
АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.А. Галушкин, И. Каса

Кафедра судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются актуальные вопросы правового положения иностранных граждан в России на современном этапе, а также исследуется практика и проблематика. Представлены авторские пути решения сложившихся проблем.

Ключевые слова: иностранцы, иностранные граждане, правовое положение, Россия, РФ, въезд, выезд, пребывание, проживание.

В современном глобализированном мире вопросы правового положения иностранного гражданина особо актуальны. Российская Федерация является одним из геополитических, социально-экономических и культурно-просветительских центров не только на постсоветском пространстве, но и в мировом масштабе [5].

Действующим законодательством Российской Федерации иностранными гражданами признаются лица, которые не являются гражданами Российской Федерации, и при этом имеют доказательство своей принадлежности к гражданству другого государства [9].

На сегодняшний день вопросы организационно-правового регулирования двойного (множественного) гражданства, равно как и вопросы правового положения иностранных граждан, не являющихся гражданами Российской Федерации, весьма актуальны. По данным Росстата, на 2012 г. на территории Российской Федерации зарегистрировано 356 520 трудовых мигрантов [13. С. 9], а их реальное количество по оценкам независимых экспертов в некоторых субъектах федерации больше заявленной в 10–15 раз.

С правовой точки зрения отношения с «иностранном элементом» регулируются как нормами международного частного права, так и нормами внутригосударственными (российскими), действующими международными договорами, а также общими принципами международного права [2; 3].

В Российской Федерации действующее законодательство делит иностранных граждан на несколько категорий:

- иностранные граждане, постоянно проживающие на территории государства;
- временно пребывающие в государстве;
- обладающие дипломатическим иммунитетом;
- беженцы.

Правовое положение каждой из указанных категорий имеет свои особенности.

Правовое положение иностранцев в Российской Федерации определяется 3-мя видами актов: Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и международными договорами Российской Федерации [9. Ст. 62–63].

Иностранцам гарантируются на территории Российской Федерации неприкосновенность личности, неприкосновенность жилища, свобода совести и вероисповедания [6]. Иностранцы, постоянно проживающие на территории Российской Федерации, как и граждане Российской Федерации, пользуются в полном объеме личными и социально-экономическими правами (правом на охрану здоровья, на получение пособий, пенсий [10, ч. 1 ст. 3] и на другие формы социального обеспечения на общих основаниях с гражданами Российской Федерации) [14]. В то же время лица, постоянно проживающие в Российской Федерации на законных основаниях, имеют право на медицинскую помощь наравне с гражданами Российской Федерации [12. Ст. 19], на получение в пользование жилого помещения в домах государственного и общественного жилищного фонда [1. С. 28], жилищно-строительных кооперативов, на получение образования, на обращение в суд и иные государственные органы для защиты своих прав.

Одними из немногих прав, в которых лица, не имеющие гражданства Российской Федерации, существенно ограничены, являются политические права и свободы. Данные ограничения вытекают из самой природы гражданства, которое подразумевает стойкую правовую связь лица с государством, гражданином которого он является, а также обратную связь государства. По своей природе и сути политические права неразрывно связаны с управлением государственными делами, с участием в политической жизни государства, следовательно, на обладание ими могут претендовать только граждане государства.

Из ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах 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.

Согласно ст. 12 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане не имеют права избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также участвовать в референдуме Российской Федерации и референдумах субъектов Российской Федерации, однако постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме [8].

Общие основания правового положения иностранных граждан предусмотрены п. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации: «Иностранцы и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут

обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации».

В целях эффективной реализации указанного положения Конституции Российской Федерации в 2002 г. был принят Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» № 115-ФЗ. Часть п. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации нашла отражение в ст. 4 данного Федерального закона: «Иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом» [9].

Действующим законодательством Российской Федерации предусмотрено, что граждане иностранных государств могут въезжать в Российскую Федерацию и выезжать из Российской Федерации при наличии российской визы по действительным документам, удостоверяющим их личность и признаваемым Российской Федерацией в этом качестве, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации. Основанием для оформления въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства является письменное обращение (лично или через представителя) в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации. В случае если иностранные граждане или лица без гражданства намерены въехать в Российскую Федерацию по приглашению российского физического или юридического лица, порядок оформления такого приглашения устанавливается Правительством Российской Федерации. Также основанием для оформления въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства является надлежащим образом оформленный договор о туристической поездке [11].

По мнению авторов, интересным способом с правовой точки зрения решен в российском законодательстве вопрос регистрации иностранных граждан.

