

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА*Кручинин А.С.¹***ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА
НЕГРАЖДАН В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (часть 2)**

Предоставление негражданам в Российской Федерации национального режима опирается на конституционные нормы и не ограничивается сферой гражданских прав и обязанностей. Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Признание за негражданами равной с российскими гражданами гражданской правоспособности основывается на равенстве прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Предоставление национального режима носит по российскому законодательству безусловный характер. Это означает, что суд или иной правоприменительный орган не вправе обуславливать распространение на иностранцев начал национального режима наличием взаимности в государстве, к которому принадлежит иностранный гражданин, за исключением случаев, когда условие о взаимности предусмотрено федеральным законом или международным договором РФ². Требование взаимности сформулировано в ряде законов, регламентирующих исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности (ст. 36 Патентного закона РФ³, ст. 47 Закона РФ «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров»⁴, ст. 13 Закона РФ «О правовой охране топологий интегральных микросхем»⁵). Начало взаимности выражено и в Федеральном законе от 25 апреля 2002 г. «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»: временно находящиеся на территории Российской Федерации граждане иностранного государства (неграждане) имеют право на получение компенсацион-

ных выплат в счет возмещения вреда жизни или здоровью потерпевшего в случае, если в соответствии с законодательством этого иностранного государства аналогичное право предоставлено российским гражданам⁶. В случае специальных ограничений имущественных и личных неимущественных прав российских граждан в иностранных государствах Правительством РФ могут быть установлены ответные ограничения (реторсии) в отношении имущественных и личных неимущественных прав граждан соответствующих государств.

Уравнивание иностранных граждан и лиц без гражданства в гражданской правоспособности с российскими гражданами не ограничивается по общему правилу случаями их проживания в Российской Федерации.

Еще в 1955 г. Судебная коллегия по гражданским делам Московского городского суда по иску Гриневой к французскому гражданину, проживавшему во Франции, признала, что право иностранца владеть и распоряжаться принадлежащим ему в Москве домом не обусловлено его проживанием в СССР. В своем решении судебная коллегия указала, что этим правом иностранный гражданин пользуется на равных основаниях с советскими гражданами⁷.

В российском законодательстве имеется масса примеров, свидетельствующих о включении специальных норм о национальном режиме в законы, регулирующие определенную сферу правоотношений. Так, Законом РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации»⁸ право на страховую защиту предоставляется негражданам наравне с российскими гражданами. Неграждане наравне с гражданами РФ могут быть участниками градостроительной деятельности, а также осуществлять вложения собственных заемных или привлеченных средств в создание и воспроизводство основных фондов в форме капитальных вложений. В соответствии с Федеральным

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

² Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. — Часть третья (постатейный) / Отв. ред. Л.П. Ануфриева. — М.: Волтерс Клувер, 2004.

³ Российская газета. — 1992. — 14 октября. — № 225.

⁴ Российская газета. — 1992. — 17 октября.

⁵ Российская газета. — 1992. — 21 октября.

⁶ см.: СЗ РФ. — 2002. — № 18. — Ст. 1720.

⁷ Корсик К.А. Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации. — М.: ОКТБ, 1998.

⁸ Российская газета. — 1993. — 12 января.

законом от 8 мая 1996 г. «О производственных кооперативах»¹ неграждане наравне с гражданами РФ могут быть членами производственных кооперативов. Условия членства одинаковы для всех: достижение гражданином возраста 16 лет и внесение установленного уставом кооператива паевого взноса. Неграждане имеют право выступать участниками благотворительной деятельности (Федеральный закон от 11 августа 1995 г. «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»²).

Исключения из национального режима неграждан касаются и земельных отношений с участием неграждан. Ограничение прав неграждан в них имеет место по основаниям, предусмотренным в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Так, иностранные граждане и лица без 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 установленных особо территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами (п. 3 ст. 15 ЗК РФ; см. также ст. 3 Федерального закона от 24 июля 2002 г. «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»). (СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3018)³. Однако в настоящее время существует возможность для неграждан быть участниками земельных отношений. В соответствии со ст. 15 ФЗ от 9 июля 1999 года № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в РФ» предусмотрены гарантии предоставления иностранному инвестору права на земельные участки, другие природные ресурсы, здания, сооружения и иное недвижимое имущество. Иностранцам инвесторам гарантируется приобретение права на земельные участки. Право аренды земельного участка может быть приобретено коммерческой организацией с иностранными инвестициями на торгах (аукционе, конкурсе).

