Маковецкая Марина Геннадьевна. Пределы ограничений прав и свобод иностранных граждан в России: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Маковецкая Марина Геннадьевна;[Место защиты: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации - ФГКОУ ВПО].- Москва, 2015.- 234 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Конституционно-правовая характеристика пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан**

1.1. Понятие ограничений и пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан

1.2. Общие пределы ограничений прав и свобод иностранных граждан

1.3. Характеристика специальных пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан

**Глава II. Особенности конституционно-правового регулирования пределов ограничений прав и свобод отдельных категорий иностранных граждан**

2.1. Пределы ограничений прав и свобод постоянно и временно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан, лиц без гражданства и беженцев

2.2. Специальные пределы ограничений бипатридов и иных категорий иностранных граждан

2.3. Средства защиты прав и свобод иностранных граждан

Заключение

Библиографический список

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования заключается в том, что**

проблематика пределов ограничений прав и свобод для науки является наиболее сложной и спорной, а потому до настоящего времени не только не сформировано понятие «пределы ограничений прав и свобод», но и в целом не нашли своего должного закрепления теоретические основы пределов ограничений, т.е. принципы и основания введения пределов возможных и допустимых ограничений прав и свобод иностранных граждан, что, в свою очередь, не позволяет сформировать четкое представление о данной правовой категории в целом, а также о ее роли и месте в законодательстве.

Преследуя цели защиты своего общества от международного терроризма, организованной преступности, иных глобальных угроз человечества, а также недопущения вмешательства во внутреннюю политику государства иностранного элемента, Российская Федерация уделяет значительное внимание ограничению прав и свобод иностранных граждан. Правовые основы таких ограничений заложены не только в законодательстве Российской Федерации, но и в международных правовых актах. Это выводит проблему ограничений и установления пределов таких ограничений прав и свобод за рамки национального законодательства.

Обозначенная проблема:

а) предопределяет потребность комплексного изучения норм  
международного и конституционного права, регламентирующих пределы  
ограничений прав и свобод иностранных граждан, глубокого и всестороннего  
анализа действующего законодательства и практики деятельности  
международных и внутригосударственных судов, научных концепций и  
научно-практических исследований;

б) порождает необходимость формирования понятийно-  
категориального аппарата в сфере, определения пределов ограничений прав  
иностранных граждан, а также выявления базовых принципов их применения  
на практике;

в) создает предпосылки для выявления необходимых границ между возможностью полноценной реализации своих прав и свобод иностранными гражданами и возможностью реализации своих полномочий государственными органами по ограничению данных прав и свобод.

Востребованность систематизации пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан, выявление имеющихся недостатков и пробелов законодательства и формулирования предложений по совершенствованию и синхронизации федерального законодательства с нормами международного и конституционного права существенно актуализирует значимость рассматриваемой проблемы.

**Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.** Весомый вклад в разработку правовой категории «ограничения прав и свобод» человека и гражданина и раскрытие сущности ограничений в системе правовых средств регулирования внесли работы и исследования таких ученых и авторов, как М.П. Авдеенков, Д.М. Брыкин, Ф.С. Галенопольский, Е.Е. Гуляева, М.Л. Жилина, A.M. Зайцева, И.Н. Ищук, В.П. Камышанский, И.Н. Кондрат, В.А. Коннов, И.А. Кудрявцев, А.В. Малько, Т.О. Москаленко, Р.Г. Нурмагамбетов, А.А. Подмарев, И.М. Приходько, Н.Н. Семенюта, Т.В. Худойкина, И.Д. Ягофарова и др. Однако только Д.И. Делев, Ю.А. Дорофеева и А.И. Федосеев в своих работах1сконцентрировали внимание науки на проблеме ограничений прав и свобод не просто человека и гражданина, а именно иностранных граждан. Хотя существующую проблему пределов ограничений их прав и свобод указанные авторы в своих работах не затрагивают.

На существующие в правовой научной теории пробел и необходимость доктринального осмысления проблемы пределов ограничений прав и свобод человека в целях обеспечения баланса интересов личности, общества и

1 Делев Д.И. Конституционно-правовые основы ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: дис ... канд. юрид. наук -Тюмень, 2008. - 198 с; Дорофеева Ю.А. Ограничения прав иностранных граждан и апатридов в Российской Федерации // Вестник института права СГЭА. Актуальные проблемы правоведения: Научно-теоретический журнал. - 2002. - № 3. - С. 73-78; Федосеев А.И. Применение норм международного права по делам, связанным с ограничением прав иностранных граждан //Миграционное право. - 2013. - № 4. - С. 35-37.

**5** государства обоснованно обращается внимание в исследованиях В.Н. Агеева, М.В. Баглая, М.В. Блошенко, Н.С. Бондаря, Н.В. Васильева, Л.Д. Воеводина, СВ. Пчелинцева, Т.В. Русских, А.А. Смирнова, А.С. Тарасова, Б.С. Эбзеева.