Иностранный гражданин, въехавший в Российскую Федерацию, обязан зарегистрироваться по месту своего пребывания в течение трех рабочих дней со дня прибытия. Регистрация производится, если иностранный гражданин предъявил для регистрации миграционную карту, имеющую отметку пограничного контроля о въезде в Российскую Федерацию, и документ, удостоверяющий личность. Отдельно регламентируется порядок регистрации иностранных граждан в гостиницах [7].

Действующим законодательством также предусмотрена новая система учета въезжающих в Российскую Федерацию. Срок пребывания должен не превышать или быть равным сроку действия визы, а в случаях, не требующих получения визы, не превышающий девяносто суток. Разрешение на временное проживание может быть оформлено иностранному гражданину в пределах квоты, ежегодно устанавливаемой Правительством Российской Федерации с учетом демографической ситуации и возможности субъектов федерации по обустройству иностранных граждан, срок действия разрешения составляет три года. При этом некоторым категориям иностранных граждан они могут быть выданы вне

квоты. Это, в первую очередь, лица, родившиеся на территории и состоящие в прошлом в гражданстве СССР или родившиеся на территории РСФСР, лица, состоящие в браке с гражданином России, имеющим место жительства на территории Российской Федерации, а также ряд иных лиц.

В качестве оснований отказа в выдаче или аннулирования разрешения на временное проживание законодателем предусмотрены такие основания как выступление иностранного гражданина за насильственное изменение основ конституционного строя, финансирование, планирование террористических актов, иная поддержка террористической деятельности и ряд других. Часть причин совпадает с теми, которые служат основанием для отказа в выдаче или аннулирования вида на жительство.

Интересным образом закреплён вопрос правового положения иностранных граждан: «Иностранные граждане имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации на основании документов, выданных или оформленных им в соответствии с настоящим Федеральным законом, за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разрешение». Однако иностранным гражданам — сотрудникам дипломатических представительств и работникам консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудникам международных организаций, а также аккредитованным в Российской Федерации иностранным журналистам право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации предоставляется на основе принципа взаимности, за исключением предусмотренных законом ограничений [9. Ст. 11].

Иностранные граждане, постоянно проживающие в РФ, могут работать в качестве рабочих и служащих на предприятиях, в учреждениях и организациях или заниматься иной трудовой деятельностью на основаниях и в порядке, установленных для граждан России. Иностранные граждане пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Они могут заниматься предпринимательской и иной не запрещённой законом экономической деятельностью. Однако это право должно рассматриваться в контексте ограничений, установленных Законом и направленных на соблюдение принципа приоритетного использования национальных трудовых ресурсов с учетом ситуации на рынке труда [4].

Работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников, а иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность при наличии разрешения на работу.

Разрешение на работу выдается иностранному гражданину: 1) на срок временного пребывания; 2) на срок действия заключённого иностранным гражданином трудового договора или гражданско-правового договора.

Иностранный гражданин, виновный в нарушении законодательства Российской Федерации, привлекается к ответственности в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации [1].

Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в действующей редакции, вопреки своему названию, не столько определяет правовое положение иностранцев, сколько регулирует, преимущественно с помощью ограничительных и запретительных мер, условия и порядок их доступа на территорию Российской Федерации, учета, контроля за проживанием, трудовую деятельность, высылку и депортацию. Анализ данного закона крайне затруднителен в силу того, что в нем отсутствует внятная концепция и четкая структура. Так, нормы, касающиеся трудовой деятельности иностранных граждан, разбросаны по четырем разным главам. В результате очень трудно составить целостное представление о том, каковы возможности и условия трудоустройства и трудовые права иностранных граждан. Кроме того предусмотрено издание не менее 14-ти различных подзаконных актов (в том числе регулирующих выдачу разрешений на временное проживание и видов на жительство), которые также видится целесообразным обобщить. Нормы, регулирующие трудоустройство и трудовые отношения, не приведены в систему, что отрицательно сказывается на качестве регулирования и придает ему хаотический характер. Оставляя подробный анализ этих норм за пределами настоящей статьи, видится целесообразным ограничиться краткими замечаниями.

Возможности трудоустройства и трудовой деятельности иностранного гражданина поставлены в зависимость от той категории, к которой принадлежит конкретное лицо, введено новое понятие «иностраный работник», под которым подразумевается временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин, работающий по трудовому договору или по гражданско-правовому договору на выполнение работ.

Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» устанавливает, что иностранный работник может осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу. Однако на две другие категории иностранцев, временно проживающих и постоянно проживающих это требование не распространяется. Не распространяется оно и на некоторые разряды временно пребывающих иностранцев: на журналистов; некоторых работников иностранных юридических лиц; сотрудников дипломатических, консульских служб и международных организаций, а также их прислугу; студентов-иностранцев, работающих во время каникул или подрабатывающих в свободное время в своих учебных заведениях как учебно-вспомогательный персонал; лиц, приглашенных в качестве преподавателей образовательных учреждений. В последнем случае установлено исключение для преподавателей общеобразовательных учреждений «профессионального религиозного образования»: они приравнены к «иностраным работникам».

