

МЕЖДУНАРОДНОЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Особенности правового регулирования статуса иностранных граждан в Российской Федерации как специальных субъектов административных правоотношений

*Степенко В.Е.**

*Чернова О.А.***

*Степенко А.В.****

Из общепризнанного принципа современного международного права – принципа государственного суверенитета – вытекает право каждого государства допускать или не допускать на свою территорию иностранных граждан и апатридов, определять право допуска данных категорий лиц и правила их пребывания на своей территории. Так, например, новый закон о въезде и пребывании иностранных граждан, о праве на убежище был принят в 1998 г. во Франции. В 1999 г. вступили в силу новые законы об иммиграции в Ирландии, в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии. В 2000 г. новые законы об иностранцах были приняты в Испании и Нидерландах. С 2001 г. действует новое иммиграционное законодательство в Греции и Португалии, новый закон об интеграции иностранцев – в Дании. В 2002 г. вступили в силу новые законы об иммиграции в Канаде и Италии. Начиная с 2003 г. правительство США реформирует дей-

* Степенко В.Е. – к.ю.н., доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Дальневосточного юридического института Тихоокеанского государственного университета.

** Чернова О.А. – к.ю.н., доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Дальневосточного юридического института Тихоокеанского государственного университета.

*** Степенко А.В. – соискатель кафедры государственно-правовых дисциплин Дальневосточного юридического института Тихоокеанского государственного университета.

ствующую систему законодательства в области реализации иммиграционной политики. В 2004 г. в Германии принят закон об иммиграции.

В Российской Федерации установлена разрешительная система въезда на ее территорию иностранных граждан, а также их пребывания и выезда из страны¹. После пересечения Государственной границы Российской Федерации прибывшие на российскую территорию иностранные граждане полностью подчиняются действующему в стране пребывания правопорядку и требованиям законов РФ, то есть требованиям национального законодательства и международных договоров о правилах въезда, выезда, пребывания и транзитного проезда², за некоторыми исключениями. В частности, особые правила пребывания на территории России действуют лишь в отношении лиц, пользующихся дипломатическими и консульскими иммунитетами и привилегиями³, то есть не подпадающих под юрисдикцию Российской Федерации⁴.

Однако иностранные граждане подчиняются не только установленному правопорядку в государстве их постоянного или временного пребывания, но и сохраняют права и обязанности перед страной, гражданами которой являются⁵.

Возможность иностранных граждан обладать определенным комплексом прав и обязанностей в государстве постоянного или временного пребывания гарантируется Конституцией РФ, согласно которой каждый иностранный гражданин и лицо без гражданства пользуется правами и несет обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случа-

¹ Богуславский М.М., Рубанов А.А. Правовое положение иностранцев в СССР. М., 1962. С. 45; Кисиль В.И., Пастухов В.П. Правовой статус иностранцев в СССР. Киев, 1987. С. 179; Статус иностранных граждан в СССР / Под общ. ред. М. Богуславского. М., 1984. С. 49; Лазарев Л.В., Марышева Н.И., Пантелеева И.В. Иностранцы граждане: правовое положение / Под ред. Н.И. Марышевой. М., 1992. С. 58; Международное право: Учебник / Отв. ред. Ф.И. Кожевников. М., 1987. 298 с.

² Данные требования вытекают из норм международно-правовых договоров и соглашений, заключенных Российской Федерацией с зарубежными государствами, в том числе со странами – участниками Содружества Независимых Государств. В качестве примера можно привести ст. 3 Соглашения о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 г.

³ Галенская Л.Н. Правовое положение иностранцев в СССР. М., 1982. С. 40.

⁴ Административное Право (Общая и Особенная части) / Под ред. А.Е. Лунева. М., 1970. С. 115.

⁵ Грешных А.А. Правовое регулирование статуса иностранных граждан в Российской Федерации (на примере Дальневосточного региона): Монография. Хабаровск, 2000. С. 16.

