов, указанных в приложениях к названному Соглашению. Российской Федерацией данное Соглашение было ратифицировано Федеральным законом от 7 августа 2001 г. N 114-ФЗ "О ратификации Соглашения между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан".

Следовательно, в соответствии с данным Соглашением граждане данных государств вправе въезжать в Российскую Федерацию без виз и оформления специальных приглашений, а также передвигаться по территории Российской Федерации, т.е. в безвизовом порядке. В основном это страны СНГ.

Граждане ближнего зарубежья и некоторых государств Азии и Европы, с которыми у России установлен безвизовый порядок пересечения границ, имеют право обратиться в территориальное управление Федеральной миграционной службы с заявлением о получении разрешения на работу. Сделать это они могут и через своего представителя по нотариально заверенной доверенности либо через организацию, пригласившую их на работу.

Кроме заявления и полномочий на представление интересов иностранца, в ФМС подаются следующие документы:

а) документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина и признаваемый Российской Федерацией в этом качестве (общегражданский или заграничный паспорт либо паспорт моряка);

б) миграционная карта с отметкой Федеральной пограничной службы о въезде иностранного гражданина в Российскую Федерацию или территориального управления ФМС о выдаче иностранному гражданину миграционной карты;

в) квитанция об уплате государственной пошлины за выдачу иностранному гражданину разрешения на работу.

Территориальный орган ФМС обязан рассмотреть заявление иностранного гражданина о выдаче ему разрешения на работу с учетом квот на выдачу таких разрешений. Если же квоты по каким-либо причинам своевременно не установлены Правительством РФ (на следующий календарный год), то решение о выдаче принимается без их учета.

Не позднее 10 рабочих дней со дня принятия от иностранного гражданина заявления о выдаче ему разрешения на работу ФМС обязана выдать данному иностранному гражданину разрешение на работу или уведомление об отказе в выдаче такого разрешения. Если разрешение на работу выдано иностранцу на срок более 90 суток, он обязан в течение 30 суток со дня получения разрешения представить в ФМС документы, подтверждающие отсутствие у него заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и предусмотренных перечнем, утверждаемым Правительством РФ, а также сертификат об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции).

Следует отметить, что работодатель, привлекающий и использующий для осуществления трудовой деятельности труд иностранных граждан или лиц без гражданства, въезжающих в Россию без визы, может не получать разрешение на привлечение иностранной рабочей силы.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 18 марта 2008 г. N 183 "Об утверждении Правил подачи работодателем или заказчиком работ (услуг) уведомления о привлечении и использовании для осуществления трудовой деятельности иностранных граждан и (или) лиц без гражданства, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и имеющих разрешение на работу" , работодатель и (или) заказчик работ (услуг), заключивший трудовой и (или) гражданско-правовой договоры с иностранным гражданином и (или) лицом без гражданства, прибывшими в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и имеющими разрешение на работу, обязаны в срок, не превышающий трех рабочих дней с даты заключения договора, уведомить территориальный орган Федеральной миграционной службы и орган исполнительной власти, ведающий вопросами занятости населения в соответствующем субъекте Российской Федерации (далее - орган службы занятости населения), о привлечении и об использовании для осуществления трудовой деятельности иностранного гражданина и (или) лица без гражданства (далее - иностранный гражданин).

Бланк уведомления заполняется разборчиво от руки или с использованием технических средств (пишущей машинки, компьютера) на русском языке. При заполнении уведомления не допускается использование сокращенных слов, аббревиатур и исправлений. В уведомлении указываются сведения о каждом иностранном гражданине, прибывшем в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и имеющем разрешение на работу, с которым работодатель и (или) заказчик работ (услуг) заключили трудовой и (или) гражданско-правовой договоры.

Бланк уведомления представляется работодателем либо его законным представителем непосредственно в территориальный орган Федеральной миграционной службы и орган службы занятости населения или направляется почтовым отправлением в указанные органы через организацию федеральной почтовой связи. При приеме уведомления уполномоченным должностным лицом территориального органа Федеральной миграционной службы и (или) органа службы занятости населения проверяются правильность заполнения бланка уведомления и точность указанных в нем сведений, а также наличие документов, удостоверяющих личность и правомочия лица, представившего уведомление, проставляется отметка о приеме уведомления в отрывной части бланка уведомления. После приема заполненного бланка уведомления территориальным органом Федеральной миграционной службы или органом службы занятости населения отрывная часть бланка уведомления с отметкой возвращается уведомителю либо его законному представителю под роспись на бланке уведомления, остающемся на хранении в указанных органах.

В случае направления уведомления почтовым отправлением работник организации федеральной почтовой связи производит прием заполненных бланков уведомления от уведомителя либо его законного представителя и пересылает их письмами с объявленной ценностью и описью вложения в территориальный орган Федеральной миграционной службы и орган службы занятости населения, а также в установленном порядке возвращает лицу, подавшему уведомление, отрывные части бланков уведомления с проставленной в них отметкой.

Для каждого из указанных адресатов работодатель оформляет два экземпляра бланка уведомления. Первый экземпляр (без отрывной части) направляется организацией федеральной почтовой связи соответствующему органу, а второй экземпляр (с отрывной частью) остается на хранении в течение одного года в организации федеральной почтовой связи и служит подтверждением выполнения обязанности по приему и направлению уведомления в территориальный орган Федеральной миграционной службы и орган службы занятости населения.

Работодателю возвращаются две отрывные части бланков уведомления с проставленной в них отметкой под роспись на экземплярах бланков уведомления, остающихся на хранении в организации федеральной почтовой связи. По истечении срока хранения второй экземпляр бланка уведомления, хранящийся в организации федеральной почтовой связи, уничтожается.

Подтверждением выполнения работодателем обязанности уведомлять территориальный орган Федеральной миграционной службы и орган службы занятости населения служит наличие отметки о приеме уведомления, проставляемой в установленном порядке на отрывной части бланка уведомления указанными органами либо в случае направления уведомления почтовым отправлением организацией федеральной почтовой связи.

Принятый от работодателя или его законного представителя либо полученный по почте бланк уведомления регистрируется принявшим его территориальным органом Федеральной миграционной службы и (или) органом службы занятости населения, хранится в этом органе в течение одного года и по истечении срока хранения уничтожается в установленном порядке.

Отрывные части первых экземпляров бланков уведомления с отметками хранятся у работодателя в течение одного года и по истечении срока хранения могут быть уничтожены.

Работникам, являющимся гражданами Республики Беларусь, следует помнить, что к ним не применяются те правила и ограничения, которые вытекают из ст. 13 и 13.1 Закона N 115-ФЗ. Так, белорусам, работающим на территории России, не требуется получать разрешение на работу. Это вытекает из решения Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22 июня 1996 г. N 4.

Кроме того, особым правовым статусом обладают иностранные граждане, работающие в представительствах и филиалах зарубежных организаций в Российской Федерации. Разъяснения по данному поводу даны в письме Минюста России от 9 марта 2000 г. N 1596-ЕС.

За нарушение порядка привлечения на работу иностранцев организация в соответствии со ст. 18.10 КоАП РФ должна быть оштрафована на сумму от 10000 до 300000 руб., а должностные лица, допустившие нарушения, - на сумму от 2500 до 20000 руб.

Отношение иностранных граждан к государственной или муниципальной службе и к отдельным видам деятельности

Статья 14 Закона N 115-ФЗ содержит нормативные предписания, которые запрещают иностранным гражданам и лицам без гражданства:

а) в соответствии с действовавшим Федеральным законом от 8 января 1998 г. N 8-ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" находиться на муниципальной службе. Однако, согласно Федеральному закону от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (далее - Закон о муниципальной службе), вступившему в силу с 1 июля 2007 г., иностранным гражданам разрешается работать на муниципальной службе на основе взаимности, за исключением выборных должностей: депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, членов избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса. Муниципальная служба подразумевает профессиональную деятельность исключительно граждан Российской Федерации, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Данные ограничения вызваны взаимосвязью муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации, в частности: единством основных квалификационных требований, предъявляемых к должностям муниципальной и государственной гражданской службы; единством ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы, а также требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных и государственных гражданских служащих. Согласно ст. 10 Закона о муниципальной службе, муниципальным служащим признается российский гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета;

б) находиться на государственной службе в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", так как государственная гражданская служба Российской Федерации - это вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан России на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи);

в) замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации, быть членом экипажа военного корабля России или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации.

В соответствии со ст. 56 Кодекса торгового мореплавания в состав экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, кроме граждан России, могут входить иностранные граждане и лица без гражданства, которые не могут занимать должности капитана судна, старшего помощника капитана судна, старшего механика и радиоспециалиста. Условия, на которых иностранные граждане и лица без гражданства могут входить в состав экипажа судна, за исключением судна рыбопромыслового флота, определяются федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, в состав экипажа судна рыбопромыслового флота - федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства в соответствии с законодательством Российской Федерации о привлечении и об использовании в России труда иностранных граждан и лиц без гражданства.

Иностранные граждане и лица без гражданства, принимаемые на работу на судно, должны иметь уровень профессиональной подготовки и компетентности, соответствующий требованиям, предъявляемым нормативными правовыми актами Российской Федерации к лицам, замещающим должности, на занятие которых претендуют иностранные граждане и лица без гражданства.

Уровень профессиональной подготовки и компетентности иностранных граждан и лиц без гражданства, принимаемых на работу на судно, подтверждается следующими документами:

действительным дипломом, квалификационным свидетельством, специальным свидетельством (дипломом) специалиста, выданным капитанами морских рыбных портов, входящих в перечень, утверждаемый федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства, или действительным дипломом, квалификационным свидетельством, специальным свидетельством (дипломом) специалиста, выданными уполномоченными органами государства - участника Международной конвенции о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты 1978 г., с поправками к этой Конвенции 1995 г., при наличии подтверждений, удостоверяющих их признание, выданных капитанами морских рыбных портов в соответствии с правилами, установленными федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства;

документом о морском или специальном образовании, подтверждающим возможность занятия соответствующей должности на судах рыбопромыслового флота, при необходимости.

Иностранные граждане и лица без гражданства, принимаемые на работу на судно, должны владеть русским языком в объеме, обеспечивающем надлежащее выполнение ими своих служебных обязанностей по занимаемой должности; должны иметь документы, подтверждающие их пригодность к такой работе по состоянию здоровья, выданные в соответствии с правилами, утвержденными Министерством здравоохранения Российской Федерации.

В случае найма иностранного гражданина или лица без гражданства на работу в качестве члена экипажа, при нахождении судна за пределами территории Российской Федерации, он должен иметь документ, подтверждающий пригодность к работе на море, соответствующий требованиям Конвенций Международной организации труда N 73 "Конвенция о медицинском освидетельствовании моряков" и N 113 "Конвенция о медицинском осмотре рыбаков".

Иностранцы, принимаемые на работу на российское судно, должны иметь следующие документы, удостоверяющие их личность:

действительные удостоверения личности моряка, предусмотренные Конвенцией Международной организацией труда N 108 "Конвенция о национальных удостоверениях личности моряков", выданные компетентными властями иностранных государств, - для работы на судах заграничного плавания;

действительные удостоверения личности моряков, предусмотренные Конвенцией Международной организации труда N 108 "Конвенция о национальных удостоверениях личности моряков", или действительный национальный заграничный паспорт, или вид на жительство, признаваемый Российской Федерацией в качестве документов, удостоверяющих личность на территории Российской Федерации, - для работы на судах, не являющихся судами заграничного плавания;

г) быть командирами воздушных судов гражданской авиации;

д) быть принятыми на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации.

В соответствии с Перечнем объектов и организаций, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2002 г. N 755, иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу в:

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

структурные подразделения по защите государственной тайны и подразделения, осуществляющие работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну, органов государственной власти и организаций;

организации, в состав которых входят радиационно и ядерно опасные производства и объекты, где ведется разработка, производство, эксплуатация, хранение, транспортировка и утилизация ядерного оружия, радиационно опасных материалов и изделий.

Статья 14 Закона N 115-ФЗ предусматривает, что иностранные граждане не имеют права занимать должности на государственной и муниципальной службе, а также заниматься определенными видами деятельности. Представляется, что распространение на граждан Республики Беларусь данных ограничений незаконно, так как они противоречат принципу равенства при трудоустройстве, закрепленному в ст. 7 Договора о равных правах. Однако на практике лиц с белорусским гражданством на государственную службу не принимают.

Отношение иностранных граждан к военной службе

Следует отметить, что, согласно ч. 1 ст. 59 Основного Закона, защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации. Однако после внесения изменений в ст. 15 Закона N 115-ФЗ иностранные граждане и лица без гражданства вправе поступать на военную службу по контракту и могут быть приняты на работу в Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы в качестве лиц гражданского персонала в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Следовательно, у иностранных граждан отсутствует обязанность проходить воинскую службу по призыву, но они вправе служить в Российской армии по контакту или работать по гражданско-правовому договору.

В соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" в Российской Федерации предусматривается поступление иностранных граждан на военную службу по контракту и прохождение ими военной службы.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. N 793 "О сроке временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, поступающих на военную службу по контракту, и порядке их регистрации и учета" и Приказу Минобороны России от 2 апреля 2004 г. N 101 "О сроке временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, поступающих на военную службу по контракту" , срок временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, прибывших в Россию и поступающих на военную службу по контракту, определяется исходя из времени, необходимого для оформления поступления на военную службу, и не может превышать 90 суток со дня обращения гражданина в военный комиссариат субъекта Российской Федерации с заявлением о желании проходить военную службу по контракту.

Из статьи 15 Закона N 115-ФЗ следует, что названные выше иностранные граждане могут служить по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах.

Получение российского гражданства

Закон о гражданстве устанавливает принципы гражданства Российской Федерации и правила, регулирующие отношения, связанные с ним, определяет основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации.

Данный Закон вступил в силу с 1 июля 2002 г., однако начал применяться на практике в полной мере только по истечении одного года с момента его принятия, когда Правительство РФ согласовало и приняло целый ряд подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих отношения, связанные с правовым положением иностранцев, вытекающим из Закона N 115-ФЗ.

Решение о разработке новой редакции Закона о гражданстве было принято Комиссией по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации в 1997 г. Комиссия исходила из того, что Закон РФ от 28 ноября 1991 г. N 1948-1 "О гражданстве Российской Федерации" (далее - старый Закон о гражданстве) разрабатывался в переходный период становления новой российской государственности и не мог учитывать особенностей развития России и ее правовой системы, а также характера взаимоотношений с новыми, независимыми государствами. Кроме того, Российская Федерация в 1997 г. подписала Европейскую конвенцию о гражданстве. В связи с этим некоторые положения старого Закона не вполне согласовывались с соответствующими положениями Конституции Российской Федерации, которая была принята только в 1993 г.

Так, содержащиеся в старом Законе о гражданстве положения о гражданстве Российской Федерации и гражданстве республик в составе Российской Федерации не согласуются с положениями Конституции РФ о суверенитете России и верховенстве федеральных законов (ч. 1 и 2 ст. 4 Основного Закона), о равноправии субъектов Российской Федерации (ч. 1 и 4 ст. 5 Основного Закона), о едином и равном гражданстве независимо от оснований его приобретения (ч. 1 ст. 6 Основного Закона), об отнесении вопросов гражданства к ведению Российской Федерации (п. "в" ст. 71 Основного Закона).

Сравнительный анализ старого Закона с действовавшим в то время зарубежным законодательством в области гражданства выявил его уникальный либерализм. Особенно это касается условий приема в российское гражданство, оснований отказа в его приобретении и трактовки множественного (двойного) гражданства, а следовательно, сбалансированности интересов личности, общества и государства.

Большинство лиц, приобретших российское гражданство в новых, независимых государствах продолжают проживать там и, имея, вопреки национальному законодательству, наряду с гражданством государства проживания российское гражданство, поставили себя под угрозу санкций со стороны местных властей. Данное обстоятельство является одновременно и источником потенциальных осложнений для межгосударственных отношений.

Отличия нового и старого Законов о гражданстве заключаются в том, что при сохранении общего количества глав (девять) за счет более четкой организации материала число статей сократилось с 51 до 44. В частности, во избежание декларативности, в новом Законе отсутствует преамбула, исключены неприменяемые на практике положения ст. 8 и подп. "е" п. 1 ст. 33 старого Закона о почетном гражданстве с учетом того, что в ч. 3 ст. 13 нового Закона о гражданстве установлены положения о льготном порядке предоставления гражданства за особые заслуги перед Россией. В отдельную главу выделены вопросы отмены решений по вопросам гражданства Российской Федерации.

В настоящее время основной правовой базой, регламентирующей порядок приобретения гражданства, являются Конституция Российской Федерации и международные договоры. Действующее российское законодательство ориентировано на сужение круга лиц, которые не имеют гражданства (ст. 4 Закона о гражданстве). В международном праве данный принцип был сформулирован в 1961 г. в Конвенции о сокращении безгражданства (Нью-Йорк, 1961 г.). Таким образам, установлены международные императивные требования к определению государственной принадлежности конкретного лица:

а) государство предоставляет свое гражданство рожденному на его территории лицу, которое иначе не имело бы гражданства. Такое гражданство предоставляется при рождении, в силу закона или по ходатайству перед властями заинтересованным лицом в соответствии с законом государства;

б) государство предоставляет свое гражданство лицу, которое иначе не имело бы гражданства и не в состоянии было бы приобрести гражданство государства, на территории которого оно родилось, поскольку оно превысило возраст, необходимый для подачи ходатайства, или не выполнило требуемых условий проживания, если гражданство одного из его родителей во время рождения этого лица являлось гражданством иного государства;

в) государство вправе поставить предоставление своего гражданства в зависимость от одного или нескольких следующих условий:

ходатайство подается до достижения заявителем возраста, установленного государством, - не меньше двадцати трех лет;

заинтересованное лицо постоянно проживает на территории государства в течение такого времени, непосредственно предшествующего подаче ходатайства, которое не превышает трех лет, как это может быть установлено этим государством;

заинтересованное лицо всегда было лицом без гражданства;

г) если закон договаривающегося государства предусматривает утрату гражданства вследствие какого-либо изменения в личном статусе, как-то: брака, прекращения брака, узаконения, признания или усыновления, такая утрата гражданства ставится под условие приобретения другого гражданства;

д) если родители лица не имели одинакового гражданства во время рождения этого лица, то вопрос о том, должно ли гражданство заинтересованного лица следовать за гражданством отца или матери, определяется законом государства;

е) рожденный в браке на территории государства ребенок, мать которого имеет гражданство этого государства, приобретает при рождении это гражданство, иначе ребенок не имел бы гражданства;

ж) найденыш, находящийся на территории государства, поскольку его место рождения не установлено, предполагается родившимся на этой территории от родителей, имеющих гражданство этого государства;

з) рождение на судне или на воздушном корабле считается имевшим место на территории того государства, под флагом которого это судно плавает, или на территории того государства, в котором этот воздушный корабль зарегистрирован;

и) если в соответствии с законом государства ребенок, родившийся вне брака, утрачивает гражданство этого государства вследствие признания родственных связей, ему предоставляется возможность восстановить это гражданство путем подачи письменного ходатайства властям (условия, определяющие подачу такого ходатайства, не должны быть более жесткими и определяются законом соответствующего государства);

к) если родители заинтересованного лица не обладали одним и тем же гражданством ко времени его рождения, то вопрос о том, следует ли его гражданство за гражданством отца или матери, определяется на основании закона государства испрашиваемого гражданства;

л) государство предоставляет свое гражданство не родившемуся на его территории лицу, которое иначе не имело бы гражданства, если гражданство одного из его родителей во время рождения этого лица являлось гражданством соответствующего государства;

м) если закон государства предусматривает утрату его гражданства супругом лица или детьми вследствие утраты или лишения этого гражданства данным лицом, такая утрата гражданства ставится под условие приобретения гражданства другого государства;

н) гражданин договаривающегося государства, ходатайствующий о натурализации в каком-либо иностранном государстве, не утрачивает своего гражданства, если он не получает гражданства этого иностранного государства или заверения в этом. Натурализовавшееся лицо может утратить свое гражданство в результате проживания за границей в течение периода продолжительностью не менее семи непрерывных лет, как это определяется законом государства, вследствие того, что лицо не заявило властям о своем намерении сохранить свое гражданство.

Статья 62 Конституции РФ, а также ст. 4 Закона N 115-ФЗ предусматривают, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и выполняют обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Это означает, что Основной Закон и Закон N 115-ФЗ закрепили принцип национального режима - предоставление иностранцам того же правового статуса, что и собственным гражданам. Однако, как следует из Закона N 115-ФЗ, российский законодатель вводит и определенные ограничения для лиц, не обладающих российским гражданством. Например, неграждане в большей степени ограничены в свободе передвижения по территории Российской Федерации (ст. 11 Закона N 115-ФЗ). Иностранные граждане имеют право передвигаться в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации только на основании документов, выданных или оформленных им государственными органами (ФМС России, ФСБ России и МВД России), за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые требуется специальное разрешение. К таким территориям, организациям и объектам в соответствии с Перечнем территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2002 г. N 754 , относятся:

территории закрытых административно-территориальных образований (Постановление Правительства РФ от 5 июля 2001 г. N 508 "Об утверждении Перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов");

территории с регламентированным посещением для иностранных граждан (Постановление Правительства РФ от 4 июля 1992 г. N 470 "Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации 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;

территории (объекты), в пределах которых (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции;

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.

Иностранному гражданину, который временно проживает в Российской Федерации, также запрещено в соответствии со ст. 13 Закона N 115-ФЗ работать в другом субъекте России, а не в том, в котором у него разрешено временно проживать. Сокращено активное и пассивное избирательное право иностранцев: они могут избирать и быть избранными лишь в органы местного самоуправления, а значит, участвовать только в местном референдуме (ст. 12 Закона N 115-ФЗ).