Въезд трудовых мигрантов («иностраных работников») осуществляется на основании приглашения работодателя, который имеет разрешение на использование труда этой категории лиц. Одновременно с приглашением работодатель оформляет разрешение на работу для каждого иностранного работника. Законодателем ничего не предусмотрено ни о сроке заключаемого с иностранным работником договора, ни о возможности его продления [9. Ст. 18].

В «интересном» положении оказываются иностранные работники, въезжающие в Российскую Федерацию в безвизовом порядке (а именно они, как известно, составляют основную массу трудовых мигрантов).

Согласно действующему законодательству Российской Федерации срок действия заключенного с такими лицами трудового договора не может превышать 1 года. Это ставит их в положение временных или сезонных рабочих, особенно зависимых от работодателя. С одной стороны, фактически таким образом можно говорить о возможном нарушении Конституции Российской Федерации и существенном ограничении одного их общепризнанных прав и свобод. С другой стороны, не представляется возможным предоставить всем желающим иностранцам возможность осуществлять трудовую деятельность в любом государстве по их выбору.

Один из наиболее серьезных, если не главный порок действующего законодательства, регулирующего правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, состоит в том, что оно игнорирует реальную ситуацию и не содержит никаких переходных положений, призванных урегулировать положение иностранцев и лиц без гражданства, въехавших в Российскую Федерацию в предшествующие годы на законных основаниях, применительно к действовавшему в тот период законодательству.

Следует обратить внимание на категорическое предписание, адресованное тем, кто прибыл в страну «в порядке, не требующем получения визы» до вступления Закона в силу, обратиться в течение 60 суток с момента вступления Закона в силу за получением миграционной карты. С этого момента отсчитывается срок их временного пребывания в РФ (90 суток)» [9. Ст. 37]. Поскольку в данной норме нет никакой оговорки о том, что это требование не распространяется на тех, у кого имеется вид на жительство, можно прийти к выводу о том, что все, кто когда-либо въехал в РФ на основании Бишкекского соглашения или взаимных соглашений о безвизовом передвижении, и все лица без гражданства — граждане бывшего СССР, становятся лицами в статусе временно пребывающих. Это означает, что они должны обращаться за разрешением на временное проживание, которое скорее всего не смогут получить до истечения этих 90 суток. Если же все-таки они сумеют получить такое разрешение, то через год после этого получают право обратиться за видом на жительство.

Если даже допустить, что будет применяться толкование в смысле, что лица, получившие вид на жительство до вступления в силу нового закона, сохраняют свой статус постоянно проживающих на территории Российской Федерации, все равно в категорию нелегалов попадает обширный круг лиц, длительное время проживающих в России, но не получивших гражданства либо статуса беженца или иного защитного статуса, либо вида на жительство — и не столько по собственной вине, сколько из-за неправильного и произвольного применения законодательства или из-за непредоставления информации государственными органами, на которые возложено применение этого законодательства.

К данной категории можно отнести:

– граждан бывшего СССР, которые постоянно проживали на территории РСФСР к моменту принятия Закона о гражданстве 1991 г., но не были признаны

гражданами Российской Федерации (бакинские армяне, месхетииские турки), либо тех, у кого не были приняты документы на приобретение гражданства под предлогом отсутствия регистрации по месту жительства;

– иностранных граждан, у которых не принимались заявления о предоставлении вида на жительство под предлогом отсутствия регистрации по месту жительства (в Москве, например, им отказывают в регистрации по месту жительства даже при наличии жилья, принадлежащего им на праве частной собственности);

– афганских беженцев («беженцев на месте»), которым без достаточных оснований было отказано в предоставлении статуса беженца, но которые не подлежат депортации ввиду опасности для жизни в стране исхода;

– иностранных граждан (главным образом это граждане государств — участников СНГ), подавших документы о приеме в гражданство до принятия нового Закона о гражданстве, ходатайства которых были возвращены без рассмотрения в нарушение установленного порядка производства по вопросам гражданства [11].