Новый Земельный кодекс РФ предусмотрел возможность получения иностранными лицами земельных участков в собственность и аренду. Однако данный вопрос в Земельном кодексе РФ не отражен в специальной главе, а положения о правах иностранных лиц содержатся в положениях различных статей Земельного кодекса РФ. В связи с этим можно выделить некоторые статьи Земельного кодекса РФ и определить действительные права иностранных лиц на земельные участки в целях их правильного применения. Статья 22 Земельного кодекса РФ предусматривает право физических лиц, являющихся иностранными гражданами и не имеющих гражданства, получать и использовать земельные участки на правах аренды. Однако данная статья не распространяется на иностранные государства и иностранные юридические лица. Одновременно п. 5 ст. 35 Земельного кодекса РФ предусмотрена возможность арендных отношений иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, которые являются собственниками зданий, строений, сооружений, находящихся на чужом земельном участке. Президент Российской Федерации может установить перечень видов зданий, строений, сооружений, на которые это правило не распространяется.

Законодатель устанавливает в п. 5 ст. 28 Земельного кодекса РФ, что земельные участки иностранными гражданами, лицами без гражданства и иностранными юри-

дическими лицами приобретаются только за плату, размер которой устанавливается Земельным кодексом РФ. Законодатель не указывает в этом случае законодательные акты, соглашения и другие источники, способы установления платы за земельный участок. Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица — собственники зданий, строений, сооружений имеют право на приобретение земельных участков в собственность в порядке, установленном ст. 36, и в соответствии с п. 2 ст. 5, п. 3 ст. 15 и п. 4 и 5 ст. 28 Земельного кодекса РФ. Пунктом 9 ст. 36 Земельного кодекса РФ устанавливается право иностранных лиц: физических и юридических, а также лиц без гражданства на получение земельных участков. Из смысла статей Земельного кодекса РФ указанные лица имеют право на получение земельных участков на праве собственности или в аренду только в случаях, когда на земельном участке расположены здание, строение, сооружение, являющиеся собственностью этих лиц. Предоставление свободных от застроек участков этим лицам на праве собственности либо в аренду Земельным кодексом РФ не оговаривается. На основе изложенного можно сделать вывод о том, что Земельным кодексом РФ конкретизировано право иностранного лица на получение земельных участков на праве собственности при нахождении на этих земельных участках зданий, строений или сооружений, являющихся его собственностью. В остальных случаях, когда эти объекты, расположенные на земельных участках, используются иностранным лицом на ином праве, эти земельные участки предоставляются в аренду.

Специальным законодательством регламентируются вопросы, связанные с участием неграждан в осуществлении внешнеторговой, инвестиционной и некоторых других видов предпринимательской деятельности, с предоставлением им права пользования недрами, участками континентального шельфа для поиска минеральных ресурсов, их разведки и разработки и др.

Национальный режим, связанный с защитой личных и имущественных прав неграждан определен наряду с Конституцией РФ Конвенцией о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Минск, 1993, 22 января)⁴. Конвенция распространяет ее и на всех лиц независимо от их гражданства, если они проживают на территории одной из Договаривающихся Сторон. Согласно ст. 1 указанной Конвенции граждане каждой из Договаривающихся Сторон, а также лица, проживающие на ее территории, пользуются на территориях всех других Договаривающихся Сторон в отношении своих личных и имущественных прав такой же правовой защитой, как и собственные граждане данной Договаривающейся Стороны. Из ст. 3 Соглашения стран СНГ о порядке разрешения споров, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности, 1992 г.⁵ следует, что хозяйствующие субъекты каждого из государств — участников Содружества пользуются на территории другого государства — участника Содружества правовой и судебной защитой своих имущественных прав и законных интересов, равной с хозяйствующими субъектами данного государства. Положения настоящих международных договоров нашли свое отражение в Гражданском про-

¹ Российская газета. — 1996. — 16 мая.

² Российская газета. — 1995. — 17 августа.

³ Российская газета. — № 137. — 2002. — 27 июля.

⁴ Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. — 1994. — № 2. — С. 101. — Специальное приложение к Вестнику Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. — № 3. — 1999 (март).

⁵ Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. — 1992. — № 1.

цессуальном кодексе РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ¹ и Арбитражном процессуальном кодексе РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ². В соответствии с п. 2. ст. 398 ГПК РФ иностранные лица пользуются процессуальными правами и выполняют процессуальные обязанности наравне с российскими гражданами и организациями. Аналогичное правило существует в ст. 254 АПК РФ, в соответствии с которой «иностранцы пользуются процессуальными правами и несут процессуальные обязанности наравне с российскими организациями и гражданами. Процессуальные льготы предоставляются иностранным лицам, если они предусмотрены международным договором Российской Федерации».