Ограничены права иностранных граждан при поступлении на государственную и муниципальную службу и при занятии некоторыми видами деятельности (ст. 13 - 15 Закона N 115-ФЗ).

Для всех иностранных граждан и лиц без гражданства независимо от расы, вероисповедания и происхождения в ст. 12 - 15 Закона о гражданстве установлены три базовых основания для получения российского гражданства :

а) по рождению;

б) в результате приема в гражданство Российской Федерации;

в) в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации.

По общему правилу, установленному ст. 37 Закона о гражданстве, российское гражданство Российской Федерации приобретается по рождению, на дату принятия решения о приеме в гражданство Российской Федерации и со дня усыновления ребенка.

Это соответствует и Европейской конвенции о гражданстве (Страсбург, 1997 г.). Пункт 3 ст. 6 Конвенции предусматривает общий порядок приобретения гражданства с соблюдением ценза оседлости: "Каждое государство, подписавшее Конвенцию, обязано предусмотреть в своем внутреннем законодательстве возможность приема в гражданство лиц, законно и постоянно проживающих на его территории. При этом условия приема в гражданство не должны предусматривать срока проживания, превышающего 10 лет перед подачей заявления".

Определяет Конвенция и условия приобретения гражданства в упрощенном порядке:

супругами лиц, являющихся его гражданами;

детьми одного из его граждан, с учетом любых изъятий, которые могут предусматриваться его внутренним законодательством в отношении детей, родившихся за пределами территории данного государства;

детьми, один из родителей которых приобретает или приобрел гражданство данного государства;

детьми, усыновленными одним из его граждан;

лицами, которые родились на территории данного государства, законно и постоянно проживают на ней;

лицами, которые законно и постоянно проживают на территории государства в течение определенного периода времени, начавшегося до достижения ими возраста 18 лет, причем этот период устанавливается внутренним законодательством государства - участника Конвенции;

лицами без гражданства и лицами, признанными беженцами, постоянно проживающими на его территории.

При этом Конвенция не оперирует понятием "упрощенный порядок приобретения гражданства", а говорит лишь о "возможностях, облегчающих приобретение гражданства", которые государство - участник Конвенции предусматривает в своем внутреннем законодательстве (п. 4 ст. 6).

Помимо прочего, Конвенция содержит положения, гарантирующие справедливость процедуры рассмотрения заявлений о приобретении гражданства: "Европейская конвенция исключает случаи дискриминации по национальному, религиозному и половому признаку при получении гражданства. Она содержит и такую гуманную норму, как освобождение лиц с двойным гражданством от воинской повинности в обоих государствах. Ратифицировав эту Конвенцию, Россия с точки зрения международных норм сохранит право самостоятельно определять, кто является ее гражданином".

Приобретение российского гражданства по рождению

В соответствии со ст. 12 Закона о гражданстве ребенок приобретает гражданство Российской Федерации по рождению, если на день рождения ребенка:

оба его родителя или единственный его родитель имеют гражданство Российской Федерации (независимо от места рождения ребенка);

один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой является лицом без гражданства, или признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно (независимо от места рождения ребенка);

один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является иностранным гражданином при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации либо если в ином случае он станет лицом без гражданства;

оба его родителя или его единственный родитель, проживающие на территории Российской Федерации, - иностранные граждане или лица без гражданства, но при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации, а государство, гражданами которого являются его родители или единственный его родитель, не предоставляет ребенку своего гражданства.

Конституционный Суд РФ в своем Определении от 21 марта 2005 г. N 118-О установил, что, если оба родителя ребенка или его единственный родитель признаны гражданами Российской Федерации по рождению, независимо от места рождения данного лица на территории бывшего СССР, ребенок также считается приобретшим российское гражданство в порядке рождения, если самостоятельно не утратил гражданство Российской Федерации по собственному свободному волеизъявлению. В этой связи необходимо отметить, что практически все государства бывшего ССР, издавая законы о собственном гражданстве, закрепили следующий принцип: лица, не заявившие до определенного срока о сохранении иного гражданства, априори считаются ходатайствующими о гражданстве соответствующего государства; тем самым названные лица выводятся из-под действия подп. "а" п. 1 ст. 12 Закона о гражданстве.

Конституционный Суд, рассмотрев заявление гражданки С.Р. Даминовой, ставившей вопрос о приобретении российского гражданства по рождению, установил, что С.Р. Даминова родилась в 1954 г. в Узбекской ССР, являлась гражданкой СССР, в настоящее время проживает на территории Российской Федерации. В июле 2003 г. родители С.Р. Даминовой оформили гражданство Российской Федерации в порядке признания по рождению.

Согласно ч. 1 ст. 6 Конституции РФ, гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения. В момент обращения С.Р. Даминовой в органы внутренних дел с заявлением о признании ее гражданкой Российской Федерации по рождению и выдаче паспорта гражданина России основания, условия и порядок приобретения гражданства Российской Федерации определялись Законом о гражданстве, вступившим в силу с 1 июля 2002 г. Согласно ст. 12 Закона о гражданстве, российское гражданство по рождению приобретает ребенок, если на день его рождения, в частности, оба его родителя или его единственный родитель имеют гражданство Российской Федерации (независимо от места рождения ребенка), при этом ребенок, согласно ст. 3 Закона о гражданстве, - это лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет. В соответствии с ч. 7 ст. 4 Закона о гражданстве наличие у лица гражданства Российской Федерации либо факт наличия у лица в прошлом гражданства СССР определяется на основании законодательных актов Российской Федерации, РСФСР или СССР, международных договоров Российской Федерации, РСФСР или СССР, действовавших в день наступления обстоятельств, с которыми связывается наличие у лица того или иного гражданства.

Буквальное толкование ст. 3 и подп. "а" п. 1 ст. 12 Закона о гражданстве распространяется только на лиц, не достигших возраста восемнадцати лет, однако оно подлежит применению в системной связи с другими законоположениями, касающимися определения наличия у лица гражданства Российской Федерации, и с учетом правовой позиции, выраженной Конституционным Судом в Постановлении от 16 мая 1996 г. N 12-П.

Согласно ч. 2 ст. 13 старого Закона о гражданстве , лица, родившиеся 30 декабря 1922 г. и позднее и утратившие гражданство бывшего СССР, считаются состоявшими в гражданстве Российской Федерации по рождению, если они родились на территории Российской Федерации. Из этого положения следует, что такие лица состояли в российском гражданстве уже с момента рождения и в силу ч. 3 ст. 6 Конституции РФ не могут считаться лишившимися этого гражданства, если только не утратили его по собственному свободному волеизъявлению. Следовательно, употребленное в ч. 2 ст. 13 старого Закона о гражданстве применительно к указанным в ней лицам выражение "считаются состоявшими в гражданстве Российской Федерации" означает, что такие лица считаются состоявшими в российском гражданстве по рождению не только в прошлом, до утраты ими гражданства бывшего СССР, но и после этого они продолжают сохранять российское гражданство вплоть до момента, пока оно не будет прекращено на основании их собственного волеизъявления. Они не утрачивают его в силу одного только факта проживания за пределами Российской Федерации в момент вступления в силу Закона о гражданстве, так как в его ст. 4 установлено, что проживание гражданина Российской Федерации за ее пределами не прекращает российского гражданства.

Из данной правовой позиции следует, что признание гражданства Российской Федерации по рождению родителей в соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 1996 г. N 12-П является в силу принципа "права крови" (jus sanguinis), действовавшего согласно законодательству и в период существования СССР, основанием признания гражданства Российской Федерации по рождению и их ребенка, независимо от места его рождения на территории бывшего СССР, если только он не утратил это гражданство по собственному свободному волеизъявлению.

Выяснение же того, утратил ли российский гражданин гражданство Российской Федерации по собственному свободному волеизъявлению или приобрел гражданство другого государства в период проживания за пределами Российской Федерации, связано с установлением и исследованием фактических обстоятельств. В данном случае это возложено на органы, уполномоченные рассматривать вопросы гражданства, и на суды общей юрисдикции, для которых правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации в вопросе об утрате гражданином России российского гражданства обязательна.

Таким образом, положение подп. "а" п. 1 ст. 12 Закона о гражданстве о приобретении ребенком гражданства Российской Федерации по рождению - в его конституционно-правовом смысле - распространяется и на лицо, оба родителя которого или его единственный родитель признаны гражданами Российской Федерации по рождению, независимо от места рождения данного лица на территории бывшего СССР, при условии, что оно было гражданином бывшего СССР, не изъявило свободно своего желания прекратить принадлежность к гражданству Российской Федерации, не является гражданином другого государства и прибыло на постоянное жительство в пределы Российской Федерации.

Во исполнение Российской Федерацией принятых на себя международных обязательств, в частности продиктованных Конвенцией о сокращении без гражданства, устанавливается, что найденыш - ребенок, который находится на территории Российской Федерации и родители которого неизвестны, - становится гражданином Российской Федерации, если родители не объявятся в течение шести месяцев со дня его обнаружения.

Этот способ применяют многие граждане стран - участников СНГ, в основном гастарбайтеры, оставляя в детских домах своих детей после родов на территории России в период сезонных работ. Их аргумент - неустроенность их собственной жизни. Главное для них в этом случае - родить ребенка так, чтобы государственные органы не знали о его происхождении (гражданской принадлежности родителей). В основном такие дети считаются подкидышами. Однако, приобретая гражданство таким образом, родители ребенка обрекают его на сиротство. Ведь, как только появляются его истинные родители, в отношении гражданства ребенка после установления факта родственных связей может быть принято решение на основании ст. 22 Закона о гражданстве - об отмене решения по вопросу гражданства либо вероятны действия по п. 3 ст. 19 Закона о гражданстве (добровольный выбор родителями гражданства своего ребенка), а недобросовестные родители могут быть привлечены к ответственности по ст. 125 Уголовного кодекса ("Оставление в опасности").

В случае если наличие гражданства Российской Федерации у ребенка не может быть удостоверено, в отношении его родителей необходимые сведения устанавливаются. После вынесения заключения о наличии у ребенка гражданства Российской Федерации ему оформляется свидетельство о рождении, а после наступления 14-летнего возраста - паспорт Российской Федерации.

Если оба родителя (единственный родитель) были приняты в гражданство Российской Федерации без указания в заявлении сведений о приеме в гражданство детей (ребенка), в заключении о наличии гражданства Российской Федерации в отношении такого ребенка гражданство приобретается вслед за родителями.

Приобретение гражданства Российской Федерации в порядке восстановления (по "праву крови")

Статья 15 Закона о гражданстве предусматривает такое основание, как приобретение иностранцами и лицами без гражданства российского гражданства в порядке восстановления. Что это такое?

Ответ на данный вопрос дает все то же Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 1996 г. N 12-П: иностранные граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство Российской Федерации, могут быть восстановлены в гражданстве Российской Федерации в порядке, аналогичном общему порядку приема в гражданство Российской Федерации.

По сути, данный порядок не отличается от общего порядка получения гражданства, поэтому в настоящей работе он структурно отнесен к получению гражданства в общем порядке, за исключением того, что срок проживания лиц, ходатайствующих о приобретении гражданства Российской Федерации в порядке восстановления, сокращается с пяти до трех лет.

Следует отметить, что под иностранными гражданами и лицами без гражданства, ранее имевшими гражданство Российской Федерации, Закон понимает не бывших граждан РСФСР, а бывших граждан именно Российской Федерации.

Однако и граждане бывшего СССР, проживающие на территориях государств, входивших в состав бывшего СССР, а также прибывшие для проживания на территорию Российской Федерации после 6 февраля 1992 г., могут восстановить свое российское гражданство.

Согласно ч. 7 ст. 4 Закона о гражданстве, наличие у лица гражданства Российской Федерации либо факт наличия у такого лица в прошлом гражданства СССР определяется на основании законодательных актов Российской Федерации, РСФСР или СССР, международных договоров Российской Федерации, РСФСР или СССР, действовавших в день наступления обстоятельств, с которыми связывается наличие у лица гражданства.

Вопрос, касающийся признания гражданами Российской Федерации лиц, родившихся на территории Российской Федерации, рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 16 мая 1996 г. N 12-П. Лица, родившиеся 30 декабря 1922 г. и позднее и утратившие гражданство бывшего СССР, считаются состоявшими в гражданстве Российской Федерации по рождению, если они родились на территории Российской Федерации. Из этого положения вытекает, что такие лица состояли в российском гражданстве уже с момента своего рождения и в силу ч. 3 ст. 6 Конституции Российской Федерации не могут считаться лишившимися этого гражданства, если только не утратили его по собственному свободному волеизъявлению.

Развивая данную правовую позицию, можно утверждать, что факт признания гражданства Российской Федерации по рождению родителей в силу принципа "права крови", действовавшего согласно законодательству и в период существования СССР, основанием признания гражданства Российской Федерации по рождению и их ребенка, независимо от места его рождения на территории бывшего СССР, если только лицо добровольно не утратило этого гражданства по собственному свободному волеизъявлению, является достаточным для восстановления у обратившегося с ходатайством лица российского гражданства.

Выяснение же того, утратил ли российский гражданин гражданство Российской Федерации по собственному свободному волеизъявлению или по вынуждающим обстоятельствам и приобрел гражданство другого государства в период проживания за пределами Российской Федерации, связано с установлением и исследованием ФМС России и соответствующими консульскими службами фактических обстоятельств.

Статья 13 Закона о гражданстве, устанавливающая общий порядок приема в гражданство Российской Федерации, определяет в качестве одного из необходимых условий приема в гражданство Российской Федерации наличие вида на жительство и проживание на территории Российской Федерации со дня получения этого документа до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в течение пяти лет непрерывно.

Для иностранных граждан и лиц без гражданства, имевших гражданство СССР, прибывших в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, в качестве необходимого условия принятия в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке в ч. 4 ст. 14 Закона о гражданстве названо наличие у ходатайствующего лица регистрации по месту жительства по состоянию на 1 июля 2002 г. либо разрешения на временное проживание в Российской Федерации или вида на жительство.

Сам установленный судом факт постоянного проживания лица на территории Российской Федерации на 1 июля 2002 г. не отнесен законодателем к правообразующим юридическим основаниям получения российского гражданства в порядке восстановления. Поскольку Закон о гражданстве под проживанием понимает проживание на территории Российской Федерации на законном основании, а Закон N 115-ФЗ устанавливает, что законно находящимся на территории Российской Федерации иностранным гражданином является лицо, имеющее действительный вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации.

Таким образом, положения ст. 13 и 14 Закона о гражданстве, закрепляющие требование о наличии у иностранных граждан и лиц без гражданства вида на жительство, а у иностранных граждан и лиц без гражданства, имевших гражданство СССР и прибывших в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, - регистрации по месту жительства на территории Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г. либо разрешения на временное проживание в Российской Федерации или вида на жительство, во взаимосвязи с положениями законодательства Российской Федерации о порядке пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации не могут рассматриваться как нарушающие права и свободы, гарантированные Конституцией РФ.

Следовательно, лица, родившиеся позднее 30 декабря 1922 г. и утратившие гражданство бывшего СССР, считаются состоявшими в гражданстве Российской Федерации по рождению, если они родились на территории Российской Федерации.

Из этого положения вытекает, что эти лица состояли в российском гражданстве уже с момента рождения, а значит, факт нахождения гражданина бывшего СССР за пределами Российской Федерации в момент вступления в силу Закона о гражданстве может рассматриваться как одно из условий для приобретения гражданства России в порядке восстановления только в отношении лиц, которые не считаются состоявшими в гражданстве Российской Федерации по рождению. Иное понимание не соответствует ст. 27 Конституции РФ, согласно которой гражданин России имеет право свободно выезжать за пределы России, не утрачивая гражданства, и беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию.

Восприятие должностными лицами того, что лицо может прекратить гражданство Российской Федерации, возникшее вследствие его рождения, без своего свободного волеизъявления, противоречит ст. 6 Конституции РФ, в соответствии с которой гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства. Это конституционное положение согласуется с ч. 2 ст. 15 Всеобщей декларации прав человека, утвержденной и провозглашенной Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., которая устанавливает, что "никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство".

Здесь необходимо обратить внимание на то, что документы, удостоверяющие личность, которые необходимо подавать в компетентные органы, обязательно должны быть действительными и ни в коем случае не просроченными. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 4 декабря 2003 г. N 731 "О признании действительными до 1 января 2008 г. паспортов гражданина СССР образца 1974 г. для некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства" с 1 января 2008 г. признаются недействительными паспорта гражданина СССР образца 1974 г., удостоверяющие личность:

а) иностранных граждан, имевших гражданство СССР, прибывших в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированных по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г., - для постоянного проживания в Российской Федерации указанных лиц;

б) лиц без гражданства, имевших гражданство СССР, прибывших в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, зарегистрированных в установленном законодательством Российской Федерации порядке по состоянию на 1 ноября 2002 г. либо получивших разрешение на временное проживание в Российской Федерации, - для пребывания, временного и постоянного проживания в Российской Федерации указанных лиц.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. N 75 "О признании действительными до 1 января 2009 года паспортов гражданина СССР образца 1974 года для некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства" , срок действия паспортов для вышеперечисленных категорий граждан продлен до 1 января 2009 г. (данное Постановление распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2008 г.).

Кроме того, в соответствии со ст. 42 Закона о гражданстве документы, выданные в соответствии со старым Законом о гражданстве, сохраняют юридическую силу до сих пор, если они оформлены надлежащим образом и были действительными на 1 июля 2007 г.

Приобретение российского гражданства в общем порядке

Основным критерием приобретения российского гражданства в общем порядке является наличие дееспособности гражданина, т.е. достижение лицом, обращающимся за получением гражданства, восемнадцатилетнего возраста. Это означает, что принцип эмансипации, предусмотренный в ст. 27 ГК РФ и установленный во многих странах Азии и Ближнего Востока, когда несовершеннолетний приобретает дееспособность путем участия в трудовых отношениях, официально заключает брак либо занимается предпринимательской деятельностью, не распространяется на получение российского гражданства.

В соответствии со ст. 13 Закона о гражданстве лица, не обладающие российским гражданством, достигшие возраста восемнадцати лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в общем порядке при условии, если указанные граждане и лица:

1) проживают на территории Российской Федерации со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в течение пяти лет непрерывно. Срок проживания в Российской Федерации считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы Российской Федерации не более чем на три месяца в течение одного года. Срок проживания в России для лиц, прибывших в Российскую Федерацию до 1 июля 2002 г. и не имеющих вида на жительство, исчисляется со дня регистрации по месту жительства. Пятилетний срок обязательного проживания сокращается до одного года при:

а) наличии у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры либо обладании лицом профессией или квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации;

б) предоставлении лицу политического убежища на территории Российской Федерации;

в) признании лица беженцем в порядке, установленном Федеральным законом N 4528-1 от 19 февраля 1993 г. "О беженцах" ;

2) обязуются соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации;

3) имеют законный источник средств к существованию, подтвержденный документами;

4) обратились в полномочный орган иностранного государства с заявлениями об отказе от имеющегося у них иного гражданства;

5) владеют русским языком (порядок определения уровня знаний русского языка устанавливается Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации).

Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. N 1325 утверждено Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации. Данным Положением определено, что иностранцы и лица без гражданства инициируют процедуры получения российского гражданства в следующем порядке:

а) лицо, проживающее на территории Российской Федерации, подает заявление по месту жительства заявителя в территориальный орган Федеральной миграционной службы;

б) лицо, проживающее за пределами Российской Федерации и не имеющее места жительства на территории Российской Федерации, - в дипломатическом представительстве или консульском учреждении Российской Федерации, находящемся за пределами России.

Заявление по вопросам гражданства Российской Федерации в общем порядке подается по месту жительства заявителя лицом, проживающим:

а) на территории Российской Федерации, - в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций контроля и надзора в сфере миграции;

б) за пределами Российской Федерации и не имеющим места жительства на территории Российской Федерации, - в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации, находящееся за пределами России.

Рассмотрение заявлений о гражданстве Российской Федерации и принятие решений о приеме в гражданство Российской Федерации в общем порядке осуществляются в срок до одного года со дня подачи заявления и всех необходимых документов, оформленных надлежащим образом.

Заявление подается заявителем лично. Однако, если заявитель не может лично подать заявление в связи с обстоятельствами, имеющими исключительный характер и подтвержденными документально, заявление и необходимые документы могут быть переданы для рассмотрения через другое лицо либо направлены по почте. В этом случае подлинность подписи лица, подписавшего заявление, и соответствие копии документа, прилагаемого к заявлению, его подлиннику удостоверяется нотариальными записями.

Заявление об изменении гражданства составляется заявителем собственноручно в двух экземплярах, а заявление об оформлении наличия гражданства Российской Федерации по рождению или при усыновлении (удочерении) составляется в одном экземпляре на бланке. При подаче заявления заявитель предъявляет должностному лицу территориального органа ФМС РФ документы, удостоверяющие его личность, гражданство либо отсутствие гражданства, а также документы, подтверждающие место жительства заявителя. Предъявления документов, удостоверяющих гражданство заявителя и подтверждающих его место жительства, не требуется, если эти сведения содержатся в документе, удостоверяющем личность заявителя. Исключение из данного правила состоит в том, что заявления об изменении гражданства лица, удостоверяющего свою личность и гражданство документом, выданным в связи с его служебной или профессиональной деятельностью, в том числе служебным, дипломатическим паспортами или паспортом моряка, не применяются, так как это может нанести вред интересам Российской Федерации на международной арене.

В случае изменения гражданства ребенка в возрасте от 14 до 18 лет представляется его письменное согласие, которое дается в произвольной форме. Подлинность подписи ребенка удостоверяется нотариальной записью либо подписью должностного лица и печатью полномочного органа в присутствии ребенка.