ев, установленных федеральным законом и международным договором РФ⁶. Из данной конституционной нормы следует, что в Основном законе нашего государства закреплён принцип национального режима, который означает установление правила об уравнивании, за некоторыми изъятиями и исключениями, в правах и обязанностях иностранцев и собственных граждан.

При этом важно заметить, что в Российской Федерации национальный режим предоставляется иностранным гражданам в безусловном порядке, то есть без встречного требования о взаимности в отношении наделения аналогичным режимом российских граждан в конкретном зарубежном государстве⁷. Таким образом, сущность национального режима заключается в приравнивании иностранных граждан в правах и обязанностях к гражданам страны пребывания⁸.

Однако в российском законодательстве может предусматриваться возможность использования реторсий, ответных ограничительных мер, в тех случаях, когда в иностранных государствах осуществляется явная дискриминация по отношению к российским гражданам. Реторсии в современных условиях носят редкий и исключительный характер.

Причем любое отклонение от национального режима, выражающееся либо в ограничении прав иностранцев, либо в их расширении по сравнению с правами российских граждан, возможно лишь на основе федерального закона или международного договора. Введение же особых правил для иностранных граждан в каких-либо иных актах является неправомерным⁹.

Следовательно, правовой статус иностранных граждан, рассматриваемый в общей теории права, теории конституционного, административного и международного права как совокупность предоставленных им прав и свобод, возложенных на них в государстве пребывания обязанностей, гарантируется в Российской Федерации с учетом международно-правовых стандартов в области прав человека, в частности предусмотренных:

⁶ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. Ч. 3 ст. 62.

⁷ Международное частное право: Учебник / Под ред. Г.К. Дмитриевой. М., 2001. С. 212; Звеков В.П. Международное частное право. Курс лекций. М., 2000. С. 184.

⁸ Международное право: Учебник / Под ред. Г.И. Тункина. М., 1982. С. 342; Международное право: Учебник / Отв. ред. Ф.И. Кожевников. М., 1987. С. 296.

⁹ Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1996. С. 266; Звеков В.П. Международное частное право. Курс лекций. М., 2000. С. 179.

- во Всеобщей Декларации прав человека 1948 г.¹⁰,
- Конвенцией № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения от 24 июня 1975 г.¹¹,
- Международной конвенцией о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г.¹²,
- Европейской конвенцией о гражданстве (ETS № 166) от 7 ноября 1997 г.¹³,
- Международным пактом от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах»¹⁴.

Особо отчетливо специфика правового статуса иностранных граждан проявляется в административных правоотношениях, в которых, предоставляя иностранным гражданам широкие возможности для реализации предоставленных прав, в том числе и посредством обращения в компетентные государственные органы в судебном и внесудебном (административном) порядке, государство требует от них соблюдения соответствующих правил, за несоблюдение которых они подлежат административной ответственности¹⁵.

Исходя из анализа содержания административной правосубъектности иностранных граждан, находящихся на территории России, считаем, что наиболее точной и приемлемой является позиция профессора Д.Н. Бахраха, полагающего, что все особенности административно-правового статуса иностранных граждан в зависимости от круга лиц, на которые они распространяются, можно подразделить на общие, групповые и индивидуальные¹⁶. А потому представляется необходимым несколько подробно остановиться на основаниях классификации иностранных граждан, находящихся на территории России. В трудах со-

¹⁰ Всеобщая Декларация прав человека. (Принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН) // Российская газета. 1995. 5 апреля.

¹¹ Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957-1990. Т. II. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1779-1794; Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 193-201.

¹² Советский журнал международного права. 1991. № 3-4. С. 136-172.

¹³ Справочная правовая система «Консультант плюс».

¹⁴ Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах». (Ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. с заявлением) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 21.

¹⁵ Галенская Л.Н. Правовое положение иностранцев в СССР. М., 1982. С. 40.

¹⁶ Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М., 2000. С. 71.

ветских и российских ученых, занимающихся проблемами международного, конституционного и административного права, приводятся следующие основания для классификации данной категории лиц на группы.