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Галушкин А.А. Полномочия ФМС России в соответствии с КоАП РФ: практика, проблематика // Правовая инициатива. — 2012. — № 6.
- [2] Галушкин А.А. Организационно-правовые основы имплементации международного законодательства о гражданстве в правовую систему России и стран СНГ // Правовая инициатива. — 2013. — № 1.
- [3] Галушкин А.А. Организация нормативного регулирования вопросов гражданства в двусторонних договорах РФ и многосторонних договорах СНГ // Правовая инициатива. — 2013. — № 2.
- [4] Галушкин А.А. Организационно-правовые основы регламентации правового статуса российских граждан в национальном законодательстве стран СНГ // Правовая инициатива. — 2013. — № 3.
- [5] Галушкин А.А. Некоторые вопросы деятельности ФМС России: гражданство, иммиграция // Правовая инициатива. — 2012. — № 5.
- [6] Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. — 1993. — 25 дек.
- [7] Петрович М. Правовое положение иностранных граждан в законе РФ // Российский бюллетень по правам человека. — 2002. — № 16.
- [8] Седугин П.И. Жилищное право: Учебник для вузов. — М.: НОРМА, 2003. URL: <http://lib.rus.ec/node/353453>.
- [9] Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 18.07.2011) // СПС «КонсультантПлюс».
- [10] Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15.12.2001 № 166-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
- [11] Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15.08.1996 № 114-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
- [12] Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
- [13] Федеральная Служба Государственной Статистики. Статистический справочник Россия 2012. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2012/rus12.pdf.

- [14] *Чирков С.А.* К вопросу о праве иностранных граждан и лиц без гражданства на российскую пенсию // Трудовое право. — 2009. — № 8.

CURRENT ISSUES OF LEGAL STATUS OF FOREIGNER CITIZENS IN THE RUSSIAN FEDERATION

A.A. Galushkin, I. Kasa

The Department Judicial Authority, Law Enforcement and Human Rights Activity
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

In the above article current issues of the legal status of foreign citizens in Russia at the present stage are discussed, also practice and field problems are researched. Authors present personal ideas on problems solutions

Key words: foreigners, foreigner citizens, legal status, Russia, Russian Federation, entrance, departure, stay, habitation.

REFERENCES

- [1] Galyushkin A.A. Polnomochiya FMS Rossii v sootvetstvii s KoAP RF: praktika, problematika // Pravovaya initsiativa. — 2012. — № 6.
- [2] Galyushkin A.A. Organizatsionno-pravovye osnovy implementatsii mezhdynarodnogo zakonodatel'stva o grazhdanstve v pravovyuyu sistemu Rossii i stran SNG // Pravovaya initsiativa. — 2013. — № 1.
- [3] Galyushkin A.A. Organizatsiya normativnogo regyulirovaniya voprosov grazhdanstva v dvyu-storonnikh dogovorakh RF i mnogostoronnikh dogovorakh SNG // Pravovaya initsiativa. — 2013. — № 2.
- [4] Galyushkin A.A. Organizatsionno-pravovye osnovy reglamentatsii pravovogo statyusa rossiyskikh grazhdan v natsional'nom zakonodatel'stve stran SNG // Pravovaya initsiativa. — 2013. — № 3.
- [5] Galyushkin A.A. Nekotorye voprosy deyatel'nosti FMS Rossii: grazhdanstvo, immigratsiya // Pravovaya initsiativa. — 2012. — № 5.
- [6] Konstityutsiya Rossiyskoy Federatsii ot 12 dekabrya 1993 g. // Rossiyskaya gazeta. — 1993. — 25 dek.
- [7] Petrochan M. Pravovoe polozhenie inostrannykh grazhdan v zakone RF // Rossiyskiy byulleten' po pravam cheloveka. — 2002. — № 16.
- [8] Sedyugin P.I. Zhilishchnoe pravo: Yuchebnik dlya vyuzov. — M.: NORMA, 2003. URL: <http://lib.rus.ec/node/353453>.
- [9] Federal'nyy zakon «O pravovom polozhenii inostrannykh grazhdan v Rossiyskoy Federatsii» ot 25.07.2002 № 115-FZ (red. ot 18.07.2011) // SPS «Konsyul'tantPlyus».
- [10] Federal'nyy zakon «O gosyudarstvennom pensionnom obespechenii v Rossiyskoy Federatsii» ot 15.12.2001 № 166-FZ // SPS «Konsyul'tantPlyus».
- [11] Federal'nyy zakon «O poryadke vyezda iz Rossiyskoy Federatsii i v'ezda v Rossii-skyuyu Federatsiyu» ot 15.08.1996 № 114-FZ // SPS «Konsyul'tantPlyus».

- [12] Federal'nyy zakon «Ob osnovakh okhrany zdorov'ya grazhdan v Rossiyskoy Federatsii» ot 21 noyabrya 2011 g. № 323-FZ // SPS «Konsyul'tantPlyus».
- [13] Federal'naya Slyuzhba Gosyudarstvennoy Statistiki. Statisticheskiy spravochnik Ros-siya 2012. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2012/rus12.pdf.
- [14] Chirkov S.A. K voprosy o prave inostrannykh grazhdan i lits bez grazhdanstva na rossiyskiyuyu pensiyu // Tryudovoe pravo. — 2009. — № 8.