Заявление составляется на русском языке. Все представляемые вместе с заявлением документы, выполненные не на русском языке, подлежат переводу на русский язык. Верность перевода либо подлинность подписи переводчика должна быть удостоверена нотариальной записью. Документы, выданные компетентным органом иностранного государства, для признания их действительными в Российской Федерации должны быть легализованы либо на них должен быть проставлен апостиль, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. В частности, таким международно-правовым актом является Гаагская конвенция - Конвенция, отменяющая требование легализации иностранных официальных документов (Гаага, 1961).

Действие Гаагской конвенции распространяется на документы об образовании, гражданском состоянии, трудовом стаже, свидетельства о нахождении в живых, справки, доверенности, судебные решения и материалы по гражданским, семейным и уголовным делам. Статья 1 данной Конвенции предусматривает, что она не распространяется на "документы, совершенные дипломатическими или консульскими агентами", а также на доверенности. Это означает, что в тех случаях, когда это предусмотрено Законом о гражданстве, данные документы будут использоваться как оригиналы. Они должны легализоваться обычным путем, т.е. применяется консульская легализация, включающая в себя последовательное проставление удостоверительной надписи в нескольких учреждениях. Сохранение многоступенчатости при легализации подобных документов позволяет устанавливать более строгий контроль над происхождением данных документов.

В соответствии со ст. 5 Гаагской конвенции на документах, совершенных компетентными органами одного государства и предназначенных для использования на территории другого государства, проставляется специальный штамп - апостиль. Апостиль удостоверяет подлинность подписи, качество, в котором выступало лицо, подписавшее документ, и, в надлежащем случае, подлинность печати или штампа, которым скреплен этот документ. Подпись, печать или штамп, проставляемые компетентным органом на апостиле, не требуют дальнейшего заверения или легализации, а документ, на котором проставлен апостиль, может быть использован в любой из стран - участниц Гаагской конвенции.

По состоянию на 29 января 2007 г., помимо Российской Федерации, странами - участницами Гаагской конвенции, отменяющей требование легализации иностранных официальных документов, являются: Австралия, Австрия, Албания, Аргентина, Андорра, Антигуа и Барбуда, Аргентина, Армения, Багамские острова, Барбадос, Беларусь, Белиз, Бельгия, Босния и Герцеговина, Ботсвана, Бруней Даруссалам, Великобритания, Венгрия, Венесуэла, Германия, Греция, Грузия, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Кипр, Китай, Корея, Латвия, Лесото, Либерия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Маврикий, Македония, Малави, Мальта, Маршалловы острова, Мексика, Монако, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Панама, Польша, Португалия, Румыния, Сальвадор, Самоа, Сан-Марино, Свазиленд, Сербия, Словакия, Словения, Сейшельские острова, Сент-Кристофер и Невис, Словения, США, Суринам, Тонга, Турция, Украина, Фиджи, Финляндия, Франция, Хорватия, Чехия, Швейцария, Швеция, Эстония, ЮАР, Япония.

Следует обратить внимание на то, что легализации и проставления апостиля не требуются, если международным договором предусмотрена отмена или упрощение этих процедур. Так, двусторонними договорами России о взаимной правовой помощи и Конвенцией о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Минск, 1993 г.) предусмотрено, что документы, которые на территории одной из сторон Конвенции изготовлены или засвидетельствованы учреждением или специально уполномоченным органом в пределах их компетенции по установленной форме и скреплены официальной печатью, не требуют на территории другого государства - участника Конвенции какого-либо удостоверения (легализации). Может быть потребован только нотариально заверенный перевод таких документов.

Заявление о получении российского гражданства считается принятым к рассмотрению со дня подачи заявителем всех необходимых и надлежащим образом оформленных документов с личной подписью заявителя и датой.

В 2004 г. Приказом N 164 по Министерству внутренних дел Российской Федерации была утверждена Инструкция, которая обязывала ФМС России выполнять текущую работу по рассмотрению обращений иностранных граждан и лиц без гражданства по поводу приобретения российского гражданства.

Заявление о принятии в гражданство Российской Федерации подается по установленной форме в паспортно-визовые службы по месту будущей (предполагаемой) регистрации заявителя по месту жительства. При наличии у лица вида на жительство заявление подается по месту регистрации, указанному в виде на жительство. Порядок выдачи иностранцам и апатридам вида на жительство установлен Постановлением Правительства РФ от 1 ноября 2002 г. N 794 "Об утверждении Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство".

К заявлению необходимо приложить (в оригиналах или надлежащим образом заверенных копиях, в частности, нотариально):

1) вид на жительство. Кроме лиц, имеющих статус беженца на территории Российской Федерации. Для лиц, прибывших в Российскую Федерацию до 1 июля 2002 г. и не имеющих вида на жительство, срок проживания на территории Российской Федерации исчисляется со дня регистрации по месту жительства в Российской Федерации и подтверждается паспортом гражданина СССР образца 1974 г. с отметкой о дате регистрации или свидетельством о регистрации по месту жительства на территории Российской Федерации, выданным к документу, удостоверяющему личность иностранного гражданина, с пометкой о дате его выдачи. Могут потребоваться и иные документы, подтверждающие факт выезда и въезда лица в Российскую Федерацию. В частности, к дополнительным документам следует относить:

а) документ, подтверждающий регистрацию по месту жительства (вид на жительство);

б) документ, подтверждающий выезд из Российской Федерации до 6 февраля 1992 г. в связи с трудовыми, служебными отношениями, обучением, лечением и по частным делам и (или) возвращение в Российскую Федерацию после 6 февраля 1992 г. по окончании трудовых, служебных отношений, обучения, лечения и частной поездки;

в) справки медицинского учреждения о прохождении лечения;

г) выписки из личного дела военнослужащего, проходящего военную службу по контракту;

д) данные учетов военного комиссариата;

е) выписки из домовой книги по месту регистрации, в том числе временной;

ж) копии поквартирной карточки;

з) справки жилищной организации;

и) дипломы о высшем и среднем образовании, об ученой степени, а также иные справки образовательного учреждения;

к) трудовые книжки и (или) справки с места работы;

л) справки об освобождении из мест лишения свободы;

2) один из документов, подтверждающих наличие законного источника средств к существованию (справка о доходах физического лица по форме 2-НДФЛ, утвержденной Приказом Федеральной налоговой службы от 13 октября 2006 г. N САЭ-3-04/706@, с отметкой налогового органа, справка с места работы, трудовая книжка, пенсионное удостоверение, справка органа социальной защиты о получении пособия, подтверждение получения алиментов, справка о наличии вклада в кредитном учреждении с указанием номера счета, свидетельство о праве на наследство, справка о доходах лица, на чьем иждивении находится заявитель, либо иной документ, подтверждающий получение доходов от не запрещенной законом деятельности);

3) документ, подтверждающий обращение заявителя об отказе от иного гражданства или невозможность отказа от иного гражданства, которым является документ дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства в Российской Федерации либо копия обращения заявителя в это дипломатическое представительство или консульское учреждение об отказе от имеющегося иного гражданства с нотариально заверенной подписью заявителя. В случае направления обращения в дипломатическое представительство или консульское учреждение по почте представляется также квитанция о заказном почтовом отправлении. Представлять документ об отказе от иного гражданства не требуется, если заявитель состоит в гражданстве Республики Таджикистан и Республики Туркменистан, т.е. государств, с которыми существует международный договор Российской Федерации, предусматривающий возможность сохранения имеющегося иного гражданства при приобретении гражданства Российской Федерации. Представления указанного документа не требуется и от лиц, которым предоставлено политическое убежище на территории Российской Федерации, и лиц, имеющих статус беженца на территории Российской Федерации;

4) документ, подтверждающий владение русским языком на уровне, достаточном для общения в устной и письменной формах в условиях языковой среды. Владение русским языком на указанном уровне подтверждается одним из следующих документов:

а) документом государственного образца о получении образования (не ниже основного общего образования), выданным образовательным учреждением (организацией):

до 1 сентября 1991 г. - на территории государства, входившего в состав СССР;

после 1 сентября 1991 г. - на территории Российской Федерации;

б) сертификатом о прохождении тестирования по русскому языку (в объеме не ниже базового уровня общего владения русским языком), выданным образовательным учреждением (организацией) на территории Российской Федерации или за рубежом, которому (которой) Министерством образования Российской Федерации разрешено проведение государственного тестирования граждан зарубежных стран по русскому языку как иностранному языку;

в) документом об образовании, выданным на территории иностранного государства и имеющим в приложении запись об изучении курса русского языка, с нотариально удостоверенным переводом и свидетельством об эквивалентности документа об образовании.

От представления вышеназванных документов освобождаются мужчины, достигшие возраста 65 лет, и женщины, достигшие возраста 60 лет, а также недееспособные лица и инвалиды I группы.

Кроме того, возможно, потребуются дополнительные документы для лиц:

а) имеющих высокие достижения в области науки, техники и культуры, а также для лиц, обладающих профессией либо квалификацией, представляющей интерес для Российской Федерации, - мотивированное ходатайство заинтересованного федерального органа исполнительной власти или высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации о приеме заявителя в гражданство Российской Федерации;

б) которым предоставлено политическое убежище на территории Российской Федерации, - свидетельство о предоставлении ему политического убежища;

в) признанных беженцами в соответствии с законодательством Российской Федерации, - документ, подтверждающий признание их беженцами.

Приказом Федеральной миграционной службы от 19 марта 2008 г. N 64 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой государственной функции по осуществлению полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации" утвержден Административный регламент, определяющий порядок и функции ФМС РФ по осуществлению полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации.

Согласно данному Административному регламенту, заявитель в соответствии с графиком работы территориального органа ФМС России представляет должностному лицу этого органа имеющийся у него пакет документов. Должностное лицо ведет первичный прием заявителя.

На основании поданных заявителем документов и по результатам устной консультации должностное лицо выдает заявителю:

бланк квитанции для уплаты государственной пошлины;

два бланка заявления;

конкретизирует перечень необходимых документов в зависимости от оснований приобретения гражданства;

объясняет правила и технологию их сбора и заполнения.

Заявитель обеспечивает:

сбор необходимых документов и сведений, конкретизированных должностным лицом;

надлежащее оформление требуемого пакета документов;

надлежащее заполнение бланков заявления;

подготовку необходимых копий документов;

уплату государственной пошлины.

Заявитель лично представляет имеющийся у него пакет документов должностному лицу.

Должностное лицо проводит проверку:

наличия необходимых документов и их копий;

подготовки вторых экземпляров копий документов;

удостоверения копий документов и подлинности подписей;

ознакомления заявителя, имеющего детей, со ст. 24, 25 Закона о гражданстве, выясняя его мнение об изменении гражданства детей;

наличия квитанции об уплате государственной пошлины.

На основании представленных заявителем документов и по результатам устной консультации должностное лицо:

принимает решение о готовности пакета документов для начала рассмотрения и проведения проверочных мероприятий;

принимает заявление и регистрирует его во входящем журнале;

выдает заявителю справку о приеме документов с указанием регистрационного номера, даты принятия документов, фамилии и должности должностного лица, контактных данных;

принимает решение о необходимости дальнейшего сбора документов и (или) корректировки их заполнения, о чем сообщает заявителю при приеме документов.

Должностное лицо ведет первичный учет заявления, группирует документы, принятые в двух экземплярах, в дело об изменении гражданства, состоящее из двух отдельных частей.

Каждая часть дела помещается в мягкую обложку, на которой указывается фамилия, имя, отчество заявителя. К каждой части дела составляется опись, заверяемая подписью должностного лица.

В первую часть дела подшиваются документы, которые прилагаются к заявлению, и первый экземпляр заявления.

Ко второй части дела приобщаются второй экземпляр заявления, копии прилагаемых к заявлению документов, соответствие которых оригиналу проверяется принявшим их должностным лицом. Заявление заверяется его подписью и печатью территориального органа. Делу присваивается регистрационный номер, проставляемый в левом верхнем углу каждой части дела.

Оформляется учетная карточка, в том числе на каждого ребенка, указанного в заявлении, и вносится в электронную базу данных, согласно установленным описаниям документа, его формату, составу данных и словарям.

Данная информация в установленном порядке направляется в Государственную информационную систему миграционного учета ФМС России.

Должностное лицо Федеральной миграционной службы РФ в целях выявления оснований отклонения заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации в общем порядке и восстановлении в гражданстве Российской Федерации запрашивает заключение территориального органа Федеральной службы безопасности России и проводит проверки:

а) по учетам ФМС России и территориальных органов для выявления следующих оснований отклонения заявления о приеме в гражданство или восстановления в гражданстве, предусмотренных п. "б" и "в" ст. 16 Закона о гражданстве:

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

использовали ли подложные документы или сообщили заведомо ложные сведения;

б) по учетам Главного информационно-аналитического центра МВД России и информационных центров Министерств внутренних дел, главных управлений и управлений внутренних дел по субъектам Российской Федерации по месту жительства заявителя для выявления оснований, предусмотренных п. "д" - "ж" ст. 16 Закона о гражданстве:

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

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

осуждены ли и отбывают наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом (до истечения срока наказания), для чего направляются запросы в автоматизированном виде или почтовыми сообщениями по формам, установленным в системе МВД России.

В случае если заявитель проживает на территории субъекта Российской Федерации менее пяти лет непосредственно перед обращением, запросы направляются также в территориальный орган по предыдущему месту жительства или проживания заявителя. При этом срок исполнения запросов не должен превышать одного месяца с даты регистрации такого запроса в канцелярии адресата.

Должностное лицо по результатам проведенных проверок и согласований изучает обстоятельства, с которыми Закон о гражданстве связывает прием в гражданство в общем порядке или восстановление в гражданстве Российской Федерации, и представленные в подтверждение этих обстоятельств документы, после чего оформляет заключение установленного образца.

При наличии оснований отклонения заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации и о восстановлении в гражданстве Российской Федерации в соответствии со ст. 16 Закона о гражданстве должностное лицо указывает их в заключении. Информация по результатам проверки вносится в учетную карточку. Данное заключение подлежит согласованию с руководителем структурного подразделения территориального органа по вопросам гражданства, а затем утверждению руководителем (исполняющим обязанности руководителя) территориального органа.

Затем к первой части дела подшиваются заключения территориального органа и территориального органа ФСБ России, а ко второй - второй экземпляр заключения территориального органа.

Сформированные таким образом две части дела вместе с третьим экземпляром заключения и сопроводительным письмом за подписью руководителя территориального органа направляются в ФМС России. Информация о направлении дела вносится в учетную карточку.

Должностное лицо ФМС России рассматривает материалы дела и, если они оформлены надлежащим образом, представляет в двух экземплярах заключение, утверждаемое заместителем директора ФМС России, курирующим данное направление деятельности.

Первый экземпляр заключения ФМС России вместе с первой частью дела должностное лицо направляет на согласование в ФСБ России для дальнейшего рассмотрения и направления в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации. Информация о направлении дела вносится в учетную карточку.

В случае выявления нарушений в правильности заполнения и оформлении необходимых документов при рассмотрении материалов дела должностное лицо ФМС России возвращает его в территориальный орган для переоформления.

Возвращенные на доработку из Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации дела должностное лицо ФМС России направляет в территориальный орган с рекомендациями Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации.

При издании указа Президента Российской Федерации о приеме в гражданство России должностное лицо территориального органа извещает заявителя о принятом решении, направляет в случае необходимости уведомление полномочному органу иностранного государства в месячный срок и в военный комиссариат по месту жительства заявителя в отношении лица, подлежащего постановке на воинский учет.

Лицу, о котором издан указ Президента Российской Федерации о приеме (восстановлении) в гражданство России, выдается паспорт гражданина Российской Федерации в сроки, установленные п. 16 Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории России (с изменениями от 11 января 2008 г.), утвержденного Приказом МВД РФ от 28 декабря 2006 г. N 1105 "Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации" (с изменениями от 11 января 2008 г.) :

в 10-дневный срок со дня принятия всех необходимых документов подразделениями в случае оформления паспорта по месту жительства;

в двухмесячный срок со дня принятия всех необходимых документов подразделениями в случае оформления паспорта не по месту жительства, а также в связи с утратой (похищением) паспорта.

Должностное лицо территориального органа вносит в учетную карточку информацию о решении принять в гражданство Российской Федерации. Учетные карточки помещаются в алфавитную картотеку, находящуюся в территориальном органе, где хранятся постоянно.

Должностное лицо территориального органа направляет в ФМС России сведения об исполнении указа Президента России для их направления в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации. Информация об исполнении указа Президента вносится в учетную карточку, а также ежемесячно направляется в АИС "Гражданство" ФМС России.

Кроме этого, данная информация в установленном порядке передается в ГИСМУ ФМС России.

Следует отметить, что в случае перемены места жительства в процессе рассмотрения заявления заявитель в течение 14 дней о данном факте обязан уведомить подразделение, принявшее заявление о гражданстве к рассмотрению. Это необходимо для своевременного информирования заявителя о рассмотрении его заявления.

Беженцы

В соответствии с подп. 14 п. 1 ст. 8 Федерального закона "О беженцах" лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи имеют право на обращение с заявлением о предоставлении права на постоянное проживание на территории Российской Федерации или на приобретение гражданства России в соответствии с законодательством и международными договорами Российской Федерации в общем порядке. Это установлено Законом о гражданстве и ранее действовавшим п. 7 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 10 апреля 1992 г. N 386.

Следует обратить внимание на правоприменительную практику вопросов получения гражданства беженцами. Так, беженцы и прибывшие с ними члены их семей и ищущие убежище лица, проживая в Российской Федерации в течение ряда лет, не могут зарегистрироваться в месте проживания, поскольку не являются владельцами (собственниками) жилой площади либо потому, что владелец арендуемой ими жилой площади не желает подписывать с ними соглашение об аренде или зарегистрировать арендатора на данной жилой площади. В связи со сказанным одним из возможных путей выхода из данной ситуации для беженцев, членов их семей и ищущих убежище лиц является установление в судебном порядке фактов, имеющих юридическое значение (факта проживания).

В соответствии с ч. 1 ст. 264 ГПК РФ суд устанавливает факты, от которых зависит возникновение, изменение, прекращение личных или имущественных прав граждан, организаций. Между тем в ряде случаев судами в порядке особого производства были рассмотрены дела и установлены факты, не имеющие юридического значения.

Так, из Постановления президиума Московского областного суда от 15 января 2003 г. N 33, отменившего решение Талдомского районного суда Московской области от 19 июля 2001 г. по заявлению Абдул Кахира Абдул Захира об установлении юридического факта нахождения на территории Российской Федерации, следует, что районный суд установил факт проживания заявителя в Российской Федерации с 1994 г., который после признания заявителя беженцем в 2000 г. на решение вопроса о приеме в гражданство Российской Федерации не влияет и правовых последствий за собой не влечет.

Согласно действовавшему в момент рассмотрения заявления в суде первой инстанции п. 1 ст. 19 старого Закона о гражданстве (с изменениями от 31 мая 2002 г.), дееспособное лицо, достигшее 18-летнего возраста и не состоящее в гражданстве Российской Федерации, может ходатайствовать о приеме в гражданство России независимо от происхождения, социального положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, политических и иных убеждений.

Обычным условием приема в гражданство Российской Федерации является постоянное проживание на территории России: для иностранных граждан и лиц без гражданства - пять лет или три года непрерывно непосредственно перед обращением с ходатайством; для беженцев, признаваемых таковыми законом, указанные сроки сокращаются вдвое.

На основании поданного ходатайства заявитель с 10 июля 2000 г. приобрел статус беженца. Таким образом, срок постоянного проживания на территории Российской Федерации, необходимый заявителю для приема в гражданство, составляет два с половиной года и исчисляется с 10 июля 2000 г., т.е. с момента признания его беженцем. Поэтому установление факта проживания заявителя на территории Российской Федерации с 1994 г. на решение вопроса о приеме в гражданство Российской Федерации не влияет и правовых последствий за собой не влечет. Суд установил юридически безразличный факт, и на основании ст. 247 ГПК РСФСР (действовавшего во время рассмотрения дела) решение суда является неправильным.

С 1 июля 2002 г. в силу вступил новый Закон о гражданстве, согласно ст. 13 которого лица, признанные беженцами, вправе обратиться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в общем порядке при условии, что они проживали на территории России в течение одного года со дня получения вида на жительство. Анализ применения данной нормы показал, что правоохранительные органы иногда трактуют требование "постоянного проживания" как наличие регистрации по месту жительства. По мнению некоторых органов внутренних дел, те, у кого нет регистрации по месту жительства, не считаются лицами, постоянно проживающими в России, и, следовательно, они не могут обращаться с ходатайством о приобретении гражданства Российской Федерации.

Однако в ст. 26 Конвенции о статусе беженцев предусмотрено, что каждое государство будет предоставлять беженцам, законно пребывающим в нем, право выбора места проживания и свободного передвижения в пределах его территории при условии соблюдения всех правил, обычно применяемых к иностранцам при тех же обстоятельствах. Федеральным законом "О беженцах" предусмотрены свобода передвижения и право граждан выбирать место временного пребывания или жительства. Кроме того, лицам, признанным беженцами, предоставлена возможность обращаться с заявлением о предоставлении права на приобретение гражданства Российской Федерации.

В соответствии с Законом о гражданстве гражданами Российской Федерации признаются все граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на территории Российской Федерации на день вступления первого Закона о гражданстве, если в течение года после этого дня они не заявят о своем нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации.

Порядок применения Закона о гражданстве разъяснен Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. N 1325 "Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями). Так, из смысла п. 1 разд. II этого Положения следует, что подтвердить факт приобретения гражданства в результате признания могут следующие документы, например: паспорт гражданина СССР со штампом регистрации по месту жительства, подтверждающий постоянное проживание на территории Российской Федерации по состоянию на 6 февраля 1992 г., свидетельство о рождении.

При рассмотрении дел об установлении факта постоянного проживания граждан-заявителей на территории Российской Федерации суды выясняют, для какой цели необходимо установление этого факта, исследуют доказательства, подтверждающие проживание.