Наиболее полной, на наш взгляд, является классификация, предложенная А.М. Арбузкиным и О.Ф. Мураметс¹⁷, согласно которой иностранные граждане могут быть подразделены на следующие основные группы с учетом использования конкретных критериев:

1) *в зависимости от цели приезда*: туристы; приехавшие на работу по соглашениям; учащиеся; лица, следующие через территорию транзитом; находящиеся в служебных командировках;

2) *по времени пребывания*: временно пребывающие и постоянно проживающие;

3) *относительно подчинения юрисдикции*: освобожденные от юрисдикционной деятельности государственных органов (дипломаты и приравненные к ним лица); на которых юрисдикционная деятельность государства распространяется частично (члены экипажей военных кораблей; военнослужащие воинских частей; некоторые категории консульских работников); лица, на которых полностью распространяется юрисдикционная деятельность государственных органов;

4) *в зависимости от гражданства той или иной страны*: иностранцы, представляющие конкретные страны.

Однако большая группа ученых, в основном в области административного права, склонна подразделять всех иностранных граждан на три категории: постоянно проживающие; временно пребывающие; проезжающие через территорию России транзитом¹⁸.

В основном подобная классификация иностранных граждан, присутствующая в большей части учебной литературы по административному праву¹⁹, опиралась на ранее действовавшее законодательство СССР, регламентирующее правовой статус иностранцев, в частности Закон СССР от 24.06.1981 г. «О правовом положении иностранных

¹⁷ Арбузкин А.М., Мураметс О.Ф. Принципы правового регулирования пребывания в СССР иностранцев. М., 1979. С. 6.

¹⁸ Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. М., 2002. С. 48; Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М., 2000. С. 73.

¹⁹ В частности, Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 1996. С. 119; Грешных А.А. Правовое регулирование статуса иностранных граждан в Российской Федерации (на примере Дальневосточного региона): Монография. Хабаровск, 2000. С. 18-22.

граждан в СССР»²⁰, Правила пребывания иностранных граждан в СССР, утвержденные постановлением Кабинета Министров СССР от 26.04.1991 г.²¹

Как отмечает в своей монографии А.А. Грешных²², большая часть иностранцев, находящихся на территории государства пребывания, подчиненных национальному законодательству, по своему правовому положению делится на следующие категории: постоянно проживающие и временно находящиеся в стране пребывания.

Постоянно проживающими признаются иностранные граждане, которые на основании внутреннего законодательства имеют разрешение от компетентных государственных органов на постоянное пребывание без определенного срока, отъезд и возвращение после временного отсутствия. К данной группе относятся иностранцы, не имеющие правовой связи с собственным государством (и пользующиеся дипломатической защитой), то есть те иностранные граждане, которые получили право на убежище (беженцы, политические эмигранты). Вторая группа постоянно проживающих в стране пребывания – иностранцы, имеющие правовую связь с собственным государством и пользующиеся правом дипломатической защиты. Их можно подразделить на: трудящихся-мигрантов; иностранцев, вступивших в брак с гражданами страны пребывания и выразившими желание проживать на ее территории с сохранением своего гражданства; иностранцы, прибывшие в страну пребывания к своей семье для постоянного проживания с ней.

Временно пребывающими иностранцами признаются лица, которые находятся на территории страны пребывания в течение определенного срока.

В качестве классификации временно пребывающих иностранцев А.А. Грешных указывает на определенную степень распространения на них юрисдикции страны пребывания. В зависимости от этого они делятся на две основные группы: 1) обладающие иммунитетом от юрисдикции страны пребывания; 2) обладающие неполным дипломатическим иммунитетом и привилегиями (совокупность особых льгот, прав и преимуществ, предоставленных персоналу дипломатических представительств и другим лицам, пользующимся по международному

²⁰ Вестник Верховного Совета СССР. 1981. № 26. Ст. 836.

²¹ СП СССР. 1991. № 12-13. Ст. 55.

²² Грешных А.А. Правовое регулирование статуса иностранных граждан в Российской Федерации (на примере Дальневосточного региона): Монография. Хабаровск, 2000. С. 18-22.