В последнее время интерес к исследованию содержания правовой категории «пределы ограничений прав» значительно возрос, что нашло свое отражение в научных изысканиях Е.Д. Аникеевой (2004 г.), М.Н. Башурова (2010 г.), Т.В. Дерюгиной (2010 г.), A.M. Зайцевой (2008 г.), И.Н. Кондрата (2012 г.), И.Ф.Никитиной (2009 г.), Д.Ш. Пирбудаговой (2009 г.), Ю.В. Сластилиной (2009 г.) и др., осветивших данную проблему с общеправовой точки зрения. Однако указанные авторы не подходили к рассмотрению данной проблемы пределов ограничений прав и свобод с позиций отнесения обозначенной проблемы к иностранным гражданам.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, урегулированные нормами конституционного права, возникающие в процессе реализации, с одной стороны, иностранными гражданами установленных законодательством пределов ограничений прав и свобод, а, с другой стороны, государственными органами - пределов осуществления полномочий по ограничению прав и свобод иностранных граждан.

**Предметом проведенного исследования** являются нормы конституционного права, регламентирующие, с одной стороны, пределы ограничений прав иностранных граждан и, с другой, - пределы реализации государственными органами своих полномочий по ограничению прав и свобод иностранных граждан.

**Целью диссертационной работы** является выявление проблем установления пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан посредством комплексного анализа их особенностей и систематизации, а также выработка теоретических и практических предложений, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и теоретической концепции пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан.

**6** **Исходя из поставленной цели исследования, необходимо выделить следующие задачи:**

1. Сформулировать понятийно-категориальный аппарат в сфере ограничений прав и свобод иностранных граждан и пределов таких ограничений.
2. Выработать предложения по совершенствованию норм действующего законодательства, регламентирующих:

а) общие пределы ограничений прав и свобод иностранных граждан;

б) специальные пределы ограничений прав и свобод иностранных  
граждан.

3. Выделить особенности конституционно-правового регулирования  
пределов ограничений прав и свобод:

а) постоянно и временно проживающих в Российской Федерации  
иностранных граждан;

б) лиц без гражданства;

в) беженцев;

г) бипатридов;

д) временно пребывающих в Российской Федерации;

е) иных категорий иностранных граждан.

4. Сформулировать предложения и рекомендации по  
совершенствованию механизма защиты прав и свобод иностранных граждан  
от превышения установленных законодательством пределов ограничений их  
прав и свобод.

**Методологической основой исследования** являются общенаучные (функциональный, системный и логический) и частнонаучные (системно-структурный, системно-функциональный, формально-юридический) методы познания, с использованием логических приемов и способов (описание, классификация, анализ, синтез, определение, обоснование).

Использование таких методов, как правовой анализ, метод компаративистики, синтеза и др. позволили исследовать отечественное законодательство и источники международного права, выявить значительный спектр пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан и

**7** систематизировать их для эффективного осмысления проблемы и дальнейшего совершенствования законодательства в данной сфере.

**Теоретическая основа исследования.** Общетеоретические положения  
правового статуса личности, а также проблемы ограничений прав и свобод  
человека и гражданина в целом либо их отдельных прав раскрываются в  
трудах таких ученых и исследователей, как С.А. Авакъян, СВ. Бабенко,  
М.В. Баглай, М.И. Байтин, В.Г. Бессарабов, Н.А. Богданова,

В.А. Виноградов, Н.В. Витрук, Л.Д. Воеводин, Г.А. Гаджиев, Л.И. Галенская, СВ. Клевцов, О.Е. Кутафин, Л.В. Лазарев, И.П. Левченко, М.А. Лихачев, Е.А. Лукашева, Г.В. Мальцев, Н.И. Матузов, B.C. Нерсесянц, А.А. Опалева, А.А. Переверзев, М.П. Фомиченко, Т.Я. Хабриева, А.А. Чепурнов и др.

Исследованием общих вопросов правового положения иностранных  
граждан в целом либо их отдельных прав и свобод занимались  
Л.В. Андриченко, Е.Д. Аникеева, В.П. Басик, О.В. Богданова,

В.В. Вискулова, А.А. Галушкин, Ю.В. Герасименко, Д.П. Дежина, С.Г. Денисова, СВ. Зозуля, И. Каса, П.Н. Кобец, Н.В. Королева-Борсоди, К.А. Корсик, Т.В. Кочуков, М.А. Кузнецов, А.Ю. Малумов, И.А. Новичкова, Е.А. Нозик, Е.В. Опалич, А.А Пузырева, Д.З. Салихова, Е.С. Седова, А.М Сулян, Ю.Е. Ульянова и др.