С целью признания гражданином Российской Федерации Н.Ш. Тигишвили обратился с соответствующим заявлением в Советский районный суд г. Владикавказа Республики Северная Осетия - Алания, который 17 апреля 2002 г. вынес решение об установлении факта его постоянного проживания с 1991 г. на территории Российской Федерации (в Республике Северная Осетия - Алания). При этом суд исследовал такие доказательства, как:

1) паспорт заявителя, свидетельствующий о том, что Н.Ш. Тигишвили является бывшим гражданином СССР и зарегистрирован 11 апреля 2000 г. в г. Владикавказе;

2) нотариально заверенную копию свидетельства о рождении заявителя, свидетельствующую о его принадлежности к гражданству Российской Федерации, а также другие имеющие значение для дела доказательства.

Понятие "беженец" существенным образом отличается от понятия "лицо, которому предоставлено политическое убежище", хотя и имеет несколько схожих черт, например основанием гонений и опасений за свою жизнь выступают политические убеждения и взгляды определенного лица из числа неграждан. Различие же заключается в том, что основаниями, послужившими для переселения в Российскую Федерацию, стали внутренняя ситуация в государстве (гражданская война, национальные и религиозные погромы и т.д.) или вооруженные конфликты между отдельными государствами, когда лицо вынуждено переселиться в третью страну (в данном случае в Российскую Федерацию).

Признание лица беженцем в соответствии с п. 2 ст. 3 Федерального закона "О беженцах" предусматривает следующие этапы:

а) обращение лица с ходатайством о признании его беженцем;

б) предварительное рассмотрение данного ходатайства;

в) принятие решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу либо об отказе в рассмотрении ходатайства по существу, на основании чего выдается свидетельство либо уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства по существу;

г) рассмотрение ходатайства по существу;

д) принятие решения о признании беженцем либо об отказе в признании беженцем, в результате чего выдается удостоверение беженца либо уведомление об отказе в признании беженцем.

Лицо, которое ходатайствует о признании его беженцем, может находиться как вне административной территории Российской Федерации, так и непосредственно в России. Данная возможность, следовательно, позволяет подразделять эту группу иностранных граждан на две подгруппы, что сказывается, например, на сроках предварительного рассмотрения ходатайства о признании лица беженцем: в первом случае рассмотрение проводит дипломатическое представительство или консульское учреждение в течение 30 дней, во втором - миграционная служба в течение пяти рабочих дней со дня поступления ходатайства. По итогам рассмотрения ходатайства лицам выдается свидетельство, которое является одновременно документом, удостоверяющим личность иностранца.

Таким образом, иностранного гражданина, имеющего вышеуказанное свидетельство, следует рассматривать как законно находящегося на территории Российской Федерации мигранта, несмотря на то, что Законом N 115-ФЗ данное свидетельство прямо не указано в качестве основания для законного пребывания. Кроме того, свидетельство служит основанием и для регистрации лица, ходатайствующего о признании беженцем, и членов его семьи в территориальном органе МВД РФ на срок рассмотрения ходатайства по существу. Таким образом, данную группу лиц можно рассматривать и с точки зрения временного критерия, что является основанием для их отнесения ко второй категории иностранных граждан.

После рассмотрения ходатайства по существу лицу, ходатайствующему о признании его беженцем, при положительном решении выдается удостоверение беженца, а в случае отказа - мотивированный отказ, который может быть обжалован в судебном порядке (п. 2 ст. 10 Федерального закона "О беженцах"). Удостоверение беженца - документ, удостоверяющий личность беженца, служит основанием для его регистрации по месту пребывания на срок признания данного лица беженцем. В этом случае национальные документы, удостоверяющие личность беженца, остаются на хранении в миграционной службе.

Согласно п. 9 ст. 7 Федерального закона "О беженцах", лицо признается беженцем на срок до трех лет, а в случае сохранения в стране государственной принадлежности (прежнего обычного местожительства) лица обстоятельств, послуживших основанием для признания лица беженцем, срок признания его беженцем продлевается территориальным органом миграционной службы на каждый последующий год.

Статья 9 Федерального закона "О беженцах" предусматривает исчерпывающий перечень оснований для утраты лицом статуса беженца. Лицо утрачивает статус беженца: после получения разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации либо при приобретении гражданства Российской Федерации; если снова добровольно воспользовалось защитой государства своей гражданской принадлежности; если, лишившись гражданства, снова его добровольно приобрело; если приобрело гражданство иностранного государства и пользуется защитой государства своей новой гражданской принадлежности; если добровольно вновь обосновалось в государстве, которое покинуло или вне пределов которого пребывало из-за боязни преследований по обстоятельствам, послужившим основанием для признания его беженцем; если не может более отказываться от пользования защитой государства своей государственной принадлежности, территорию которого вынуждено было покинуть по обстоятельствам, ставшим основанием для признания его беженцем, в связи с тем, что данные обстоятельства более не существуют; если не имеет определенного гражданства и может вернуться в государство своего прежнего обычного места жительства, поскольку обстоятельства, послужившие основанием для признания его беженцем, в данном государстве более не существуют.

Кроме того, органы миграционной службы могут лишить беженца его официального статуса, если он: осужден по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории Российской Федерации; сообщил заведомо ложные сведения, либо предъявил фальшивые документы, послужившие основанием для признания беженцем, либо допустил иное нарушение положений Федерального закона "О беженцах". Это сразу же перечеркивает право беженца на получение российского гражданства в сокращенный годичный срок вместо пяти лет проживания, установленных для остальных категорий иностранцев и лиц без гражданства.

Особо следует отметить, что наряду с группой беженцев в данной категории иностранных граждан существует группа лиц, которым предоставлено временное убежище в соответствии со ст. 12 Федерального закона "О беженцах" и Постановлением Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. N 274 "О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации". Основным отличием данной группы лиц от беженцев является то, что временное убежище может быть предоставлено иностранному гражданину или лицу без гражданства, если они имеют основания для признания их беженцами, но ограничиваются письменным заявлением о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации или не имеют оснований для признания их беженцами по обстоятельствам, предусмотренным Федеральным законом "О беженцах", но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы Российской Федерации.

Как и в случае с беженцами, лицо, обладающее правом на временное убежище, может его утратить или лишиться (п. 5, 6 ст. 12 Федерального закона "О беженцах"). Лицо утрачивает временное убежище в связи с устранением обстоятельств, послуживших основанием для предоставления ему временного убежища; при получении права на постоянное проживание в Российской Федерации либо при приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства другого иностранного государства; при выезде к месту жительства за пределы территории Российской Федерации. Основанием для лишения иностранца временного убежища является решение органов миграционной службы, если данное лицо осуждено по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории Российской Федерации, либо сообщило заведомо ложные сведения, либо предъявило фальшивые документы, послужившие основанием для предоставления данному лицу временного убежища, либо допустило иное нарушение положений Федерального закона "О беженцах".

В заключение исследования и рассмотрения правового статуса беженцев и лиц, обладающих правом на временное убежище в Российской Федерации, следует отметить, что Федеральный закон "О беженцах" не распространяется на иностранцев, которые вынуждены искать убежища в Российской Федерации по причине тяжелой социально-экономической обстановки, голода, эпидемий или эпизоотий, чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера.

Приобретение гражданства Российской Федерации в порядке оптации (выбор гражданства при изменении Государственной границы Российской Федерации)

Данная возможность изменения своего гражданства предусмотрена действующими международно-правовыми актами и ст. 21 Закона о гражданстве. Однако на практике она предоставляется крайне редко.

Конвенция о сокращении случаев безгражданства и иные межгосударственные соглашения закрепляют принцип гражданства лицами, имеющими гражданство (подданство) двух или более государств, устанавливаемый соглашением заинтересованных государств или их национальными законодательствами. Оптация чаще всего осуществляется при территориальных изменениях и образовании новых государств по специальным соглашениям, предоставляемым гражданам договаривающегося государства. Дети, как правило, при оптации следуют гражданской принадлежности родителей.

Оптация - один из способов приобретения и прекращения гражданства, заключающийся в его выборе при изменении государственной принадлежности территории. Лица, проживающие на территории, переходящей от одного государства к другому, получают право оптации в порядке и в сроки, которые определяются договором между государствами или установленные государством в одностороннем порядке.

В связи с этим любой договор между государствами, который предусматривает передачу территории, должен включать установления, которые гарантировали бы, что никто не станет апатридом в результате этой передачи. Конкретное государство гарантирует, что любой подобный договор, заключенный им с иным государством, содержит такие положения. При отсутствии данных положений государство, которому передается территория (по общему правилу) или которое иным образом приобретает территорию, дарует свое гражданство лицам, которые иначе стали бы апатридами в результате этой передачи или приобретения.

При изменении Государственной границы Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменена, имеют право на выбор гражданства (оптацию) в порядке и сроки, которые установлены международным договором Российской Федерации. Так, согласно ст. 21 Закона о гражданстве, при территориальных преобразованиях в результате изменения в соответствии с международным договором России Государственной границы Российской Федерации граждане Российской Федерации, проживающие на территории, которая подверглась указанным преобразованиям, вправе сохранить или изменить свое гражданство по условиям данного международного договора.

Таким образом, гражданство при изменении территории государства будет изменяться по законодательству того государства, к которому отошла та или иная территория. Примером того, как это может осуществляться в международной практике, возможно, послужит ситуация, сложившаяся в Косово, Абхазии, Южной Осетии, Приднестровской и Молдавской Республиках.

Приобретение российского гражданства в упрощенном порядке

Несмотря на ужесточение Закона о гражданстве, российский законодатель предусмотрел некоторые категории граждан, которые вправе получить российское гражданство в упрощенном порядке, т.е. без наличия или прохождения определенных процедур и временных сроков. К данным категориям иностранных граждан и лиц без гражданства следует относить:

а) граждан Республики Беларусь, Республики Кыргызстан и Республики Казахстан (Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства. Москва, 1999 г.);

б) лиц, имеющих особые заслуги перед Российской Федерацией (п. 3 ст. 13 Закона о гражданстве);

в) лиц, являющихся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. N 637 "О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом" ; п. 7 ст. 14 Закона о гражданстве);

г) лиц, добившихся высоких достижений в области науки, техники и культуры либо обладающих профессией и квалификацией, представляющими интерес для современной России (п. 2 ст. 13 Закона о гражданстве);

д) лиц, находящихся в Российской Федерации и получивших здесь политическое убежище либо статус беженца (п. 2 ст. 13 Закона о гражданстве);

е) граждан государств, входивших в состав СССР, проходящих не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях или в органах, где предусмотрена воинская служба по контракту (п. 4 ст. 13 Закона о гражданстве);

ж) лиц, подавших заявления о приеме в гражданство до 1 июля 2002 г., однако заявления которых до настоящего момента не рассмотрены (ст. 43 Закона о гражданстве);

з) лиц, которые имеют хотя бы одного родителя - гражданина Российской Федерации, проживающего в России (п. 1 ст. 14 Закона о гражданстве);

и) лиц, которые имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, но не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства (п. 1 ст. 14 Закона о гражданстве);

к) лиц, которые являются гражданами государств, входивших в состав СССР, получили среднее профессиональное или высшее профессиональное образование в образовательных учреждениях Российской Федерации после 1 июля 2002 г. (п. 1 ст. 14 Закона о гражданстве);

л) лиц, которые родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР (п. 2 ст. 14 Закона о гражданстве);

м) лиц, состоящих в браке с гражданином Российской Федерации не менее трех лет (п. 2 ст. 14 Закона о гражданстве);

н) нетрудоспособных лиц, имеющих дееспособных сына или дочь, достигших возраста восемнадцати лет и являющихся гражданами Российской Федерации (п. 2 ст. 14 Закона о гражданстве);

о) нетрудоспособных иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированных по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г. (п. 3 ст. 14 Закона о гражданстве);

п) иностранных граждан и лиц без гражданства, имевших гражданство СССР, прибывших в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированных по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г. либо получивших разрешение на временное проживание в Российской Федерации или вид на жительство (п. 4 ст. 14 Закона о гражданстве);

р) ветеранов Великой Отечественной войны, имевших гражданство бывшего СССР и проживающих на территории Российской Федерации (п. 5 ст. 14 Закона о гражданстве);

с) детей, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации или над которыми установлены опека или попечительство (п. 6 ст. 14 Закона о гражданстве).

Рассмотрение заявлений о вопросах гражданства Российской Федерации и принятие решений о приеме в гражданство России в упрощенном порядке на основании ст. 14 Закона о гражданстве осуществляются в срок до шести месяцев со дня подачи заявления и всех необходимых документов, оформленных надлежащим образом.

Указав выше категории иностранцев, которые по тем либо иным основаниям имеют право на льготный порядок получения гражданства, остановимся на них подробнее.

Заявление о принятии в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке по аналогии с общим порядком подается по месту жительства заявителя лицом, проживающим:

а) на территории Российской Федерации, - в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций контроля и надзора в сфере миграции;

б) за пределами Российской Федерации и не имеющим места жительства на территории Российской Федерации, - в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации, находящееся за пределами России.

Заявление подается заявителем лично. Однако, если заявитель не может лично подать заявление в связи с обстоятельствами, имеющими исключительный характер и подтвержденными документально, заявление и необходимые документы могут быть переданы для рассмотрения через другое лицо либо направлены по почте. В этом случае подлинность подписи лица, поставленной на заявлении, и соответствие копии документа, прилагаемого к заявлению, его подлиннику удостоверяются нотариальными записями.

Некоторые группы граждан Республики Беларусь, Республики Кыргызстан и Республики Казахстан имеют право на получение российского гражданства в упрощенном порядке вследствие ратификации Российской Федерацией Федеральным законом от 2 января 2000 г. N 18-ФЗ Соглашения между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства, подписанного в 1999 г.

Так, Россия предоставляет свое гражданство прибывающим на постоянное место жительства на российскую территорию гражданам из вышеназванных государств при наличии одного из следующих условий:

а) если заявитель состоял в гражданстве Белорусской ССР, Казахской ССР, Киргизской ССР или РСФСР и одновременно в гражданстве бывшего СССР, родился или проживал в Российской Федерации до 21 декабря 1991 г.;

б) при наличии у заявителя одного из постоянно проживающих в Российской Федерации близких родственников - супруга (супруги), одного из родителей (усыновителей), ребенка (в том числе усыновленного), сестры, брата, деда или бабушки, внука или внучки, являющихся российскими гражданами (независимо от основания его приобретения этими лицами).

Следовательно, если белорусы, казахи или киргизы подпадают под одно из перечисленных выше оснований, они имеют право обратиться с заявлением о приеме в российское гражданство, несмотря на срок своего нахождения в России, минуя при этом этапы временного и постоянного проживания. Однако они обязаны быть временно зарегистрированы в том субъекте, где они подают заявление на гражданство.

Данные граждане представляют в территориальный орган ФМС РФ по месту временной регистрации:

а) заявление о получении гражданства;

б) паспорт или иной документ, удостоверяющий личность заявителя и подтверждающий его гражданскую принадлежность к Белоруссии, Киргизии или Казахстану;

в) нотариально заверенные копии свидетельства о рождении и о браке, а также документы, подтверждающие наличие хотя бы одного из условий приобретения российского гражданства.

Условия приобретения российского гражданства для граждан Казахстана:

справка о проживании в Казахстане на 21 декабря 1992 г.;

близкие родственники - граждане Российской Федерации;

рождение на территории России.

Условия приобретения российского гражданства для граждан Белоруссии:

близкие родственники - граждане Российской Федерации;

рождение на территории России.

Условия приобретения российского гражданства для граждан Кыргызстана:

справка о проживании в Кыргызстане на 15 декабря 1991 г.;

близкие родственники - граждане Российской Федерации;

рождение на территории России;

г) документы, подтверждающие переезд указанных лиц на постоянное жительство на территорию Российской Федерации:

миграционная карта с отметкой о регистрации по месту пребывания в Российской Федерации, либо талон о регистрации по месту пребывания в Российской Федерации к паспорту иностранного гражданина, либо разрешение на временное проживание, либо вид на жительство в Российской Федерации;

подтверждение о выезде на постоянное жительство в Российскую Федерацию с территории иностранного государства (отметка в паспорте иностранного гражданина или листок убытия к документу, удостоверяющему личность иностранного гражданина).

В отличие от годичного (приобретение гражданства в общем порядке) или полугодичного (приобретение гражданства в упрощенном порядке) сроков рассмотрения вопросов о гражданстве, предусмотренных ст. 35 Закона о гражданстве, для белорусов, киргизов и казахов данный срок еще более сокращается. Он составляет в соответствии с требованиями Соглашения лишь три календарных месяца.

При изменении гражданства родителей по Соглашению, вследствие которого оба становятся российскими гражданами, изменяется и гражданство их несовершеннолетних детей. Гражданство несовершеннолетних детей, один из родителей которых является белорусским, казахским или киргизским гражданином, а другой родитель приобретает российское гражданство, определяется соглашением родителей, которое должно быть выражено в заявлении о приеме в российское гражданство. Установленное гражданство детей по достижении ими совершеннолетия, один из родителей которых имеет гражданство Казахстана, Белоруссии или Киргизии, а другой - России, также может быть изменено в соответствии с Законом о гражданстве.

Дети, чьи родители проживают раздельно, сохраняют гражданство родителя, на воспитании которого они находятся, если по этому поводу не достигнуто иного соглашения между родителями. Также следует обратить внимание на то, что гражданство детей не изменяется при изменении гражданства родителей, лишенных родительских прав, а значит, для изменения гражданства детей не требуется согласия родителей, лишенных родительских прав.

К лицам, имеющим особые заслуги перед Российской Федерации, в первую очередь следует относить граждан:

1) Героев Советского Союза и Героев Социалистического труда;

2) награжденных орденом Святого апостола Андрея Первозванного;

3) награжденных орденом Ленина;

4) награжденных орденом "За заслуги перед Отечеством" I, II, III и IV степеней;

5) награжденных орденом Славы трех степеней;

6) награжденных орденом Трудовой Славы трех степеней;

7) лауреатов Ленинской премии, государственных премий СССР и государственных премий Российской Федерации (РСФСР);

8) награжденных орденом "За службу Родине в Вооруженных Силах СССР" трех степеней;

9) чемпионов Олимпийских игр, чемпионов Паралимпийских игр, а также Сурдоолимпийских игр.

В данном случае эти лица за свои заслуги имеют право обратиться в территориальный орган Федеральной миграционной службы РФ по месту своего временного пребывания или проживания с заявлением о приобретении гражданства. К такому заявлению, кроме обычного пакета документов, следует приложить документ, свидетельствующий о наличии у заявителя какого-либо из перечисленных выше званий. Если таких документов у них не осталось, они вправе представить в миграционную службу соответствующие справки из архивных учреждений.

Кроме того, данные лица могут даже не иметь вида на жительство в Российской Федерации, который требуется при получении гражданства в общем порядке. На них также не распространяется условие о пятилетнем сроке проживания в России и, к сожалению, для таких лиц оставлена возможность сохранения своего прежнего гражданства, так как они вправе игнорировать нормативные предписания п. 1 ст. 13 Закона о гражданстве. Это может породить у них возникновение двойственного гражданства, когда оба государства будут признавать их своими гражданами, но для России они будут россиянами, а следовательно, межгосударственный договор о двойном гражданстве будет отсутствовать.

Российским законодателем установлен срок рассмотрения такого заявления - шесть календарных месяцев с момента подачи заявления о приобретении российского гражданства и представления всех необходимых документов. Кроме того, лицам, получившим по данному основанию российское гражданство, статус россиянина дает Президент Российской Федерации своим указом. Примером может служить ситуация с выдачей российского гражданства художнику Зурабу Церетели (Указ Президента РФ от 4 июня 2003 г. N 601 "О приеме в гражданство Российской Федерации" ), дворянке Марии-Елизавете Владимировне Гагариной (Указ Президента РФ от 19 мая 2003 г. N 540 "О приеме в гражданство Российской Федерации" ).

Прием в гражданство Российской Федерации по данному основанию осуществляется на основании обращения к Президенту России федерального органа государственной власти или высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации и при наличии заявления лица, имеющего особые заслуги перед Российской Федерацией.

В обращении указываются и конкретизируются особые заслуги лица перед Российской Федерацией: выдающиеся достижения в области науки, техники, производства, культуры, спорта, значительный вклад в развитие общества и экономики, обеспечение обороноспособности и безопасности Российской Федерации и другие заслуги, способствовавшие повышению международного престижа России.

О намерении обратиться к Президенту России с просьбой о принятии в гражданство Российской Федерации лицо, имеющее особые заслуги перед Российской Федерацией, федеральный орган государственной власти или высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации уведомляют в письменной форме орган внутренних дел либо дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации (в зависимости от места жительства лица, имеющего особые заслуги перед Российской Федерацией).

При наличии такого уведомления лицо, имеющее особые заслуги перед Российской Федерацией, составляет заявление, правильность заполнения которого и соответствие указанных в нем сведений о заявителе предъявленным документам проверяются должностным лицом органа внутренних дел либо дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации. Указанное должностное лицо также удостоверяет подлинность подписи заявителя.

Оформленное заявление вместе с уведомлением и копией документа, удостоверяющего личность заявителя, без проведения проверок по учетам органов внутренних дел направляется в федеральный орган государственной власти или высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации. Указанное заявление прилагается к обращению, адресованному Президенту Российской Федерации. До представления Президенту обращение и заявление направляются Комиссией по вопросам гражданства при Президенте России в Федеральную службу безопасности Российской Федерации для получения заключения.

Для объективной оценки заслуг лица перед Российской Федерацией полномочные органы вправе запросить дополнительные сведения и заключения от федеральных органов государственной власти или от органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Иностранные граждане, являющиеся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, - данная группа лиц появилась в действующем миграционном законодательстве сравнительно недавно, поэтому во многом их правовой статус еще четко не регламентирован. Однако постараемся в нем разобраться.