праву защитой на территории государства пребывания). Дипломатическим иммунитетом и привилегиями в полном объеме пользуются главы иностранных государств; главы правительств; министры иностранных дел; главы других высших учреждений государственной власти иностранного государства во время нахождения на территории зарубежного государства; дипломатический персонал посольства; дипломатические курьеры; высшие должностные лица международных организаций; главы государственных и правительственных делегаций; дипломатический состав представительств при международных организациях.

Ко второй группе иностранных граждан, временно пребывающих, относятся лица, не обладающие иммунитетом от юрисдикции страны пребывания, которые составляют наиболее многочисленную группу иностранцев.

Однако, опираясь на нормы действующего Федерального закона от 25.07.2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»²³, вступившего в силу с 1 ноября 2002 г., можно выделить четыре основные категории иностранных граждан: а) временно пребывающие; б) временно проживающие; в) постоянно проживающие; г) незаконно пребывающие.

Временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане – это лица, прибывшие в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и не имеющие вида на жительство или разрешения на временное проживание. Иностранные граждане, подпадающие под данную правовую категорию, обязаны иметь национальный паспорт или другие документы, удостоверяющие их личность в соответствии с международными соглашениями, визу и (или) миграционную карту. Для того чтобы получить работу на территории Российской Федерации, они обязаны получить разрешение на трудовую деятельность, а работодатели, использующие их труд, обязаны получить разрешение на привлечение иностранной рабочей силы. Разрешенный срок их пребывания на территории России составляет от 3 месяцев до 1 года. Данные иностранные граждане, как правило, могут находиться только на территории одного субъекта Российской Федерации.

²³ФЗ от 25.07.2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 30.06.2003 г., от 11.11.2003 г.). Ст. 2.

Однако 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 устанавливается Министерством обороны Российской Федерации по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба²⁴.

Временно проживающие иностранные граждане в Российской Федерации являются новой правовой категорией по сравнению с ранее действовавшим законодательством. Ими являются иностранные граждане, получившие разрешение на временное проживание в пределах одного субъекта Российской Федерации в соответствии с установленными квотами в течение трех лет²⁵.

Постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане имеют национальные документы или полученный в установленном порядке вид на жительство. Им предоставлено право свободно выбирать место жительства на территории Российской Федерации. Вид на жительство выдается иностранному гражданину на срок пять лет, по окончании которого вид на жительство по заявлению иностранного гражданина может быть продлен еще на пять лет. Причем количество продлений срока действия вида на жительство не ограничивается²⁶.

Незаконно пребывающими признаются иностранные граждане, которые:

- въехали на территорию России с нарушением установленных правил;
- не имеют или утратили действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу, либо иные предусмотренные федеральным законодательством или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие их право на пребывание (проживание) в Российской Федерации;

²⁴Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 793 «О сроке временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, поступающих на военную службу по контракту, и порядке их регистрации и учета». Пункт 1 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 2. Ст. 120.

²⁵ФЗ от 25.07.2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 30.06.2003 г., от 11.11.2003 г.). Ч. 2 ст. 6.

²⁶ФЗ от 25.07.2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 30.06.2003 г., от 11.11.2003 г.). Ч. 3 ст. 8.

– уклоняются от выезда из Российской Федерации по истечении срока пребывания (проживания);

– нарушили правила транзитного проезда через территорию РФ²⁷.

Они оказываются на нелегальном положении в результате незаконного въезда или утраты права на дальнейшее пребывание и нежелания добровольно возвращаться в страну, гражданами которой они являются, или страну их последнего пребывания. На территории России они обладают только основными неотъемлемыми правами человека, подлежат административному преследованию со стороны уполномоченных государственных органов с последующим выдворением за пределы территории Российской Федерации.