Закрепленный в российском законодательстве национальный режим в отношении гражданской правоспособности неграждан имеет безусловный характер: он предоставляется негражданам без требования взаимности. В отдельных случаях российское государство может предусмотреть специальные правила в отношении осуществления негражданами каких-либо прав на началах взаимности. Кроме того, в отдельных случаях предоставление негражданам определенных прав обусловлено фактом постоянного проживания в Российской Федерации. Так, неграждане, постоянно проживающие в России, имеют право на основаниях и в порядке, установленных для российских граждан, получить в пользование жилое помещение в домах государственного и общественного жилого фонда (пример, при расселении из ветхого жилого фонда).

Вышеуказанные правоотношения с участием неграждан регулируются как на федеральном, так и на региональном уровне. Множество норм с участием иностранных граждан и лиц без гражданства содержится в законах субъектов РФ, принимаемых в рамках режима исключительного или совместного ведения субъектов Российской Федерации.

Согласно принципу единства правовой системы региональное законодательство, являясь частью правовой системы России, должно реализовать конституционные нормы, в том числе касающиеся прав личности, поэтому в рамках существующих правоотношений неграждане вправе требовать наравне с гражданами исполнения как от федеральных, так и от региональных органов государственной власти тех предписаний, которые установлены законодательством Российской Федерации.

В соответствии со ст. 71 Конституции РФ законодательное регулирование прав и свобод человека, в том числе неграждан, находится в ведении Российской Федерации. При этом на практике формирование нормативных предписаний осуществляется как по средствам федерального, так и регионального законодательства. В качестве примера можно привести законы, предмет регулирования которых является типичным для большинства субъектов Российской Федерации. Такими законами являются уставы и конституции субъектов РФ, законы, предметом которых является обращение в органы государственной власти и местного самоуправления, законы субъектов РФ о местных референдумах, местном самоуправлении, социальной защите населения, об образовании, о медицинском обеспечении и защите от чрезвычайных ситуаций, а также другие законы, предмет регулирования которых касается защиты прав человека. Такие законы субъектов Российской Федерации в соответствии с п. 5 ст. 8 Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах органи-

зации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³ вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования.

Существующая практика, связанная с регулированием правоотношений с участием неграждан, имеет свое решение на конституционном уровне. Дело в том, что субъекты Российской Федерации в рамках Конституции РФ имеют право осуществления собственного правового регулирования в рамках режима совместного и исключительного ведения. При этом органы государственной власти Российской Федерации осуществляют регулирование прав и свобод в соответствии с п. «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации, которая находится в системной связи с другими положениями Конституции Российской Федерации, прежде всего статьями 2 и 18, по смыслу которых фактически все регулятивные полномочия органов публичной власти в той или иной мере связаны с правами и свободами, и статьей 55, согласно которой ограничение прав и свобод возможно только федеральным законом. Субъекты Российской Федерации могут осуществлять в соответствии с п. 6 ст. 72 Конституции РФ защиту прав и свобод человека и гражданина, защиту прав национальных меньшинств; обеспечивать законность, правопорядок, общественную безопасность и осуществлять по перечисленным вопросам совместное с Российской Федерацией правовое регулирование.

В связи с этим необходимо отметить недопустимость установления законами субъектов Российской Федерации помимо предусмотренных федеральным законом иных ограничительных условий реализации прав и свобод (возможно установление дополнительных гарантий), т.е. субъект Российской Федерации вправе принимать законы, содержащие дополнительные средства защиты прав неграждан, но не вправе создавать препятствия для их реализации⁴.

Таким образом, возможно выделить два доступных региональному законодателю способа осуществления правового регулирования прав неграждан:

- 1) правовое регулирование в силу прямого предписания Федерального закона, когда законодательные и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации могут осуществлять уточнение предписаний федеральных законов в рамках собственных полномочий;
- 2) самостоятельное правовое регулирование, «улучшающее» правовое положение неграждан.

На сегодняшний день существует множество фактов, свидетельствующих о желании субъектов Российской Федерации решить демографические, социальные, экономические и иные проблемы, связанные с нахождением и миграцией на их территориях неграждан. Причиной тому является экономическая, трудовая, вынужденная миграция и экономические, демографические, этнические, интересы субъектов. Решение этих проблем сопровождается принятием законов субъектов Российской Федерации, устанавливающих дополнительные по отношению к федеральному законодательству запреты, касающиеся неграждан. Множество таких запретов связано с порядком регистрации и пребывания неграждан на территории субъекта РФ. На наш взгляд, такие попытки сужения национального режима неграждан носят дискриминационный характер и требуют незамедлительного вмешательства со стороны правозащитных организаций и государственных структур.

¹ Российская газета. — 2002. — 20 ноября. — № 220.

² Российская газета. — 2002. — 27 июля. — № 137.

³ Российская газета. — 1999. — 19 октября.

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 10 апреля 2002 г. № 92-О // СЗ РФ. — 2002. — 24 июня. — № 25.