Государственная программа была принята Президентом РФ 22 июня 2006 г., поэтому все остальное законодательство находится в процессе своего становления. В развитие Указа Президента Российской Федерации N 637 были приняты поправки к Закону N 115-ФЗ. Так, Федеральный закон от 6 января 2007 г. N 2-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" направлен на расширение возможностей государственного регулирования в сфере миграции в целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации, создания условий для селективного привлечения иностранной рабочей силы в соответствии с конкретными потребностями регионов и страны в целом, с учетом прав соотечественников, прибывающих в Российскую Федерацию на постоянное место жительства.

Статья 6 Закона N 115-ФЗ установила после вступления вышеназванного Закона в силу право участников Государственной программы получать в Российской Федерации разрешение на временное проживание без учета квоты, что, следовательно, дает законные предпосылки к дальнейшему получению российского гражданства. Кроме того, с учетом некоторых положений Указа Президента РФ N 637 следует сделать вывод, что для данной категории иностранцев предусматривается льготный порядок получения гражданства. Четвертый раздел Государственной программы предусматривает получение гражданином свидетельства установленной формы о том, что он является участником программы. Как только гражданин получает данное свидетельство, он обретает право на получение за счет средств федерального бюджета ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной не запрещенной законодательством Российской Федерации деятельности в период до приобретения гражданства Российской Федерации, но не более чем в течение шести месяцев. Кроме того, постоянным переселенцам предоставлено право приоритетного получения вида на жительство в Российской Федерации.

Указом Президента РФ N 637 дано поручение ФМС России и Министерству юстиции Российской Федерации о подготовке проекта внесения изменений в действующее миграционное законодательство о получении российского гражданства названными гражданами в упрощенном порядке.

Федеральный закон от 1 октября 2008 г. N 163-ФЗ "О внесении изменения в статью 14 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации" дополнил ст. 14 Закона о гражданстве частью 7, согласно которой иностранные граждане и лица без гражданства, имеющие регистрацию по месту жительства на территории субъекта Российской Федерации, выбранного ими для постоянного проживания в соответствии с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, могут быть приняты в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, без соблюдения условий, предусмотренных в п. "а", "в" и "д" части первой ст. 13 Закона о гражданстве.

Иными словами, на данную категорию иностранных граждан не распространяется:

получение вида на жительства;

подтверждение законного источника средств к существованию;

владение русским языком.

Итак, из предписаний нормативных правовых актов следует, что для получения гражданства участниками Государственной программы по переселению соотечественников из-за рубежа устанавливается полугодичный срок с момента получения ими вида на жительство в Российской Федерации.

К сожалению, российский законодатель четко не определил, кто является лицами, обладающими высокими достижениями в области науки, техники и культуры либо профессией и квалификацией, представляющими интерес для современной России. Анализируя действующее законодательство, необходимо подчеркнуть, что особые заслуги, указанные выше, должны отличаться от высоких достижений целым рядом правовых критериев:

1) особые заслуги составляют исчерпывающий перечень, в то время как высокие достижения являются лишь производственным результатом повседневной деятельности иностранного гражданина или лица без гражданства;

2) высокие достижения определяются потребностью государства, а особые заслуги - выполненной работой или их признанием.

Таким образом, можно констатировать, что лицами, обладающими высокими достижениями в области науки, техники и культуры либо профессией и квалификацией, представляющими интерес для современной России, являются иностранцы, необходимые современному российскому государству в силу сложившейся политической, экономической или иной конъюнктуры. В связи с этим, согласно Положению о рассмотрении вопросов гражданства N 1325, лицо, имеющее высокие достижения в области науки, техники и культуры, а также лицо, обладающее профессией либо квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации, подают дополнительно к обычному пакету документов мотивированное ходатайство заинтересованного федерального органа исполнительной власти или высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации о приеме заявителя в гражданство Российской Федерации.

Следовательно, данная возможность получения российского гражданства оставлена в п. 2 ст. 13 Закона о гражданстве специально, для осуществления государственным аппаратом властной функции в сфере миграционной политики. Ведь если рассматривать отдельные нормативные акты, например Указ Президента РФ от 9 июня 2006 г. N 567 "О присуждении государственных премий Российской Федерации 2005 года" , то можно увидеть, что государственные премии полагаются именно за высокие достижения.

Итак, срок проживания в Российской Федерации лиц названной категории до момента возникновения у них права обратиться за получением гражданства сокращено с пяти лет до одного года (п. 2 ст. 13 Закона о гражданстве). Все остальные документы для данных лиц собираются и подаются в порядке, предусмотренном для общего порядка приобретения гражданства.

Статус беженца и политическое убежище позволяют также сократить срок проживания в Российской Федерации до момента возникновения права обратиться за получением гражданства с пяти лет до одного года, что проистекает из их конституционно-правового статуса.

Статья 1 Федерального закона "О беженцах" предусматривает, что 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 подобных опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного места жительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие этих опасений. Тем самым вышеуказанный Закон определяет характер вынужденного пребывания данных лиц на территории Российского государства.

Кроме того, видится необходимым выделять из числа беженцев лиц, ходатайствующих о временном убежище (ст. 12 Федерального закона "О беженцах"), так как в данном случае речь идет об отдельной группе лиц из числа беженцев. Данная точка зрения встречается в работах С.А. Авакьяна. Он указывает, что Федеральный закон "О беженцах" определил категорию иностранных граждан и лиц без гражданства, которые близки к беженцам по своему положению, но все-таки отличаются от них тем, что хотели бы довольствоваться не продолжительным, а лишь временным пребыванием на территории России. Следовательно, к ним не может применяться право льготного порядка получения гражданства.

Еще одной группой беженцев являются лица, получившие в России политическое убежище. Правовой институт политического убежища предусмотрен и регламентируется в Российской Федерации Положением о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища (утв. Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. N 746). Согласно ст. 63 Конституции РФ, Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права, в Российской Федерации не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (бездействие), не признаваемые в Российской Федерации преступлением. Во исполнение данной конституционной нормы было издано Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища, утвержденное Президентом РФ.

В соответствии с п. 2 данного Положения Российская Федерация предоставляет политическое убежище лицам из числа неграждан, ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного места жительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, и нормам международного права. При этом принимается во внимание, что преследование направлено непосредственно против лица, обратившегося с ходатайством о предоставлении политического убежища. Удовлетворение ходатайства о предоставлении политического убежища производится на основании указа Президента РФ.

Таким образом, иностранные граждане и лица без гражданства, подвергающиеся гонениям за свои политические взгляды в определенных государствах, вправе ходатайствовать перед Российской Федерацией о предоставлении им политического убежища. Следовательно, основной целью данного конституционного института является гуманизм - спасение человеческой жизни.

Объем правоспособности лица, которому предоставлено политическое убежище, идентичен содержанию правового статуса законно находящегося на территории Российской Федерации иностранца. Однако лицо, которому Россией предоставлено политическое убежище, может и утратить право на предоставленное ему политическое убежище в случаях возврата в страну своей государственной принадлежности или страну своего обычного места жительства, выезда на жительство в третью страну, добровольного отказа от политического убежища на территории Российской Федерации, приобретения гражданства Российской Федерации или гражданства другой страны. Кроме того, такое лицо может быть по Указу Президента РФ лишено предоставленного ему 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 его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда. Следовательно, в случае утраты или лишения иностранца политического убежища данное лицо переходит в группу лиц из числа иностранных граждан, не обладающих каким-либо официальным правовым статусом, т.е. автоматически утрачивают и право на сокращенный срок проживания в Российской Федерации до получения российского гражданства.

Официальными документами, подтверждающими предоставленный иностранному гражданину статус беженца или то, что ему в Российской Федерации предоставлено политическое убежище, являются свидетельства, нотариальные копии которых предоставляются вместе с остальными документами в территориальный орган ФМС РФ одновременно с заявлением о приобретении гражданства.

Военная служба в Российской Федерации дает право на получение российского гражданства без наличия вида на жительство, согласно п. 4 ст. 13 Закона о гражданстве.

Следует отметить, что, согласно ч. 1 ст. 59 Основного Закона, защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации. Однако после внесения изменений в ст. 15 Закона N 115-ФЗ иностранные граждане и лица без гражданства вправе поступать на военную службу по контракту и могут быть приняты на работу в Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы в качестве лиц гражданского персонала в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" , в Российской Федерации в соответствии с федеральным законом предусматривается поступление иностранных граждан на военную службу по контракту и прохождение ими военной службы.

По положениям Постановления Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. N 793 "О сроке временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, поступающих на военную службу по контракту, и порядке их регистрации и учета" и Приказа Минобороны России от 2 апреля 2004 г. N 101 "О сроке временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, поступающих на военную службу по контракту" срок временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию и поступающих на военную службу по контракту, определяется исходя из времени, необходимого для оформления поступления на военную службу, и не может превышать 90 суток со дня обращения гражданина в военный комиссариат субъекта Российской Федерации с заявлением о желании проходить военную службу по контракту.

Таким образом, иностранные граждане могут служить по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах.

Учет иностранцев, поступающих на военную службу по контракту и проходящих военную службу, ведет Министерство обороны Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба (Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. N 793).

Согласно Положению о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденному Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. N 1325 "Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями), военнослужащие вместе с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации обязаны представить:

ходатайство центрального органа военного управления, ведающего вопросами комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, срок действия и форма которого устанавливаются Министерством обороны Российской Федерации;

документ, подтверждающий владение русским языком;

обязательство о выходе из имеющегося иного гражданства, составленное в произвольной форме, с подписью заявителя, удостоверенной командиром воинской части.

Военнослужащие, проходящие военную службу на территории Российской Федерации, представляют заявление и указанные документы в территориальный орган ФМС РФ по месту прохождения военной службы, а военнослужащие, проходящие военную службу за пределами Российской Федерации, - в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации.

Если военнослужащий не может лично подать заявление и указанные документы, они могут быть переданы в полномочные органы через другое лицо либо направлены по почте. При этом подлинность подписи военнослужащего в заявлении и соответствие прилагаемых к заявлению копий документов подлинникам удостоверяет командир воинской части.

До сих пор встречаются случаи, когда из-за волокиты в ФМС России или консульских учреждениях Российской Федерации за рубежом не рассмотрены заявления иностранцев, которые они подали до вступления в силу Закона о гражданстве в июле 2002 г. (несмотря на то, что прошло уже пять лет).

Статья 43 Закона о гражданстве установила, что рассмотрение заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, принятых до вступления в силу действующего Закона о гражданстве, и принятие решений по указанным заявлениям осуществляются в соответствии со старым Законом о гражданстве, если им был установлен более льготный по сравнению с новым Законом порядок приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации.

Так, старый Закон о гражданстве предусматривал дополнительный порядок получения российского гражданства - порядок регистрации. Это означает, что нет необходимости в отказе от прежнего гражданства при желании приобрести российское гражданство в порядке регистрации. В соответствии со ст. 18 старого Закона о гражданстве в порядке регистрации гражданство Российской Федерации приобретают:

а) лица, у которых супруг либо родственник по прямой восходящей линии является гражданином Российской Федерации;

б) лица, у которых в момент рождения хотя бы один из родителей был гражданином Российской Федерации, но которые приобрели иное гражданство по рождению, в течение пяти лет по достижении 18-летнего возраста;

в) дети бывших граждан Российской Федерации, родившиеся после прекращения у родителей гражданства Российской Федерации, в течение пяти лет до достижения 18-летнего возраста.

В этой связи отсутствует причинно-следственная связь между сроком проживания в России иностранного гражданина и его заявлением о получении российского гражданства, т.е. лица, которые подали свои заявления до 1 июля 2002 г., могли проживать в Российской Федерации сколь угодно долго. Однако если они подпадали под вышеназванные критерии, то могли получить гражданство свободно, без условия нынешнего пятилетнего срока проживания.

Кроме того, заявления о приеме гражданства по старому Закону о гражданстве, в отличие от нового Закона, территориальные органы МВД России должны были рассматривать не более шести месяцев, а в исключительных случаях - в течение девяти месяцев (вместо нынешних годичных сроков).

Дополнительными основаниями получения гражданства в более льготном порядке, чем в настоящее время, были и следующие обстоятельства:

а) состояние в гражданстве бывшего СССР в прошлом;

б) усыновление ребенка, являющегося гражданином Российской Федерации;

в) лишение гражданства бывших граждан Российской Федерации или утрата ими его без их свободного волеизъявления. В основном это так называемые диссиденты. Так, ныне утративший силу Указ Президента РФ от 24 октября 1994 г. N 2007 "О некоторых вопросах реализации Закона Российской Федерации "О гражданстве Российской Федерации" предусматривал, что граждане РСФСР, лишенные его гражданства без своего волеизъявления, вынужденные выехать за пределы России до 6 февраля 1992 г. и возвратившиеся на постоянное жительство в Россию после 6 февраля 1992 г., считаются автоматически восстановленными в гражданстве Российской Федерации.

Лица, которые имеют хотя бы одного родителя - гражданина Российской Федерации и проживают на территории Российской Федерации, в соответствии с п. 1 ст. 14 Закона о гражданстве вправе обратиться за получением российского гражданства в упрощенном порядке. Это продиктовано заботой о целостности семьи. Ведь воссоединение семьи в любом случае ведет к нормализации социального микроклимата конкретного человека. Причем в данном случае речь идет о нетрудоспособных родителях, ведь самостоятельно принять решение об изменении гражданства и подать соответствующее заявление может только лицо, достигшее восемнадцатилетнего возраста. Обычно родители у таких взрослых детей тоже пожилые.

Упрощенный порядок получения гражданства в этом случае выражается в отсутствии необходимости иметь вид на жительство в Российской Федерации и проживать в России в течение пяти лет.

Дополнительным документом к пакету документов является нотариальная копия свидетельства о рождении либо судебное решение об установлении факта отцовства российского гражданина.

Лица, которые имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства, также имеют право получить российское гражданство, как и предыдущая категория иностранных граждан, в упрощенном порядке - без пятилетнего срока проживания и вида на жительство.

Наличие в ст. 14 Закона о гражданстве данной категории граждан вызвано участием Российской Федерации в Конвенции о сокращении безгражданства. Статья 32 о статусе апатридов (Нью-Йорк, 1954 г.) предусматривает, что "Договаривающиеся государства будут по возможности облегчать ассимиляцию и натурализацию апатридов. В частности, они будут делать все от них зависящее для ускорения делопроизводства по натурализации и возможного уменьшения связанных с ними сборов и расходов".

Таким образом, льготное положение лиц без гражданства вызвано участием Российской Федерации в международной жизни и ее активной позицией в данном вопросе, особенно по проблемам правового положения русскоязычного населения новых прибалтийских государств - Латвии и Эстонии. Ведь до сих пор остается злободневным вопрос о правовом положении граждан бывшего СССР на территории данных "демократических" государств, не являющихся ее гражданами. Данных лиц Россия, согласно действующему российскому законодательству, не признает своими гражданами, хотя она и является правопреемником СССР. В то же время и Латвия, и Эстония не признают за такими лицами своего гражданства, т.е. они являются апатридами. В этом случае названные государства, несмотря на действующие международно-правовые нормы, ограничили право русскоязычного населения на выбор гражданства, что недопустимо. Таким образом, как представляется, Латвийское и Эстонское государства нарушили права человека.

Подобной позиции придерживаются многие ученые, в том числе ведущий ученый в области российского конституционного права С.Н. Бабурин Согласно его точке зрения, "...ограничения в праве оптации гражданства в принципе недопустимы. Государство может распоряжаться своей территорией в установленном законом порядке, принимать решение о выделении из своего состава нового независимого государства при передаче своей территории иному государству, но государство не вправе отказаться от своих граждан и передать их кому бы то ни было без их согласия...".

В настоящее время российское законодательство ориентировано на сужение круга лиц, которые не имеют гражданства (ст. 4 Закона о гражданстве). В международном праве данный принцип был сформулирован в 1961 г. в Конвенции о сокращении безгражданства.

Кроме того, Конвенция о статусе апатридов определяет международно-правовой статус данной категории лиц. Поэтому, поскольку Устав Организации Объединенных Наций и Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., установили принцип, согласно которому все люди должны пользоваться основными правами и свободами без какой бы то ни было дискриминации, Российская Федерация неоднократно подчеркивает, что она проявляет повышенный интерес к судьбе апатридов и прилагает усилия к тому, чтобы обеспечить апатридам наиболее широкое пользование основными правами и свободами.

У каждого лица без гражданства, пребывающего в Российской Федерации, существуют обязательства в отношении нашей страны, где они находятся, в силу которых, в частности, он должен подчиняться действующему российскому законодательству. Следовательно, с учетом положений Закона N 115-ФЗ, лицам без гражданства предоставлен конституционно-правовой статус, которым пользуются иностранцы в современной России.

Личный статус апатрида определяется законами страны его домициля или, если у него такового не имеется, российскими законами, т.е. государства его преимущественного проживания. Ранее приобретенные им права, связанные с его личным статусом, в частности права, вытекающие из брака, соблюдаются Российской Федерацией при выполнении апатридом необходимых формальностей, предписанных российскими законами, при условии, что соответствующее право является одним из тех прав, которые были бы признаны за ним, если бы это лицо не было лицом без гражданства.

Кроме того, лица без гражданства при приобретении движимого и недвижимого имущества и прочих связанных с ним прав в Российской Федерации ничем не ущемлены по сравнению с иностранцами. Им также предоставлено право (наравне с иностранными гражданами, законно проживающими на российской территории) на работу. Российская Федерация всячески стремится предоставлять апатридам, законно проживающим на ее территории, то же положение, что и собственным гражданам, в том, что касается:

а) вознаграждения за труд, включая пособия на семью, продолжительности рабочего дня, сверхурочной работы, оплачиваемых отпусков, ограничения работы на дому, минимального возраста лиц, работающих по найму, ученичества и профессиональной подготовки, труда женщин и подростков и пользования преимуществами коллективных договоров;

б) социального обеспечения (законоположений, касающихся несчастных случаев на работе, профессиональных заболеваний, материнства, болезни, инвалидности, старости, смерти, безработицы, семейных обязанностей).

Единственное отступление от международной практики, в частности ст. 29 Конвенции о статусе апатридов, - установление для иностранцев, включая лиц без гражданства, 30% подоходного налога вместо 13%, установленного для собственных граждан. Ведь ст. 29 Конвенции предусматривает, что "Договаривающиеся государства не будут облагать апатридов никакими пошлинами, сборами или налогами, кроме или выше тех, которые при аналогичных условиях взимаются или могут взиматься с собственных граждан".

Следует обратить внимание на то, что при приеме в гражданство Российской Федерации лиц, имевших гражданство СССР, проживавших и проживающих в государствах, входивших в состав СССР, но не получивших гражданства этих государств и остающихся в результате этого лицами без гражданства, в соответствии со ст. 333.29 НК РФ государственная пошлина не уплачивается.

Лица, которые являются гражданами государств, входивших в состав СССР, получили среднее профессиональное или высшее профессиональное образование в образовательных учреждениях Российской Федерации после 1 июля 2002 г., вправе ходатайствовать о приеме в российское гражданство без наличия вида на жительство и пятилетнего срока проживания в России. Данная категория иностранных граждан появилась чуть позже, нежели вступил в силу Закон о гражданстве. Так, соответствующие изменения были внесены 11 ноября 2003 г. Федеральным законом N 151-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации". Это было вызвано резкой критикой Президента Российской Федерации В.В. Путиным Закона о гражданстве в первой редакции, высказанной им 16 мая 2003 г. в своем Ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации. Кроме того, под руководством Президента РФ было проведено рабочее совещание с участием Министерства Российской Федерации по делам Федерации, национальной и миграционной политики. На данном совещании особое внимание было уделено развитию приграничных территорий, приграничному сотрудничеству, а также совершенствованию законодательства в области миграционной политики. В частности, В.В. Путин отметил необходимость упрощения процедуры получения российского гражданства для граждан стран СНГ, получивших образование в России.

Так, Президент РФ дал поручение, касающееся развития межнациональных отношений в стране, в целях создания условий для притока в Россию квалифицированных специалистов путем упрощенного порядка приема в российское гражданство тех, кто окончил специальные и высшие учебные заведения в России и является гражданином одного из государств бывшего СССР.

К сожалению, в настоящее время должностные лица ФМС России установили, что данное право предоставлено только выпускникам, которые получили образование на территории России, не учитывая российские учебные заведения за пределами Российской Федерации. В целом, возможно, это и правильно, однако противозаконно. Например, существует множество отделений российских государственных вузов в сопредельных государствах, созданных в соответствии с межгосударственными соглашениями Российского государства. В связи с этим, на наш взгляд, следует рассматривать причинно-следственную связь между получением российского гражданства и государственной принадлежностью учебного заведения не по факту его аккредитации (так как данная процедура всегда осуществляется по законодательству государства "приписки" вуза), а по правовым основаниям учреждения образовательного центра. В этом случае наверняка не сложится ситуация, подобная той, что сложилась в Российско-Таджикском Славянском университете, выпускники которого не могут претендовать на получение российского гражданства на льготных условиях из-за того, что РТСУ расположен не на территории России, а следовательно, его будущие выпускники не подпадают под действие п. 1 ст. 14 Закона о гражданстве.

При получении российского гражданства по данному основанию необходимо иметь при себе аттестат (диплом) о получении образования государственного образца, а также заверенную копию аккредитационных документов вуза. Наличие академического отпуска в течение обучения не влияет на право получения российского гражданства.

Что касается лиц, которые родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР, то Закон о гражданстве в качестве главного признака упрощенного приобретения российского гражданства рассматривает наличие у них постоянного места жительства в Российской Федерации. Для данной категории иностранных граждан оставлен упрощенный порядок получения гражданства, хотя и существенно урезанный: они должны проживать в России по виду на жительство без каких-либо сроков постоянного проживания. Соответственно компетентные органы подразумевают, что данные лица, имея вид на жительство, имеют постоянную регистрацию по месту жительства, указанную в их виде на жительство, поэтому они подают документы в свой территориальный орган ФМС РФ, не забыв приложить к нему свидетельство о рождении (для подтверждения места рождения).