Определенный интерес представляет собой видовая классификация иностранных граждан на определенные категории, используемая в правоприменительной деятельности уполномоченных государственных органов Российской Федерации при оформлении приглашений и виз. В соответствии с ней все иностранные граждане в зависимости от цели поездки в Российскую Федерацию могут быть подразделены на следующие категории:

а) постоянные и временно командированные сотрудники дипломатических представительств и консульских учреждений, а также международных организаций и их представительств (послы, главы представительств, генконсулы, консулы, военные атташе, дипломатические и технические сотрудники, а также члены их семей и гости; обслуживающий персонал, командированные, курьеры дипломатической связи, главы и члены делегаций по линии правительственных и международных организаций, прибывающие для ведения официальных переговоров);

б) военнослужащие (прибывающие по линии МО РФ, ФСБ РФ, МВД РФ на военные учения, совещания и переговоры и т.д.);

в) инспектора (по контролю за вооружениями, химическому и ядерному оружию, открытому небу, по мерам доверия и т.д.);

г) въезжающие в Российскую Федерацию с частными целями (в частности по приглашению, с целью посещения захоронения, в порядке приграничного обмена, для экстренного лечения либо в связи с тяжелой болезнью или смертью близкого родственника);

²⁷ФЗ от 25.07.2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 30.06.2003 г., от 11.11.2003 г.). Ч. 1 ст. 2; ФЗ от 15.08.1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в ред. от 10.01.2003 г.). Ст. 25.10.

д) въезжающие в Российскую Федерацию в целях осуществления деловых поездок (прибывающие в государственные или коммерческие структуры для участия в переговорах или решения коммерческих вопросов; прибывающие в качестве профессиональных водителей автотранспортных средств, осуществляющих регулярные пассажирские и грузовые перевозки, членов экипажей самолетов, судов или поездных бригад; прибывающие для установки, монтажа, ремонта и технического обслуживания оборудования, поставленного иностранными фирмами и организациями; прибывающие для переговоров по линии исполнительных, законодательных и судебных органов власти; прибывающие для лечения, медицинского обследования и консультирования по приглашению лечебного учреждения; прибывающие с целью усыновления (удочерения); прибывающие с целью чтения курса лекций в учебных заведениях высшего и среднего специального образования; прибывающие в качестве временных корреспондентов и т.д.);

е) въезжающие в Российскую Федерацию с туристическими целями;

ж) въезжающие в целях обучения в образовательном учреждении (в средних специальных и высших профессиональных образовательных учреждениях, аспирантуре, на курсах русского языка, подготовительных отделениях образовательных учреждений, а также с целью повышения квалификации или профессиональной переподготовки и т.д.);

з) въезжающие с целью осуществления трудовой деятельности;

и) въезжающие в Российскую Федерацию в целях осуществления научных, культурных, общественно-политических, спортивных, религиозных связей и контактов, паломничества, благотворительной деятельности, доставки гуманитарной помощи;

к) въезжающие в Российскую Федерацию в целях получения убежища;

л) въезжающие в Российскую Федерацию в целях транзитного проезда через территорию Российской Федерации;

м) въезжающие в Российскую Федерацию для временного проживания в пределах квоты на выдачу разрешений на временное проживание;

н) депортируемые в Россию с территории иностранных государств в соответствии с соглашениями о реадмиссии.

Однако для всех находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан, независимо от категории, национальным законодательством установлены особенности правоспособности,

которые выражаются в некотором ограничении прав и свобод иностранных граждан. Данные ограничения опираются на общепризнанные принципы и нормы международно-правового характера и вытекают из правовой природы гражданства как устойчивой правовой связи конкретного лица с государством, выражающейся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Так, из содержания ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах и ст. 20 Европейской конвенции о гражданстве следует, что лишь гражданин вправе принимать участие в ведении государственных дел, как непосредственно, так и через свободно выбранных представителей, допускаться в своей стране к государственной службе, связанной с осуществлением суверенной власти²⁸. Данное правило вытекает и из норм российской Конституции, в частности из ст. 32, согласно которой только гражданам России принадлежит право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

А потому в силу международно-правовых норм и конституционных предписаний иностранные граждане не могут быть носителями государственных полномочий и совершать действия, порождающие правовые последствия. Они не могут быть представителями власти, то есть не наделены правом избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, участвовать в референдуме Российской Федерации и референдумах субъектов Российской Федерации, находиться на муниципальной службе²⁹, а также не имеют права:

1) замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, (в частности, должности капитана судна, старшего помощника капитана судна, старшего механика и радиоспециалиста) в соответствии с ограничениями, предусмотренными статьей 56 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации³⁰;

²⁸Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах». Ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. с заявлением // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 21; Европейская конвенция о гражданстве (ETS № 166) от 7 ноября 1997 г. // Справочная правовая система «Консультант плюс».