Существует распространенное мнение о том, что брак является панацеей при решении вопроса гражданства, однако это далеко не так. Существуют другие, более легкие пути разрешения этих проблем, которые описаны выше. Лица, состоящие в браке с гражданином Российской Федерации, имеют право на получение российского гражданства в упрощенном порядке по лишь одному виду на жительство. Право на обращение с заявлением о приеме в российское гражданство они получают по истечении трех лет с момента государственной регистрации их брака. При этом не имеет значения, в каком государстве был заключен общегражданский брак. Церковный брак (венчание) для получения российского гражданства значения не имеет и, следовательно, никак не влияет на изменение общего порядка получения российского гражданства.

Статья 8 Закона о гражданстве предусматривает, что само заключение или расторжение брака между гражданином Российской Федерации и лицом, не имеющим гражданства Российской Федерации, не влечет за собой изменения гражданства указанных лиц. Изменение гражданства одним из супругов не означает изменения гражданства другого супруга, а расторжение брака - изменения гражданства родившихся в этом браке или усыновленных (удочеренных) супругами детей.

Документом, подтверждающим, что лицо, не имеющее российского гражданства, состоит в браке с россиянином, является свидетельство о заключении брака государственного образца либо иной документ, выданный государственным органом иностранного государства, легализованный в установленном порядке с учетом положений Гаагской конвенции.

Нетрудоспособные родители, имеющие дееспособных сына или дочь, достигших возраста восемнадцати лет и являющихся гражданами Российской Федерации, могут получить гражданство в упрощенном порядке при наличии у них вида на жительство. К нетрудоспособным иностранцам следует относить лиц:

пенсионного возраста (женщины 55 лет и старше, мужчины 60 лет и старше, а также иные лица, имеющие право получить досрочную российскую пенсию:

военнослужащие;

работники органов внутренних дел;

работники органов по борьбе с чрезвычайными ситуациями;

мужчины по достижении возраста 50 лет и женщины по достижении возраста 45 лет, если они проработали соответственно не менее 10 и семи лет шести месяцев на подземных работах, на работах с вредными условиями труда и в горячих цехах и имеют страховой стаж соответственно не менее 20 и 15 лет;

мужчины по достижении возраста 55 лет и женщины по достижении возраста 50 лет, если они проработали на работах с тяжелыми условиями труда соответственно не менее 12 лет шести месяцев и 10 лет;

женщины по достижении возраста 50 лет, если они проработали в качестве трактористов-машинистов в сельском хозяйстве, других отраслях экономики, а также в качестве машинистов строительных, дорожных и погрузочно-разгрузочных машин не менее 15 лет;

женщины по достижении возраста 50 лет, если они проработали не менее 20 лет в текстильной промышленности на работах с повышенной интенсивностью и тяжестью;

мужчины по достижении возраста 55 лет, женщины по достижении возраста 50 лет, если они проработали соответственно не менее 12 лет шести месяцев и 10 лет в качестве рабочих локомотивных бригад и работников отдельных категорий, непосредственно осуществляющих организацию перевозок и обеспечивающих безопасность движения на железнодорожном транспорте и в метрополитене, а также в качестве водителей грузовых автомобилей непосредственно в технологическом процессе на шахтах, разрезах, в рудниках или рудных карьерах на вывозе угля, сланца, руды, породы;

мужчины по достижении возраста 55 лет, женщины по достижении возраста 50 лет, если они проработали соответственно не менее 12 лет шести месяцев и 10 лет в экспедициях, партиях, отрядах, на участках и в бригадах непосредственно на полевых геологоразведочных, поисковых, топографо-геодезических, геофизических, гидрографических, гидрологических, лесоустроительных и изыскательских работах;

мужчины по достижении возраста 55 лет, женщины по достижении возраста 50 лет, если они проработали соответственно не менее 12 лет шести месяцев и 10 лет в качестве рабочих, мастеров (в том числе старших) непосредственно на лесозаготовках и лесосплаве, включая обслуживание механизмов и оборудования;

мужчины по достижении возраста 55 лет, женщины по достижении возраста 50 лет, если они проработали соответственно не менее 20 и 15 лет в качестве механизаторов (докеров-механизаторов) комплексных бригад на погрузочно-разгрузочных работах в портах;

мужчины по достижении возраста 55 лет, женщины по достижении возраста 50 лет, если они проработали соответственно не менее 12 лет шести месяцев и 10 лет в плавсоставе на судах морского, речного флота и флота рыбной промышленности (за исключением портовых судов, постоянно работающих в акватории порта, служебно-вспомогательных и разъездных судов, судов пригородного и внутригородского сообщения);

мужчины по достижении возраста 55 лет и женщины по достижении возраста 50 лет, если они проработали в качестве водителей автобусов, троллейбусов, трамваев на регулярных городских пассажирских маршрутах соответственно не менее 20 и 15 лет;

лица, непосредственно занятые полный рабочий день на подземных и открытых горных работах (включая личный состав горноспасательных частей) по добыче угля, сланца, руды и других полезных ископаемых и на строительстве шахт и рудников, независимо от возраста, если они работали на указанных работах не менее 25 лет, а работники ведущих профессий горнорабочим очистного забоя, проходчики, забойщики на отбойных молотках, машинисты горных выемочных машин, если они проработали на таких работах не менее 20 лет;

мужчины и женщины, проработавшие соответственно не менее 25 и 20 лет на судах морского флота рыбной промышленности на работах по добыче, обработке рыбы и морепродуктов, приему готовой продукции на промысле (независимо от характера выполняемой работы), а также на отдельных видах судов морского, речного флота и флота рыбной промышленности;

мужчины, проработавшие не менее 25 лет, и женщины, проработавшие не менее 20 лет в летном составе гражданской авиации, а при оставлении летной работы по состоянию здоровья - мужчины, проработавшие не менее 20 лет, и женщины, проработавшие не менее 15 лет в указанном составе гражданской авиации;

мужчины по достижении возраста 55 лет и женщины по достижении возраста 50 лет, если они проработали на работах по непосредственному управлению полетами воздушных судов гражданской авиации соответственно не менее 12 лет шести месяцев и не менее 10 лет;

мужчины по достижении возраста 55 лет и женщины по достижении возраста 50 лет, если они проработали в инженерно-техническом составе на работах по непосредственному обслуживанию воздушных судов гражданской авиации соответственно не менее 20 и 15 лет);

инвалидов I, II и III групп.

Дополнительно к обычному пакету документов необходимо приложить документы, подтверждающие отцовство или материнство, а также справки о назначении пенсии либо медицинские свидетельства об инвалидности. В последнем случае в России придется пройти переосвидетельствование.

Пункт 3 ст. 14 предусматривает, что нетрудоспособные иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г., вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без всякого срока непрерывного проживания на территории Российской Федерации и без представления вида на жительство. В связи с этим лицу, которое может подпадать под оба данных критерия предоставления российского гражданства в упрощенном порядке, предпочтительно пользоваться этим основанием, так как в данном случае необходимо подавать меньше документов. При отсутствии вида на жительство заявление о получении российского гражданства подается в территориальный орган ФМС РФ по месту временной регистрации. Данная временная регистрация может отличаться от той, которая была у иностранца по состоянию на 1 июля 2002 г. Однако в соответствующий территориальный орган ФМС РФ необходимо представлять именно регистрацию, которая была действительна на 1 июля 2002 г., либо заменяющий ее документ.

К нетрудоспособной категории иностранных граждан по данному основанию следует добавить к вышеназванным группам следующих лиц:

1) детей, братьев, сестер и внуков умершего кормильца, не достигших возраста 18 лет, а также детей, братьей, сестер и внуков умершего кормильца, обучающихся по очной форме в образовательных учреждениях всех типов и видов независимо от их организационно-правовой формы, за исключением образовательных учреждений дополнительного образования, до окончания ими такого обучения, но не дольше чем до достижения ими возраста 23 лет; детей, братьев, сестер и внуков умершего кормильца старше этого возраста, если они до достижения возраста 18 лет стали инвалидами, имеющими ограничение способности к трудовой деятельности. При этом братья, сестры и внуки умершего кормильца признаются нетрудоспособными членами семьи при условии, что они не имеют трудоспособных родителей;

2) одного из родителей или супруга либо дедушку, бабушку умершего кормильца независимо от возраста и трудоспособности, а также брата, сестру либо ребенка умершего кормильца, достигших возраста 18 лет, если они заняты уходом за детьми, братьями, сестрами или внуками умершего кормильца, не достигшими 14 лет и имеющими право на трудовую пенсию по случаю потери кормильца, и не работают;

3) родителей и супруга умершего кормильца, если они достигли возраста 60 и 55 лет (соответственно мужчины и женщины) либо являются инвалидами, имеющими ограничение способности к трудовой деятельности;

4) дедушку и бабушку умершего кормильца, если они достигли возраста 60 и 55 лет (соответственно мужчины и женщины) либо являются инвалидами, имеющими ограничение способности к трудовой деятельности, при отсутствии лиц, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации обязаны их содержать;

5) женщин, родивших пять и более детей и воспитавших их до достижения ими возраста восьми лет, по достижении возраста 50 лет; одного из родителей инвалидов с детства, воспитавшего их до достижения ими возраста восьми лет, - мужчин по достижении возраста 55 лет, женщин по достижении возраста 50 лет; опекунов инвалидов с детства или лиц, бывших опекунами инвалидов с детства, воспитавших их до достижения ими возраста восьми лет;

6) женщин, родивших двух и более детей, по достижении возраста 50 лет, проработавших не менее 12 календарных лет в районах Крайнего Севера либо не менее 17 календарных лет в приравненных к ним местностях;

7) инвалидов вследствие военной травмы - мужчин по достижении возраста 55 лет и женщин по достижении возраста 50 лет;

8) инвалидов по зрению, имеющих ограничение способности к трудовой деятельности III степени, - мужчин по достижении возраста 50 лет и женщин по достижении возраста 40 лет;

9) граждан, больных гипофизарным нанизмом (лилипутам), и диспропорциональных карликов - мужчин по достижении возраста 45 лет и женщин по достижении возраста 40 лет;

10) мужчин по достижении возраста 55 лет и женщин по достижении возраста 50 лет, если они проработали не менее 15 календарных лет в районах Крайнего Севера либо не менее 20 календарных лет в приравненных к ним местностях;

11) лиц, проработавших не менее 15 лет в качестве спасателей в профессиональных аварийно-спасательных службах, профессиональных аварийно-спасательных формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и участвовавших в ликвидации чрезвычайных ситуаций, по достижении возраста 40 лет либо независимо от возраста;

12) мужчин по достижении возраста 55 лет, женщин по достижении возраста 50 лет, если они были заняты на работах с осужденными в качестве рабочих и служащих учреждений, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, соответственно не менее 15 и 10 лет;

13) мужчин и женщин по достижении возраста 50 лет, если они проработали не менее 25 лет на должностях Государственной противопожарной службы (пожарной охраны, противопожарных и аварийно-спасательных служб) Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

14) лиц, не менее 25 лет осуществлявших педагогическую деятельность в государственных и муниципальных детских учреждениях, независимо от их возраста;

15) лиц, осуществлявших лечебную и иную деятельность по охране здоровья населения в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения не менее 25 лет в сельской местности и поселках городского типа и не менее 30 лет в городах, сельской местности и в поселках городского типа либо только в городах, независимо от их возраста;

16) лиц, осуществлявших творческую деятельность на сцене в государственных и муниципальных театрах или театрально-зрелищных организациях (в зависимости от характера такой деятельности) не менее 15 - 30 лет и достигших возраста 50 - 55 лет либо независимо от возраста;

17) мужчин по достижении возраста 50 лет, женщин по достижении возраста 45 лет, постоянно проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, проработавших соответственно не менее 25 и 20 лет в качестве оленеводов, рыбаков, охотников-промысловиков.

Для иностранных граждан и лиц без гражданства, имевших гражданство СССР, прибывших в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированных по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г. либо получивших разрешение на временное проживание в Российской Федерации или вид на жительство, установлен срок - до 1 июля 2009 г., когда они имеют право обратиться за получением гражданства в упрощенном порядке. Льготный порядок заключается в том, что наши соотечественники из СНГ вправе получить гражданство без пятилетнего срока проживания в России, документов о знании русского языка и документов, подтверждающих их доходы.

На практике данный пункт применяют в основном к лицам, въехавшим в Россию в безвизовом порядке из стран бывшего Союза ССР по Соглашению о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников (Бишкек, 1992 г.), который в настоящее время денонсирован Российской Федерацией.

Ветераны Великой Отечественной войны, имевшие гражданство бывшего СССР и проживающие на территории Российской Федерации, за свои заслуги перед российским народом и нашим поколением принимаются в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке. Ветеранами Великой Отечественной войны являются лица, принимавшие участие в боевых действиях по защите Отечества или в обеспечении воинских частей действующей армии в районах боевых действий; лица, проходившие военную службу или проработавшие в тылу в период Великой Отечественной войны 1941 - 1945 гг. не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР, либо награжденные орденами или медалями СССР за службу и самоотверженный труд во время Великой Отечественной войны.

Для них установлен самый льготный порядок приобретения гражданства. Так, они могут не иметь вида на жительства, у них может отсутствовать документ, подтверждающий знание ими русского языка, им не обязательно проживать в Российской Федерации шесть лет, если учитывать получение ими разрешения на временное проживание (пять лет - вид на жительство и дополнительно еще один календарный год с момента выдачи разрешения на временное проживание). Кроме того, они не обязаны представлять документы, подтверждающие их доходы, так как в любом случае после получения ими российского гражданства они начнут получать компенсации, предусмотренные Федеральным законом от 12 января 1995 г. N 5-ФЗ "О ветеранах".

Однако главное - приложить к своему заявлению заверенную копию удостоверения ветерана Великой Отечественной войны.

В то же время необходимо отметить, что к данным лицам относятся следующие иностранцы:

а) участники Великой Отечественной войны:

военнослужащие, в том числе уволенные в запас (отставку), проходившие военную службу (включая воспитанников воинских частей и юнг) либо временно находившиеся в воинских частях, штабах и учреждениях, входивших в состав действующей армии во время гражданской, Великой Отечественной войн или в другие периоды боевых операций по защите Отечества, а также партизаны и члены подпольных организаций времен гражданской и Великой Отечественной войн на временно оккупированных территориях СССР;

военнослужащие, в том числе уволенные в запас (отставку), лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел и органов государственной безопасности, проходившие в период Великой Отечественной войны службу в городах, участие в обороне которых засчитывается в выслугу лет для назначения пенсий на льготных условиях, установленных для военнослужащих воинских частей действующей армии;

лица вольнонаемного состава армии и флота, войск и органов внутренних дел, органов государственной безопасности, занимавшие в период Великой Отечественной войны штатные должности в воинских частях, штабах и учреждениях, входивших в состав действующей армии либо находившиеся в указанный период в городах, участие в обороне которых засчитывается в выслугу лет для назначения пенсий на льготных условиях, установленных для военнослужащих воинских частей действующей армии;

сотрудники разведки и контрразведки, выполнявшие в период Великой Отечественной войны специальные задания в воинских частях, входивших в состав действующей армии, в тылу противника или на территориях других государств;

работники предприятий и военных объектов, наркоматов, ведомств, переведенные во время Великой Отечественной войны на положение лиц, состоявших в рядах Красной Армии, и выполнявшие задачи в интересах армии и флота в пределах тыловых границ действующих фронтов или операционных зон действующих флотов, а также работники учреждений и организаций (в том числе учреждений и организаций культуры и искусства), корреспонденты центральных газет, журналов, ТАСС, Совинформбюро и радио, кинооператоры Центральной студии документальных фильмов (кинохроники), командированные в период Великой Отечественной войны в действующую армию;

военнослужащие, в том числе уволенные в запас (отставку), лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел и органов государственной безопасности, бойцы и командный состав истребительных батальонов, взводов и отрядов защиты народа, принимавшие участие в боевых операциях по борьбе с десантами противника и в боевых действиях совместно с воинскими частями, входившими в состав действующей армии, в период Великой Отечественной войны, а также принимавшие участие в боевых операциях по ликвидации националистического подполья на территориях Украины, Белоруссии, Литвы, Латвии и Эстонии с 1 января 1944 г. по 31 декабря 1951 г.; лица, принимавшие участие в операциях по боевому тралению в подразделениях, не входивших в состав действующего флота, в период Великой Отечественной войны, а также привлекавшиеся организациями Осоавиахима СССР и органами местной власти к разминированию территорий и объектов, сбору боеприпасов и военной техники с 1 февраля 1944 г. по 9 мая 1945 г.;

лица, принимавшие участие в боевых действиях против фашистской Германии и ее союзников в составе партизанских отрядов, подпольных групп, других антифашистских формирований в период Великой Отечественной войны на территориях других государств;

военнослужащие, в том числе уволенные в запас (отставку), проходившие военную службу в воинских частях, учреждениях, военно-учебных заведениях, не входивших в состав действующей армии, в период с 22 июня 1941 г. по 3 сентября 1945 г. не менее шести месяцев; военнослужащие, награжденные орденами или медалями СССР за службу в указанный период;

лица, награжденные медалью "За оборону Ленинграда", инвалиды с детства вследствие ранения, контузии или увечья, связанных с боевыми действиями в период Великой Отечественной войны 1941 - 1945 гг.;

б) лица, работавшие на объектах противовоздушной обороны, местной противовоздушной обороны, на строительстве оборонительных сооружений, военно-морских баз, аэродромов и других военных объектов в пределах тыловых границ действующих фронтов, операционных зон действующих флотов, на прифронтовых участках железных и автомобильных дорог; члены экипажей судов транспортного флота, интернированные в начале Великой Отечественной войны в портах других государств;

в) лица, награжденные знаком "Жителю блокадного Ленинграда";

г) лица, проработавшие в тылу с 22 июня 1941 г. по 9 мая 1945 г. не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР; лица, награжденные орденами или медалями СССР за самоотверженный труд во время Великой Отечественной войны.

Дети и недееспособные лица. В соответствии с п. 6 ст. 14 Закона о гражданстве в российское гражданство принимаются в упрощенном порядке:

а) ребенок, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации, - по заявлению этого родителя и при наличии согласия другого родителя на приобретение ребенком гражданства Российской Федерации. Такого согласия не требуется, если ребенок проживает на территории Российской Федерации;

б) ребенок, чей единственный родитель имеет гражданство Российской Федерации, - по заявлению этого родителя;

в) ребенок или недееспособное лицо, над которыми установлены опека или попечительство, - по заявлению опекуна или попечителя, имеющих гражданство Российской Федерации.

Заявление об изменении гражданства ребенка или недееспособного лица в соответствии с п. 4 ст. 32 Закона о гражданстве подается их родителями либо другими законными представителями по месту жительства заявителя либо по месту жительства ребенка или недееспособного лица. Если заявитель не может подписать заявление в силу неграмотности или физических недостатков, заявление по его просьбе подписывает другое лицо, подлинность подписи которого удостоверяется нотариальной записью. За пределами Российской Федерации такая запись вносится в заявление уполномоченным должностным лицом дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации, находящихся за пределами России.

При приеме в гражданство Российской Федерации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в соответствии со ст. 333.29 НК РФ государственная пошлина не уплачивается.

Согласие заинтересованных лиц (родителей, опекунов, попечителей и др.) на приобретение российского гражданства дается в письменном виде, подлинность подписей указанных лиц удостоверяется нотариальными записями. Подлинность подписей лиц, проживающих за пределами Российской Федерации, удостоверяют уполномоченные должностные лица дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации, находящихся за пределами Российской Федерации.

Необходимо обратить внимание на то, что по общему правилу гражданство ребенка при приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации одним из его родителей либо обоими его родителями сохраняется, если иного решения его родители не приняли. Для приобретения или прекращения российского гражданства ребенка в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет необходимо его согласие. Кроме того, гражданство Российской Федерации ребенка не может быть прекращено, если в результате прекращения гражданства Российской Федерации он станет лицом без гражданства. В то же время гражданство ребенка не изменяется при изменении гражданства его родителей, лишенных родительских прав, а также в случае изменения гражданства ребенка не требуется согласия его родителей, лишенных родительских прав.

Ребенок по Закону о гражданстве автоматически приобретает гражданство Российской Федерации, если оба его родителя или единственный его родитель приобретают гражданство Российской Федерации. Российское гражданство ребенка прекращается при прекращении гражданства Российской Федерации обоих его родителей или единственного его родителя при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

Если один из родителей, имеющих иное гражданство, приобретает гражданство Российской Федерации, их ребенок, проживающий на территории России, может приобрести гражданство по заявлению его родителя, приобретающего гражданство Российской Федерации.

Если один из родителей, имеющих иное гражданство, приобретает гражданство Российской Федерации, их ребенок, проживающий за пределами Российской Федерации, может приобрести гражданство России по заявлению обоих его родителей.

Если один из родителей, имеющий иное гражданство, приобретает гражданство Российской Федерации, а другой родитель является лицом без гражданства, их ребенок может приобрести российское гражданство по заявлению его родителя, приобретающего гражданство Российской Федерации. Однако, если один из родителей, приобретающий гражданство Российской Федерации, является лицом без гражданства, а другой родитель имеет иное гражданство, их ребенок может приобрести гражданство Российской Федерации исключительно по заявлению обоих его родителей.

Если гражданство Российской Федерации одного из родителей прекращается, а другой родитель остается гражданином Российской Федерации, их ребенок сохраняет гражданство Российской Федерации. Гражданство ребенка может быть прекращено одновременно с прекращением российского гражданства одного из родителей при наличии данного в письменном виде согласия другого родителя, являющегося гражданином Российской Федерации, и при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

В соответствии со ст. 41 Закона о гражданстве споры между родителями, между родителем и опекуном или попечителем о гражданстве ребенка или недееспособного лица разрешаются в судебном порядке исходя из интересов ребенка или недееспособного лица в судах общей юрисдикции по правилам, установленным Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации.

Статья 26 Закона о гражданстве предусматривает, что ребенок, являющийся гражданином Российской Федерации, при усыновлении (удочерении) его иностранными гражданами или иностранным гражданином сохраняет гражданство Российской Федерации. Российское гражданство ребенка, усыновленного (удочеренного) иностранными гражданами или иностранным гражданином, может быть прекращено в общем порядке по заявлению обоих усыновителей или единственного усыновителя при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

Ребенок, усыновленный (удочеренный) гражданином Российской Федерации, или супругами - гражданами Российской Федерации, или супругами, один из которых является гражданином Российской Федерации, а другой - лицом без гражданства, приобретает гражданство Российской Федерации со дня его усыновления (удочерения) независимо от места жительства ребенка по заявлению усыновителя, являющегося гражданином Российской Федерации.

Ребенок, усыновленный (удочеренный) супругами, один из которых - гражданин Российской Федерации, а другой имеет иное гражданство, может приобрести гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке по заявлению обоих усыновителей независимо от места жительства ребенка.

В случае, предусмотренном частью третьей ст. 26 Закона о гражданстве, если в течение одного года со дня усыновления (удочерения) не поступило заявления от обоих усыновителей, ребенок приобретает гражданство Российской Федерации со дня усыновления (удочерения), если он и его усыновители проживают на территории Российской Федерации.

Дети и недееспособные лица, над которыми установлены опека или попечительство гражданина Российской Федерации, приобретают гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке по заявлению опекуна или попечителя.

Ребенок или недееспособное лицо, находящиеся на полном государственном попечении в воспитательном или лечебном учреждении, учреждении социальной защиты населения либо другом аналогичном учреждении Российской Федерации, приобретает гражданство России в упрощенном порядке по заявлению руководителя учреждения, где содержится ребенок или недееспособное лицо.

Ребенок или недееспособное лицо, над которыми установлены опека или попечительство иностранного гражданина, приобретающего гражданство Российской Федерации, может приобрести гражданство Российской Федерации одновременно с указанным гражданином по его заявлению.

Ребенок или недееспособное лицо, которые являются российскими гражданами и над которыми установлены опека или попечительство иностранного гражданина, сохраняет гражданство России.

Согласно ст. 34 Закона о гражданстве, в случае отклонения заявления по вопросам гражданства Российской Федерации государственная пошлина и консульский сбор заявителю не возвращаются, а идут в доход федерального бюджета.

Отмена решений по вопросам российского гражданства

Статья 22 Закона о гражданстве предусматривает, в целях защиты интересов Российской Федерации и на международной арене и от внутренних угроз, вызванных принятием в свое гражданство лиц, которые потенциально могут причинить вред собственным гражданам, возможность отмены решений по вопросам гражданства Российской Федерации. Срок для рассмотрения компетентными органами данного вопроса не установлен, т.е. в любой момент после получения лицом российского гражданства и до момента его смерти либо выхода из гражданства Российской Федерации может быть рассмотрена возможность его лишения при наличии веских оснований.

Например, решение о приобретении гражданства Российской Федерации подлежит отмене, если будет установлено, что данное решение принималось на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений.

Факт использования подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений устанавливается исключительно в судебном порядке (по гражданскому или уголовному делу), в том числе с проведением различных судебных экспертиз.

Прекращение российского гражданства вследствие отмены решения о приеме в гражданство не связано с добровольным волеизъявлением лица. Отмена решения по вопросам гражданства Российской Федерации осуществляется лицом, которое своим решением наделило лицо, лишаемое российской гражданской принадлежности, российским гражданством, например указом Президента Российской Федерации, оформлением заключения иного полномочного органа, принявшего указанное решение, заключением вышестоящего полномочного органа. В то же время необходимо отметить, что Президент Российской Федерации наделен дополнительными властными полномочиями на отмену решения по вопросам гражданства Российской Федерации, принятого другим полномочным органом.

Заключение полномочного органа об отмене решения по вопросам гражданства Российской Федерации составляется по форме, утверждаемой Федеральной миграционной службой Российской Федерации или Министерством иностранных дел Российской Федерации. В заключении указываются основания принятия полномочным органом в отношении заявителя решения о приеме в гражданство или выходе из гражданства Российской Федерации, решение суда, которым установлен факт использования заявителем подложных документов или сообщения им заведомо ложных сведений в целях приобретения гражданства России, с изложением установленных судом обстоятельств, а также норма Закона о гражданстве, на основании которой отменяется ранее принятое решение о гражданстве Российской Федерации.

Заключение утверждается (подписывается) руководителем полномочного органа или лицом, исполняющим его обязанности, и вместе с решением суда приобщается к документам заявителя, на основании которых было вынесено первоначальное решение.

Лицо, в отношении которого отменено решение по вопросам гражданства Российской Федерации, информируется об этом полномочным органом в месячный срок со дня подписания заключения.

Копии заключения об отмене решения по вопросам гражданства Российской Федерации и решения суда направляются полномочным органом соответственно в Федеральную миграционную службу Российской Федерации и Министерство иностранных дел Российской Федерации для последующего информирования Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и иных заинтересованных органов. Сведения об отмене решения по вопросам гражданства Российской Федерации вносятся в электронные базы данных.

В случае отмены решения по вопросам гражданства Российской Федерации полномочный орган обязан принять меры к изъятию документов, выданных ранее в соответствии с этим решением, т.е. паспорта гражданина Российской Федерации. При отмене решения о приобретении гражданства Российской Федерации лицу, проживающему на территории России, снова выдается вид на жительство.

Гражданство Российской Федерации прекращается со дня принятия полномочным органом, ведающим делами о гражданстве России, соответствующего решения.

Решение по вопросам гражданства в случае отмены считается недействительным со дня принятия такого решения. Следовательно, все имущественные и личные неимущественные права, связанные с наличием у лица гражданства Российской Федерации, также можно оспорить в судебном порядке.

Кроме того, в соответствии со ст. 16 Закона о гражданстве иностранные граждане и лица без гражданства могут быть лишены возможности его получить, т.е. их заявления о приеме российского гражданства могут быть отклонены, если они сами:

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

б) 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 России в соответствии с Законом N 115-ФЗ и Кодексом РФ об административных правонарушениях;

в) использовали подложные документы или сообщали заведомо ложные сведения, и это выяснилось в ходе рассмотрения их ходатайства об изменении гражданства в органах ФМС РФ, ФСБ РФ и МИДа РФ;

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

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

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

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

з) если в отношении их было принято в установленном порядке решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации;

и) если иностранный гражданин передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии;

к) если иностранный гражданин передавался иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии.

Согласно ст. 36 Закона о гражданстве, лицо, в отношении которого принято решение по вопросам гражданства Российской Федерации, вправе вновь обратиться с заявлением о гражданстве Российской Федерации не ранее чем по истечении одного года после принятия предыдущего решения. При наличии обстоятельств, которые не были или не могли быть известны заявителю, повторное заявление может быть принято к рассмотрению без соблюдения вышеназванного срока.

Двойное, или "двойственное", гражданство

При рассмотрении вопроса о правовом положении иностранных граждан следует остановиться на вопросах, касающихся двойного гражданства , так как данный институт, во-первых, является новым для российской правовой системы , а во-вторых, правовой статус лиц с двойным гражданством (бипатридов) имеет особенности, обусловленные в первую очередь наличием у лица, имеющего двойное гражданство, гражданства иностранного государства.

Статья 62 Конституции РФ предусматривает, что гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Кроме того, наличие у гражданина России 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.

Таким образом, лицо, обладая некоторыми признаками иностранного гражданина, в частности наличием документов, подтверждающих принадлежность данного лица к гражданству иностранного государства, для Российского государства таковым не является: Российская Федерация признает его исключительно своим гражданином, в связи с чем он несет права и выполняет обязанности российского гражданина.

Следует отметить, что наряду с правовым статусом российского гражданина бипатрид должен нести права и исполнять обязанности, предусмотренные законодательством иностранного государства. Тем не менее это не порождает расширения его правового статуса.

Н.В. Витрук считает, что наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от выполнения установленных обязанностей. Наличие двойного гражданства не означает и расширения прав и свобод человека. Иными словами, лицо, состоящее в гражданстве Российской Федерации и другого государства, не может одновременно осуществлять права и обязанности, вытекающие из гражданства двух государств. Схожую правовую позицию отстаивает и В.И. Андрианов. Он указывает, что лицо, состоящее в гражданстве обеих сторон и постоянно проживающее на территории одной стороны, в полном объеме пользуется правами и свободами, а также выполняет обязанности гражданина той стороны, на территории которой оно постоянно проживает. При этом важно, что лица, состоящие в гражданстве обоих государств, не могут одновременно осуществлять права и обязанности, вытекающие из гражданства обеих сторон.

Ни в коей мере нельзя подменять понятие "двойное гражданство" понятием "множественность гражданства". Первое понятие свойственно лицам, приобретающим гражданство иностранного государства в соответствии с международными законодательными актами, если приобретение второго гражданства разрешено внутригосударственным нормативным правовым актом; а вторая ситуация - это приобретение человеком гражданства иностранного государства вне рамок и условий международных договоров Российской Федерации из-за коллизий международной правотворческой и правоприменительной практики. Например, ребенок российских граждан рожден в государстве, законодательство которого связывает факт возникновения гражданства с "правом почвы".

В настоящее время Российская Федерация является демократическим государством, открытым для пребывания и посещения иностранными гражданами и лицами без гражданства, что служит основанием для рассмотрения Российского государства в его взаимосвязи с остальным демократическим мировым сообществом, в частности с государствами бывшего СССР, так как за последние десятилетия между ними сложились очень тесные политические, экономические и социальные связи. Сейчас на постсоветском пространстве происходят различные геополитические процессы с участием Российского государства, в которых оно выступает не только стороной, но зачастую и арбитром при разрешении острых политических ситуаций.

С одной стороны, страны, в прошлом республики некогда единого Союза ССР, а сегодня суверенные государства, ищут новые политические, экономические и социальные пути взаимодействия друг с другом, а с другой - определенные политические силы вносят в их взаимоотношения негативные тенденции, которые в конечном итоге активно способствуют развитию центробежных сил между государствами, что приводит к их отдалению друг от друга, а иногда и к серьезному разрыву отношений.

В настоящее время в Российской Федерации появился новый правовой институт - "союзное гражданство". Данный вид гражданства вытекает из особенно близких межгосударственных отношений, сложившихся между Республикой Беларусь и Российской Федерацией, и имеет множество особенностей, которые вынуждают рассматривать белорусских граждан, пребывающих в Российской Федерации, как отдельную группу иностранных граждан с особым правовым статусом.

Одним из немногих показательных примеров проявления органами государственной власти двух суверенных государств политической воли, направленной на сближение и выработку приемлемых путей сотворения нового единого государства на территории бывшего СССР, является, как отмечают некоторые ученые-конституционалисты, создание Российской Федерацией и Республикой Беларусь единого государственного пространства в форме Союзного государства.

В совместном заявлении Президентов Российской Федерации и Республики Беларусь прямо указывается, что "Беларусь и Россия сделали исторический шаг по пути единения двух братских стран и народов: 25 декабря 1998 года в Москве мы подписали Декларацию о создании... Союзного государства, Договор и Соглашение об обеспечении равных прав граждан наших государств на территории Беларуси и России". Это еще раз подтверждает мнение о том, что интеграционный процесс в рамках Союзного государства стоит на более высоком уровне, выразившемся в создании новой формы межгосударственного объединения, нежели процесс интеграции в рамках Содружества Независимых Государств.

В связи с этим при рассмотрении вопросов, касающихся содержания конституционно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на территории Российской Федерации, в отдельную группу следует выделить лиц, обладающих гражданством Республики Беларусь.

Процесс объединения двух братских славянских народов (российского и белорусского) начался в 1996 г., когда Президенты Российской Федерации и Республики Беларусь подписали Договор об образовании Сообщества России и Белоруссии (Москва, 2 апреля 1996 г.) , который ознаменовал начало тесного сотрудничества двух государств на пути к созданию нового единого государства на территории бывшего СССР. Годом позже был подписан следующий нормативный правовой акт - Договор о Союзе Беларуси и России (Москва, 2 апреля 1997 г.) , преобразовавший уже существующее Сообщество в Союз, т.е. изменивший форму объединения двух государств. Впоследствии Договором о создании Союзного государства (Москва, 8 декабря 1999 г.) (далее - Договор о Союзном государстве) на основе Союза Беларуси и России было создано Союзное государство, что, в свою очередь, предопределило начало следующего этапа в процессе единения народов двух стран в демократическое правовое государство (ст. 1 Договора о Союзном государстве).

Представляется, что процесс создания Союзного государства, который идет около десяти лет, несет гражданам обоих государств положительные социальные изменения. Среди них следует отметить главную особенность - объединение двух народов, причем следует подчеркнуть, что с точки зрения теории конституционного права первично в этом процессе именно объединение народов, а процесс объединения государств вторичен. Это вызвано, прежде всего, тем, что Основные Законы Российской Федерации и Республики Беларусь прямо указывают на то, что единственным источником государственной власти в названных государствах является народ. Например, ч. 2 ст. 3 Конституции РФ предусматривает, что народ осуществляет свою власть непосредственно, в свою очередь, ст. 2 и 3 Конституции Республики Беларусь (далее - Конституция РБ) закрепляют, что государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности, а также устанавливают, что единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ, который осуществляет свою власть непосредственно, через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией.

Договор о Союзном государстве, будучи межгосударственным нормативным правовым актом, предусматривает множество конституционно-правовых институтов, позволяющих гражданам обоих государств выражать свою политическую, экономическую и социальную волю. К числу этих правовых институтов следует отнести единые органы государственной власти Союзного государства (п. 1 ст. 4 Договора о Союзном государстве), институт экономических свобод (ст. 8, 9 Договора о Союзном государстве) и т.д. Наряду с этими правовыми институтами особо следует отметить институт единого гражданства Союзного государства, предусмотренный второй главой Договора о Союзном государстве (ст. 14 - 16).

Вышеназванный правовой институт обладает некоторыми особенностями, о которых речь пойдет ниже. Первый вопрос, на который следует ответить, исследуя и анализируя положения нормативных актов, касающихся института единого гражданства, - вопрос о соотношении двух понятий: "гражданство" и "Союзное государство". Эта проблема в определении соотнесения понятий вытекает из того, что Союзное государство не является государством в обычном понимании данной правовой категории, а представляет собой союз (сообщество) государств, рассматриваемых через призму процесса межгосударственной интеграции. Более того, Союзное государство не обладает статусом юридической личности в международном публичном праве и действует лишь опосредованно, через свои составные части и институты: государства-участники, Высший Государственный Совет, парламент, Совет Министров и т.д. Однако Договор о Союзном государстве недвусмысленно указывает, что граждане государств-участников являются одновременно гражданами Союзного государства (п. 1 ст. 14), т.е. миллионы граждан двух государств (России и Беларуси) обладают единым гражданством.

Следовательно, институт союзного гражданства, по мнению автора, следует рассматривать как политико-правовой феномен, ранее известный международному публичному праву лишь благодаря гражданству Европейского союза. Таким образом, институт единого гражданства - это объективная закономерность развития интеграционных процессов, происходящих на постсоветском пространстве, выразившаяся в изменении межгосударственных отношений между Российской Федерацией и Республикой Беларусь.

Таким образом, в ст. 14 - 16 Договора о Союзном государстве заложена непосредственная политико-правовая взаимосвязь между отдельным гражданином, с одной стороны, и Союзным государством - с другой, направленная на их постоянное и постепенное сближение. При этом необходимым связующим звеном выступает именно принадлежность лица к национальному гражданству государства - участника Союзного государства. Вместе с тем данный правовой институт не подменяет собой национальные институты государственной принадлежности определенных лиц, а выступает институтом международного публичного права, балансируя на гране совпадения предметов регулирования международного и конституционного права.

Институт Союзного гражданства появился и существует с момента образования Союза Беларуси и России (1997 - 2000 гг.). Статья 2 Устава Союза Беларуси и России (Москва, 23 мая 1997 г.) (далее - Устав Союза) провозглашала, что устанавливается гражданство Союза Беларуси и России, а также определяла, что каждый гражданин Российской Федерации и каждый гражданин Республики Беларусь является одновременно гражданином Союза.

Таким образом, граждане государств - участников Союза Беларуси и России наделялись дополнительными правами и обязанностями, вытекающими из общего гражданства Союза. Следовательно, и содержание их конституционно-правового статуса качественно расширялось. Например, ст. 18 Устава Союза предоставляла гражданину Союза Беларуси и России право на свободное передвижение и постоянное проживание в пределах Российской Федерации и Республики Беларусь с соблюдением правил, установленных законами этих государств в отношении отдельных районов и местностей; право на защиту на территории третьей страны, где нет представительства государства - участника Союза, гражданином которого он является, со стороны дипломатических представительств или консульских учреждений другого государства - участника Союза на тех же условиях, что и граждане этого государства; право на участие в управлении делами Союза; право на владение, пользование и распоряжение имуществом на территории другого государства - участника Союза на тех же условиях, что и граждане этого государства.

Подобное расширение содержания конституционно-правового статуса граждан государств - участников Союза стало возможным благодаря политической воле, проявленной органами государственной власти государств - участников Союза, а также тому, что эти государства наделили свой Союз полномочиями в сфере обеспечения прав граждан государств - участников Союза, которые им предоставляются как гражданам Союза, и полномочиями в сфере обеспечения равенства прав граждан Союза в получении всех видов образования и медицинской помощи, трудоустройстве, оплате труда и других социальных областях.

В связи со сказанным следует отметить, что правовой институт союзного гражданства существенным образом отличается от института двойного гражданства, предусмотренного ч. 1 ст. 62 Конституции РФ и ст. 6 Закона о гражданстве. Во-первых, наличие двойного гражданства не означает расширения содержания конституционно-правового статуса бипатрида, в то время как союзное гражданство, напротив, расширяет содержание именно правового статуса лица за счет прав и свобод, вытекающих из принятых Российской Федерацией и Республикой Беларусь межгосударственных обязательств. Во-вторых, двойное гражданство предполагает наличие у такого лица гражданства иностранного государства, приобретенного им на основе двустороннего договора между государствами, а союзное гражданство не подразумевает одновременного или автоматического наделения граждан государств - участников Союза гражданством второго государства. Кроме того, между государствами - участниками Союзного государства до сих пор отсутствует какой-либо межгосударственный нормативный правовой акт, предусматривающий институт двойного гражданства.

Схожая ситуация складывается и в вопросе соотнесения институтов союзного гражданства и "множественного гражданства". Последний правовой институт коренным образом противоречит самому духу построения правовых отношений между Россией и Белоруссией в сфере единого гражданства. Причиной служит, во-первых, структура союзного гражданства: данный институт, как указывалось выше, выступает надстройкой для соответствующих национальных институтов, которые служат базисом, а во-вторых, данный правовой институт, в отличие от института "множественного гражданства", законодательно закреплен, а не является следствием правовой коллизии между внутригосударственной и международной системами права.

Следует согласиться с позицией М.А. Кожановой, полагающей, что "...введение института гражданства Союза... позволяет отойти от неестественного положения, при котором граждане России и Беларуси воспринимались бы на территории второго государства в качестве иностранцев. Введение союзного гражданства позволит решить весь комплекс вопросов, связанных с обеспечением единого статуса граждан Беларуси и России, упрощенного порядка приобретения гражданства другой стороны и т.д. Введение союзного гражданства никак не влечет умаления прав, уже гарантированных своим гражданам договаривающимися сторонами, и не освобождает их от обязанностей".

С преобразованием Союза Беларуси и России в Союзное государство несколько видоизменилось и содержание конституционно-правового статуса гражданина Союзного государства, например его (гражданина) правоспособность расширилась за счет наделения его следующими политическими правами: избирать и быть избранными в парламент Союзного государства и назначаться на должности в органы Союзного государства (п. 7 ст. 14 Договора о Союзном государстве); создавать союзные общественные объединения (п. 8 ст. 14 Договора о Союзном государстве).

Законодательное закрепление вышеуказанных прав в межгосударственном договоре, который был ратифицирован органами государственной власти обоих государств, еще раз подчеркнуло намерение лидеров двух стран предоставить гражданам государств - участников Союзного государства всю полноту социальной и гражданской правоспособности, что наглядно продемонстрировано в ст. 16 Договора о Союзном государстве, предусматривающей учреждение на территории Союзного государства Комиссии по правам человека, в чью компетенцию будет входить содействие реализации и защита основных прав и свобод граждан Союзного государства.

Институт обеспечения законных прав и свобод человека и гражданина в рамках Союзного государства был введен, думается, не случайно: этому способствовало огромное влияние на институт союзного гражданства со стороны института единого европейского гражданства - его понятия, содержания и структуры.

Интеграционные процессы, происходящие в рамках Европейского союза и Союзного государства, во многом схожи, особенно в том, что касается основных целей и задач: гарантия защиты прав и свобод человека (ст. 2 Договора о Союзном государстве и ст. 1 Маастрихтского договора о Европейском союзе 1992 г.). В связи с этим необходимо обратить особое внимание на высказывание Л.М. Энтина, который отмечает следующие процессы, происходящие в настоящее время в единой Европе: "...усиление внимания к защите основных прав и свобод человека... создание в рамках Союза пространства свободы, безопасности и законности". Кроме того, Л.М. Энтин указывает на то, что "...решения, принимаемые институтами Союза, должны отличаться большей открытостью и быть ближе к нуждам и потребностям граждан. Целям усиления защиты их прав и интересов должно отвечать и установление гражданства Союза, деятельность Комиссии по петициям и уполномоченного по правам человека...".

Таким образом, законодательное закрепление правовой нормы о Комиссии по правам человека в Договоре о Союзном государстве для института союзного гражданства имеет огромное значение, так как определяет новый способ защиты законных прав и свобод лиц, обладающих союзным гражданством. В то же время источниками данной нормы являются, как ни парадоксально, правовые институты Европейского союза.