²⁹ФЗ от 25.07.2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 30.06.2003 г., от 11.11.2003 г.). Ст. 12, ч. 1 ст. 14

³⁰Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 г. (в ред. Федеральных законов от 26.05.2001 г., от 30.06.2003 г., с изм., внесенными Постановле-

2) быть членами экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;

3) быть командиром воздушного судна гражданской авиации;

4) быть принятыми на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации. Перечень таких объектов и организаций утверждается Правительством Российской Федерации³¹. Это, в частности:

– объекты и 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 опасные и ядерно опасные производства и объекты, на которых осуществляются разработка, производство, эксплуатация, хранение, транспортировка и утилизация ядерного оружия, радиационно опасных материалов и изделий;

5) заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск к которым ограничен федеральным законом³².

Однако эти лица, постоянно проживающие в России, могут принимать участие в муниципальных выборах и референдумах и быть избранными в органы местного самоуправления, а также могут занимать должности вспомогательного технического персонала в органах государственной власти (например, переводчика, эксперта) и выполнять материально-технические операции, которые непосредственно связаны с осуществлением основных функций государственного органа.

Вместе с тем не исключается возможность добровольной службы иностранных граждан в армии страны пребывания, избрания иностранцев на почетные должности и присвоения им почетных званий,

нием Конституционного Суда РФ от 06.04.2004 г. № 7-П) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.

³¹ Постановление Правительства РФ от 11 октября 2002 г. № 755 «Об утверждении Перечня объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 41. Ст. 3996.

³² ФЗ от 25.07.2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 30.06.2003 г., от 11.11.2003 г.). Ч. 1 ст. 14.

награждения орденами и другими знаками отличия за заслуги перед данным государством³³.

Кроме того, для иностранных граждан допускается установление ограничений в праве на свободу передвижения, выборе места жительства. Так, согласно ст. 11 Федерального закона от 25.07.2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», ограничивается свобода передвижения иностранных граждан по территории Российской Федерации. Это касается прежде всего посещения территорий, организаций и объектов, въезд на которые согласовывается принимающими организациями с Федеральной службой безопасности РФ или ее органами в субъектах Российской Федерации по месту нахождения принимающих организаций³⁴. В рамках реализации положений ст. 11 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» Правительством Российской Федерации в постановлении от 11 октября 2002 г. был утвержден перечень территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение. Это прежде всего:

а) территории закрытых административно-территориальных образований; с регламентированным посещением для иностранных граждан; на которых введено чрезвычайное или военное положение; на которых в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режим пребывания; территории закрытых военных городков;

б) зоны проведения контртеррористических операций; экологического бедствия;

в) пограничная зона;

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

³³Кузнецов В.И. Правовое положение иностранцев // Международное право: Учебник / Отв. ред. Ф.И. Кожевников. М., 1987. С. 298.

³⁴Постановление Правительства РФ от 04.07.1992 г. № 470 «Об утверждении Перечня территорий с регламентированным посещением для иностранных граждан» (с изм. от 14.10.1992 г., 17.11.1994 г., 27.11.1995 г., 27.12.1997 г., 02.02.2000 г., 30.10.2001 г., 29.04.2002 г., 09.07.2002 г.). Пункт 2. // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 2. Ст. 37; Постановление Правительства РФ от 11.10.2002 г. № 754 «Об утверждении Перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 41. Ст. 3995.

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

е) другие территории, организации и объекты, для посещения которых требуется специальное разрешение.

Что же касается временно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан, то данная категория лиц не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах конкретного субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Российской Федерации³⁵.