Поэтому, рассматривая вопросы единого гражданства Союзного государства, нельзя не исследовать соотношение союзного и европейского гражданства. Как отмечает Т.А. Васильева, "после второй мировой войны термин "гражданство" стал употребляться... в более широком значении. Его трактовали как особый статус, связанный с принадлежностью лица к союзу государств, объединенных общей историей, культурой и традициями, - гражданство Европейского союза... Данный статус автоматически предоставляется в том случае, если вы являетесь гражданином государства - члена данного объединения. Не существует каких-либо специальных правил приобретения или утраты гражданства союза. Любые изменения, связанные с гражданством государства-члена, порождают определенные последствия и для правового положения лица в рамках союза (сообщества). Так, утрата гражданства страны влечет и утрату гражданства сообщества при условии, что лицо не приобретает одновременно гражданство другого государства-члена".

Данная правовая позиция свойственна обоим институтам единого гражданства. Например, п. 4 ст. 14 Договора о Союзном государстве устанавливает, что никто не может стать гражданином Союзного государства без приобретения гражданства государства-участника, в свою очередь, ст. 17 Маастрихтского договора определяет, что каждый человек, имеющий гражданство государства-члена, является гражданином Союза.

Кроме того, согласно Т.А. Васильевой, "статус гражданина сообщества признается третьими странами, которые не входят в состав данного объединения, однако, как правило, порождает определенные права только на территории государств - членов сообщества. Условием реализации предоставленных прав обычно является выезд за пределы страны своей государственной принадлежности. Естественно, на территории государства происхождения лицо рассматривают не как гражданина сообщества, а как гражданина страны".

С данным утверждением, думается, нельзя согласиться, поскольку в ст. 15 Договора о Союзном государстве прямо закреплены права гражданина Союзного государства на дипломатическую или консульскую защиту в третьем государстве, где не имеется представительства государства-участника, со стороны дипломатических представительств или консульских учреждений другого государства-участника на тех же условиях, что установлены для граждан этого государства-участника. Тем самым институт союзного гражданства влечет за собой положительные правовые последствия для лиц, обладающих единым гражданством и пребывающих на территории третьих государств, несмотря на отсутствие юридического международного признания Союзного государства в качестве субъекта международного права.

Однако в связи с этим необходимо отметить и правовую коллизию, происходящую из соотношения основополагающих принципов и методов конституционного и международного права.

Национальный институт гражданства является базисным институтом конституционного права определенного государства. В случае же с единым гражданством Союзного государства данный правовой институт одновременно выступает и правовым институтом международного права, так как п. 6 ст. 14 Договора о Союзном государстве прямо указывает, что до принятия союзного нормативного правового акта в области гражданства правовое положение граждан Союзного государства регулируется национальными законодательными актами государств-участников и договорами между ними в данной области. Это означает, что в число источников правового статуса гражданина Союзного государства входят и межгосударственные договоры Российской Федерации и Республики Беларусь, в частности Договор о равных правах граждан (Москва, 25 декабря 1998 г.).

Таким образом, введение института союзного гражданства - это способ правовым путем создать новую форму политико-правовой взаимосвязи между гражданами государств - участников Союзного государства и самим Союзным государством, которая сочетала бы в себе нормы международного и национального законодательства. В связи с этим, по мнению автора, до принятия союзного нормативного правового акта в области гражданства единое союзное гражданство необходимо рассматривать в совокупности с национальными институтами гражданства. Хотя в процессе последующей, более углубленной интеграции между Российской Федерацией и Республикой Беларусь единое гражданство необходимо создавать именно на основе конституционного права, так как развитие данного правового института, основанное на сочетании принципов международного и государственного права, неверно с точки зрения теории конституционно-правовой науки: ведь если основы взаимодействия Союзного государства с его субъектами определяются посредством конституционного права, то, следовательно, и содержание этого взаимодействия должно быть конституционно-правовым. Тем более что союзное гражданство требует формирования и усовершенствования форм единого государственного устройства, правовых систем, условий и принципов создания и функционирования общества и государства. Тем самым разграничение международных и конституционно-правовых основ для последующих практических действий, направленных на развитие интеграционного процесса в рамках Союзного государства, имеет важнейшее значение с точки зрения теории и методологии конституционного права.

Что касается субъектного состава лиц, обладающих единым союзным гражданством, то, согласно п. 1 ст. 14 Договора о Союзном государстве, гражданами Союзного государства являются граждане государств - участников Союзного государства. Это означает, что гражданами данного государства могут быть российские или белорусские граждане либо лица, впоследствии принявшие гражданство любого из вышеназванных государств. Из сказанного следует, что субъектный состав лиц, признаваемых гражданами Союзного государства, изначально четко определен.

Вместе с тем ст. 65 Договора о Союзном государстве прямо указывает, что данный Договор открыт для присоединения к нему других государств, являющихся субъектами международного права, разделяющих цели и принципы Союзного государства и принимающих на себя в полном объеме обязательства, вытекающие из Договора.

Таким образом, гражданами Союзного государства по прошествии определенного промежутка времени смогут стать и граждане государств, позднее вошедших в состав Союзного государства и не отказавшихся от распространения на их граждан правовых норм, касающихся единого союзного гражданства.

Еще одним камнем преткновения в происходящем интеграционном процессе является сохраняемый государствами - участниками Союзного государства суверенитет. Пункт 1 ст. 6 Договора о Союзном государстве предусматривает, что каждое государство-участник сохраняет с учетом добровольно переданных Союзному государству полномочий суверенитет, независимость, территориальную целостность, государственное устройство, Конституцию, Государственный флаг, герб и другие атрибуты государственности, которые накладывают определенный отпечаток и на построение правовых взаимоотношений в области союзного гражданства.

Данная позиция автора, однако, не означает, что он привержен модели властного подчинения одного государства-участника другому при построении Союзного государства, напротив, автор выступает за создание единого федеративного государства, возможно, на основе модели и принципов бывшего Союза ССР, с учетом демократических преобразований, произошедших в обществе, при замене суверенитета государств правом самоопределения их народов. Ведь, как указывалось выше, в настоящем интеграционном процессе с точки зрения теории конституционного права основополагающим является именно объединение народов, а не государств.

Рассмотренная позиция основана и на том, что в настоящее время вопросы, касающиеся национальных институтов гражданства, регулируются в основном внутринациональном законодательством. Так, институт российского гражданства регламентируется Конституцией РФ 1993 г. и Законом о гражданстве. Эти нормативные правовые акты устанавливают институт российского гражданства (ст. 6 Основного Закона) и предусматривают, что гражданство Российской Федерации - это устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей (ст. 3 Закона о гражданстве).

Исследуя и анализируя положения ст. 3, 4 и 6 Конституции РФ и норм, закрепленных в Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. , надо сказать, что институт российского гражданства определяет суверенитет Российской Федерации, так как носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Тем самым российский законодатель правовым путем установил независимость Российского государства, основанную на самоопределении ее граждан, выступающих носителями суверенитета Российского государства.

В свою очередь, институт белорусского гражданства установлен ст. 10 Конституции РБ и Законом "О гражданстве Республики Беларусь", предусматривающим, что гражданство Республики Беларусь - это устойчивая правовая связь человека с Республикой Беларусь, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека; она является неотъемлемым атрибутом государственного суверенитета Республики Беларусь.

Таким образом, схожие правовые основы определения национальных институтов гражданства и государственного суверенитета позволяют российским и белорусским ученым-конституционалистам совместно, без существенного ущерба для своих национальных правовых систем разрабатывать единый модельный нормативный правовой акт, регламентирующий вопросы союзного гражданства, а возможно, и общие принципы правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Союзного государства. Однако отсутствие в настоящее время конституционного акта Союзного государства объективно тормозит процесс разработки нормативного документа, регулирующего институт союзного гражданства, так как отсутствуют законодательно закрепленные принципы развития Союзного государства в целом.

В статье 14 Договора о Союзном государстве установлено, что никто не может стать гражданином Союзного государства без приобретения гражданства государства-участника, а вопросы приобретения и утраты гражданства государств-участников регулируются их национальным законодательством. Следовательно, несмотря на декларируемое в п. 5 ст. 14 Договора о Союзном государстве равноправие граждан государств - участников Союзного государства, а также на действующий Договор о равных правах, российские граждане на территории Республики Беларусь и белорусские граждане на территории Российской Федерации, согласно национальному законодательству государств - участников Союзного государства, являются иностранными гражданами , что, по мнению автора, негативно сказывается на всем интеграционном процессе.

Несмотря на это, содержание правового статуса белорусских граждан, пребывающих на территории Российской Федерации, шире, чем у остальных групп иностранных граждан и лиц без гражданства, и обусловлено это во многом Договором о равных правах граждан между Республикой Беларусь и Российской Федерацией (далее - Договор о равных правах), заключенным ими 25 декабря 1998 г. Данный Договор вступил в силу 22 июля 1999 г. после его ратификации Республикой Беларусь 17 февраля 1999 г. и Российской Федерацией 1 мая 1999 г. и действует по настоящее время. Согласно Договору о равных правах, граждане Республики Беларусь и граждане Российской Федерации на территории Союзного государства равны в правах и никакие внутренние нормативные правовые акты не могут ущемлять их прав и свобод. Это значит, что ограничения, предусмотренные российским законодательством для иностранных граждан и лиц без гражданства, не должны распространяться на белорусских граждан в случае их (ограничений) противоречия нормам Договора о равных правах.

Данный межгосударственный нормативный правовой документ предусматривает, что белорусские и российские граждане обладают следующими равными правами:

а) избирать и быть избранными в выборные органы Союзного государства;

б) на участие в хозяйственной деятельности на территории Союзного государства;

в) на беспрепятственный обмен жилыми помещениями между российскими и белорусскими гражданами, что служит основанием для выдачи им вида на жительство на территориях Республики Беларусь и Российской Федерации;

г) в оплате труда, режиме рабочего времени и времени отдыха, охране и условиях и других вопросах трудовой деятельности.

Кроме перечисленных прав и свобод, Договор о равных правах предусматривает, что государства - участники Союзного государства должны обеспечивать своим гражданам:

а) доступность и равные права граждан в получении среднего, среднего специального, высшего и послевузовского профессионального образования;

б) равное право на приобретение, владение, пользование и распоряжение имуществом на территории Союзного государства;

в) гарантированную защиту права собственности российских и белорусских граждан;

г) равные права на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-правовых гарантий на территории Союзного государства;

д) взаимное признание трудового стажа, включая стаж, исчисляемый в льготном порядке, и стаж работы по специальности, приобретенный в связи с трудовой деятельностью граждан;

е) равные права на социальное обеспечение, медицинскую помощь и доступ к услугам лечебно-оздоровительных учреждений на территории Союзного государства.

Приступая к рассмотрению вопросов содержания правового статуса белорусских граждан, пребывающих на территории Российской Федерации, следует отметить, что наряду с Договором о равных правах действуют и другие многосторонние соглашения, заключенные в рамках СНГ и ЕврАзЭС, положения которых также распространяются на белорусских граждан.

Согласно ст. 2 Закона N 115-ФЗ, иностранным гражданам и лицам без гражданства для въезда в Российскую Федерацию требуется получить приглашение на въезд. Этот документ служит основанием для выдачи иностранному гражданину визы или основанием для въезда в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы. Порядок оформления и выдачи приглашений различных категорий на въезд в Российскую Федерацию закреплен в ст. 16, 17 и 18 Закона N 115-ФЗ.

В свою очередь, Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан от 30 ноября 2000 г. предусматривает, что граждане подписавших данное Соглашение государств независимо от места проживания имеют право въезжать, выезжать, следовать транзитом, передвигаться и пребывать на территории государств, подписавших названное Соглашение, без виз по одному из действительных документов, указанных в приложениях к настоящему Соглашению. Российской Федерацией данное Соглашение было ратифицировано Федеральным законом от 7 августа 2001 г. N 114-ФЗ.

Следовательно, в соответствии с названным выше Соглашением граждане Республики Беларусь вправе въезжать в Российскую Федерацию без оформления виз и специальных приглашений.

В соответствии с ч. 2 ст. 8 Закона N 115-ФЗ до получения вида на жительство иностранный гражданин обязан прожить в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание. Порядок получения вида на жительство определен Постановлением Правительства РФ от 1 ноября 2002 г. N 794 "Об утверждении Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство".

Договор о равных правах предоставляет белорусским гражданам еще одно законное основание получить вид на жительство без годичного проживания на территории Российской Федерации - совершить обмен жилой площади с российским гражданином. Статья 5 вышеназванного Договора предусматривает, что обмен жилыми помещениями между гражданами Беларуси и России осуществляется беспрепятственно в соответствии с национальным законодательством и является основанием для выдачи им разрешений на постоянное жительство (вид на жительство) на территориях Республики Беларусь и Российской Федерации.

Таким образом, белорусские граждане могут получить российский вид на жительство по еще одному законному основанию, которого нет у остальных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства.

В сфере экономических прав содержание правового статуса белорусских граждан также расширено за счет распространения на них норм Договора о равных правах, а именно иностранные граждане и лица без гражданства могут иметь на праве собственности земельные участки, за исключением участков на определенных категориях земель.

Согласно п. 2 ст. 5 ЗК РФ, права иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц на приобретение в собственность земельных участков определяются в соответствии с данным Кодексом и федеральными законами. Так, п. 3 ст. 15 ЗК РФ предусматривает, что иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях. В соответствии с п. 5 ст. 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" до установления Президентом РФ указанного в п. 3 ст. 15 ЗК РФ перечня приграничных территорий не допускается предоставление земельных участков, расположенных на указанных территориях, в собственность иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам.

Представляется, что данное правовое запрещение не должно распространяться на граждан Республики Беларусь, так как режим недвижимого имущества подпадает под действие ст. 6 Договора о равных правах, предусматривающей равные права российских и белорусских граждан на приобретение, владение, пользование и распоряжение имуществом на территории Союзного государства. Следовательно, поскольку никакой нормативный правовой акт, касающийся земельного законодательства, не предусматривает ограничения в предоставлении российским гражданам земельных участков в приграничных территориях, незаконно ограничивать белорусских граждан в праве на предоставление им в собственность соответствующих земельных участков.

Закон о сельскохозяйственных землях также устанавливает особое положение иностранных граждан и лиц без гражданства. Согласно ст. 3 данного Закона, иностранные граждане могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды.

Данные правовые нормы ограничивают законные права белорусских граждан на участие в хозяйственной деятельности в Российской Федерации наравне с российскими гражданами, а также на приобретение, владение, пользование и распоряжение недвижимым имуществом на территории Российского государства, вытекающие из ст. 2 и 6 Договора о равных правах и п. 1 ст. 2 ГК РФ. Следовательно, граждане Республики Беларусь могут приобретать в свою собственность земли сельскохозяйственного назначения наравне с российскими гражданами.

Закон N 115-ФЗ обязывает иностранных граждан и лиц без гражданства, которые хотят получить образование в российских образовательных учреждениях, получить приглашение на въезд в Российскую Федерацию, которое выдается территориальным органом МВД РФ по ходатайству образовательного учреждения, где намерен получать образование иностранный гражданин или лицо без гражданства.

В этой связи следует отметить, что, во-первых, порядок получения приглашения, как указывалось выше, противоречит нормам Соглашения от 30 ноября 2000 г. о взаимных безвизовых поездках граждан. Следовательно, гражданам государств, подписавших данное Соглашение, не требуется получать приглашение на въезд в Российскую Федерацию с целью последующего обучения. Во-вторых, ст. 4 Договора о равных правах предоставляет белорусским гражданам, пребывающим на территории Российской Федерации, равные права и доступность среднего, среднего специального, высшего и послевузовского профессионального образования.

Данный правовой подход нашел свое отражение в Приказе Минобразования России от 14 января 2003 г. N 50 "Об утверждении Порядка приема в государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования (высшие учебные заведения) Российской Федерации, учрежденные федеральными органами исполнительной власти" (с изм. от 9 февраля 2004 г.), поэтому российский законодатель выделил белорусских граждан в отдельную категорию из числа иностранцев при получении ими образования на территории Российской Федерации. Согласно п. 1 вышеназванного Приказа, в государственные высшие учебные заведения Российской Федерации на обучение по основным образовательным программам высшего профессионального образования принимаются граждане Российской Федерации, граждане Республики Беларусь, лица без гражданства, соотечественники, проживающие за рубежом, а также иностранные граждане. Таким образом, в сфере образования правовые ограничения, вытекающие из Закона N 115-ФЗ, на белорусских граждан не распространяются.

Кроме того, содержание правового статуса граждан Республики Беларусь в сфере трудовой деятельности также более широкое, нежели у остальных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, несмотря на то, что Закон N 115-ФЗ предусматривает для иностранцев особый порядок трудоустройства, основанный на приоритете трудоустройства российских граждан.

Во-первых, в п. 2, 3 и 4 ст. 13 Закона N 115-ФЗ установлено, что работодателю или заказчику работ (услуг) для привлечения на работу иностранных граждан требуется наличие разрешения на привлечение и использование иностранной рабочей силы, которые выдаются в соответствии с квотой, определяемой Правительством РФ. Согласно ст. 7 Договора о равных правах, договаривающиеся Стороны обеспечивают гражданам Беларуси и России равные права на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-правовых гарантий на территориях Беларуси и России. Следовательно, принцип "квотирования" не распространяется при приеме на работу белорусских граждан российскими работодателями, так как последним не требуется получать в Миграционной службе МВД РФ разрешение на привлечение и использование иностранных работников.

Во-вторых, в соответствии с п. 4 ст. 13 Закона N 115-ФЗ иностранные работники обязаны иметь разрешение на работу. Данная норма предусматривает исчерпывающий список лиц, которые вправе работать на территории Российской Федерации без получения вышеуказанного разрешения. В данном списке белорусские граждане не упоминаются, однако, так как в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" международный договор имеет высшую силу, нежели внутригосударственный нормативный акт, граждане Беларуси имеют право работать на территории Российской Федерации без оформления разрешения. Кроме того, согласно п. 1 решения Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22 июня 1996 г. N 4 "О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий" , действующий на основе национального законодательства порядок регулирования привлечения и использования иностранной рабочей силы в отношении граждан Республики Беларусь в Российской Федерации и граждан Российской Федерации в Республике Беларусь не применяется.

В-третьих, в ст. 14 Закона N 115-ФЗ предусмотрены ограничения для иностранных граждан на занятие должностей государственной и муниципальной службы и на осуществление определенных видов деятельности. Представляется, что распространение на граждан Республики Беларусь данных ограничений незаконно, так как они противоречат принципу равенства при трудоустройстве, закрепленному в ст. 7 Договора о равных правах. Однако на практике лиц с белорусским гражданством на государственную службу не принимают.

Правовой статус лиц, обладающих российским или белорусским гражданством, вытекающий из союзного гражданства, обеспечивает им равенство и в сфере налогообложения. Однако в настоящее время между законодательством о налогах и сборах Российской Федерации и практикой взимания этих налогов и сборов с иностранных граждан существуют противоречия. В частности, данная проблема касается белорусских граждан, которые временно пребывают на территории Российской Федерации.

Статья 5 Закона N 115-ФЗ устанавливает предельный срок временного пребывания иностранных граждан в России, составляющий 90 суток. Но на практике временно пребывающие на территории Российской Федерации белорусские граждане зачастую продляют временную регистрацию, не выезжая за пределы Российского государства, и фактически находятся в России более полугода. Налоговые органы, несмотря на продление гражданами Республики Беларусь своей временной регистрации, руководствуются тем, что она выдается на 90 суток, и относят временно зарегистрированных белорусских граждан к нерезидентам, а в связи с этим применяют к ним в соответствии с п. 3 ст. 224 НК РФ налоговую ставку в размере 30%.

В то же время, согласно ст. 21 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество от 21 апреля 1995 г. , граждане одного договаривающегося государства не будут подвергаться в другом договаривающемся государстве иному или более обременительному налогообложению либо связанному с ним обязательству, которым подвергаются или могут подвергаться граждане этого государства при тех же обстоятельствах. Это означает, что к белорусским гражданам должна применяться та же налоговая ставка, что и к российским гражданам.

Таким образом, для белорусских граждан, фактически пребывающих на территории Российской Федерации более 183 дней в календарном году, в соответствии с п. 1 ст. 224 НК РФ налоговая ставка устанавливается в размере 13%.

Итак, в заключение следует сделать вывод о том, что создатели Устава Союза, а впоследствии и Договора о Союзном государстве, разрабатывая концепцию единого союзного гражданства, руководствовались, прежде всего, не известными и общепризнанными правовыми конструкциями, а собственными убеждениями и представлениями о том, что именно учреждение единого гражданства придаст новый импульс интеграционным процессам на постсоветском пространстве, станет активной движущей силой в рамках обновления Содружества Независимых Государств, обеспечит гарантии реальной защиты прав и свобод человека. В связи с этим учреждение института единого гражданства Союзного государства, действительно, можно рассматривать как шаг, имевший в момент его совершения скорее политическое, нежели правовое значение. Однако тот очевидный потенциал, который заложен в институте единого гражданства, не стоит недооценивать.

Институт союзного гражданства в настоящее время в большей степени регулируется национальным законодательством государств - участников Союзного государства, а не нормативными правовыми актами, издаваемыми в рамках Союзного государства. Этот факт свидетельствует о недостаточном правовом регламентировании института единого гражданства на межгосударственном уровне. В то же время нормативные документы, регламентирующие институт союзного гражданства, уже создали положительные предпосылки для расширения правового статуса белорусских граждан, пребывающих на территории Российской Федерации. Следовательно, можно констатировать, что принципу национального режима, закрепленному Конституцией РФ и подчеркнутому Постановлением Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. N 6-П , в большей степени соответствует правовое положение в Российской Федерации белорусских граждан, нежели остальных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российского государства.