Таким образом, становится очевидно, что помимо национального режима существует и иной режим, называемый специальным, сущность которого сводится к установлению не только ограничений, но и определенных льгот, предоставленных государством иностранцам. Причем действие специального режима распространяется как в отношении прав, так и обязанностей данной категории лиц³⁶.

Следовательно, иностранные граждане относятся к специфическим субъектам права, так как обладают специальным правовым статусом во взаимодействии с органами государственного управления, наделенными властными полномочиями, в силу того что:

а) общий объем прав и обязанностей иностранных граждан, находящихся на территории России, и российских граждан не совпадает, в связи с тем, что на иностранных граждан не распространяются некоторые права и обязанности, которые связаны непосредственно с наличием гражданства Российской Федерации;

б) на иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, по большому кругу вопросов продолжает оказывать воздействие национальное законодательство государств, гражданами которых они являются;

в) пребывание в Российской Федерации иностранных граждан регулируется не только общими, но и специальными нормами права³⁷, так как в государстве пребывания устанавливается определенный

³⁵ ФЗ от 25.07.2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 30.06.2003 г., от 11.11.2003 г.). Ч. 2 ст. 14.

³⁶ Герасименко Ю.В. Иностранцы: понятие и содержание их конституционно-правового статуса: Лекция. Омск, 1996. С. 20.

³⁷ Арбузкин А.М., Мураметс О.Ф. Принципы правового регулирования пребывания в СССР иностранцев. М., 1979. С. 15.

порядок их пребывания и проживания, регистрации и передвижения по территории России, ответственность за нарушение установленных правил; действует особый порядок въезда в РФ; установлен особый порядок охраны личности и жилища дипломатических и консульских представителей иностранных государств, а также их ответственность за правонарушения (они, как правило, не несут ответственности, если иное не предусмотрено специальными международными соглашениями)³⁸.

Что касается обязанностей иностранных граждан, возлагаемых на них по законодательству страны пребывания, следует помнить, что иностранные граждане в соответствии с общепринятой практикой международно-правового регулирования, во-первых, освобождаются от несения обязанностей, вытекающих из правовой принадлежности своему государству, а во-вторых, наделяются дополнительными обязанностями, не свойственными собственным гражданам страны временного или постоянного пребывания³⁹. Все обязанности иностранных граждан можно разделить на две основные группы:

1. Обязанности, которые совпадают с обязанностями граждан РФ (всем полагается соблюдать действующее российское законодательство; платить законно установленные налоги и сборы; заботиться о сохранении исторического и культурного наследия РФ; сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам).

Однако иностранный гражданин не может быть призван на военную службу (альтернативную гражданскую службу), но, как было указано ранее, может поступить на военную службу по контракту или быть принят на работу в Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы в качестве лица гражданского персонала в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации⁴⁰.

2. Обязанности, возложенные на них как на специальных субъектов административно-правовых отношений (например, въезд в РФ и выезд из РФ разрешается только при наличии российской визы по действительным документам, удостоверяющим их личность;

³⁸ Якуба О.М. Советское административное право (Общая часть). Киев, 1975. С. 113; Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багшпаев З.А. Российское административное право: Учебник. М., 1995. С. 50-51.

³⁹ Герасименко Ю.В. Иностранцы: понятие и содержание их конституционно-правового статуса: Лекция. Омск, 1996. С. 21.

⁴⁰ ФЗ от 25.07.2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 30.06.2003 г., от 11.11.2003 г.). Ст. 15.

иностранные граждане, временно проживающие в РФ, должны иметь разрешение на временное проживание, срок действия которого составляет три года; иностранные граждане, постоянно проживающие на территории РФ, должны получить вид на жительство; обязанность выехать из России по истечении определенного срока пребывания).

Таким образом, иностранные граждане являются специальными субъектами права, в отношении которых на территории Российской Федерации установлен не только национальный, но и специальный правовой режим, в силу которого они подчиняются установленному национальными и международно-правовыми нормативными актами порядку въезда (выезда) в страну, пребывания и транзитного проезда.