Также вопросы ограничений прав и свобод человека и гражданина стали предметом диссертационных исследований А.В. Ашихминой, Е.Е. Грецовой, А.В. Должикова, В.М. Малиновской, Т.О. Москаленко, Е.Ш. Рассоловой, А.В. Тарасова, Н.И. Шаклеина и других.

**Нормативную основу исследования составляют** Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие пределы ограничений прав и свобод иностранных граждан.

**Эмпирической основой исследования** являются статистические сведения и акты Конституционного Суда Российской Федерации и иных судебных органов Российской Федерации, Уполномоченного по правам

**8** человека в Российской Федерации, Федеральной миграционной службы России, Федеральной службы государственной статистики, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также Европейского суда по правам человека и Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в том, что в работе использован авторский подход к анализу проблем пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан, основанный на их всестороннем и комплексном исследовании, по результатам которого автором уточнены общенаучные определения: «конституционно-правовой статус иностранных граждан», «ограничения прав и свобод», «пределы ограничений прав и свобод». Впервые сформирован и систематизирован наиболее полный комплекс пределов правовых ограничений иностранных граждан, установленных нормами международного права, международными договорами Российской Федерации и нормами российского права, в результате чего выявлены противоречия и пробелы правового регулирования в нормативных правовых актах, позволившие сформулировать предложения и рекомендации по совершенствованию норм действующего законодательства и практики их применения.

Представленное диссертационное исследование является попыткой формулирования основ современной концепции пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан в России.

В результате проведенного исследования **на защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения:**

1. Предложено под пределами ограничений прав и свобод иностранных граждан понимать законодательно установленные границы дозволенного поведения иностранных граждан при реализации ими своих прав, свобод и законных интересов на территории страны - пребывания, а также границы дозволенного поведения государства в лице его компетентных государственных органов и их должностных лиц при реализации полномочий по установлению и применению ограничений гарантированных прав и свобод иностранных граждан.

**9** Это точка и соприкосновения, и разделения двух разновидностей взаимосвязанных правоотношений разных субъектов в сфере реализации иностранными гражданами своей правоспособности. С одной стороны рассматриваемых пределов находятся иностранные граждане как субъекты прав и свобод, предоставляемых и гарантируемых Конституцией Российской Федерации и иными федеральными законами, которые должны реализовывать их в определенных, установленных законом допустимых границах. С другой стороны находятся органы государственной власти и их должностные лица, которые в определенных пределах реализуют установленные Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством полномочия по определению, правовому закреплению и применению возможных и допустимых ограничений прав и свобод иностранных граждан.

1. Систематизация выявленных пробелов и противоречий действующего законодательства позволила классифицировать их на две категории: первая - препятствующие иностранным гражданам в полной мере реализовать весь комплекс предоставленных им прав и свобод на территории Российской Федерации; вторая - пробелы и противоречия законодательства, препятствующие компетентным государственным органам реализовывать свои полномочия в данной сфере.
2. Проведенный анализ позволил прийти к выводу, что в силу специфики общих пределов ограничений прав иностранных граждан, установленных Конституцией Российской Федерации и нормами международных договоров, имеющих форму основополагающих и базовых принципов, данная категория пределов ограничений должна быть неизменной независимо от изменений социально-политической обстановки как внутри государства, так и в мире в целом, что, в свою очередь, будет гарантом стабильности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации.

В отличие от общих пределов ограничений прав и свобод, категория специальных пределов ограничений прав характеризуется закреплением их во всех отраслях права, поскольку они охватывают все многообразие сфер

**10** взаимоотношений человека в обществе и государстве. Однако эволюция демократических основ государства, а также изменения, происходящие в социально-политической обстановке в обществе и во внешнеполитических взаимоотношениях государств, вынуждают государства и общество вносить соответствующие коррективы во всё многообразие взаимоотношений, возникающих в результате взаимодействия иностранного гражданина с обществом и государством. Это, в свою очередь, позволяет автору прийти к выводу, что специальные пределы ограничений прав иностранных граждан должны изменяться с учетом изменяющейся обстановки, что требует соответствующего отражения изменений правовых основ этих взаимоотношений на уровне законодательства.

4. Диссертантом предлагается внести следующие изменения в законодательство:

а) в целях устранения неоднозначности правопонимания и правоприменительной практики, автором предлагается внести изменения в ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации, в ч. 3 ст. 3, п. 1 ст. 96, ст. 97 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», ч. 1 ст. 1, ст. 3, ст. 21 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», ст. 3 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», в ч. 1 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, п.п. 4.5 и 5 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 26.04.2012 № 181 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе», в название Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2013 № 45, а также в п. 1.3, п. 1.4, абзац 2 п. 2.1, п. 2.6, п. 2.8, п. 4.3, п. 4.13, абзац 3 п. 6.5, п. 6.11, п. 6.13, абзацы 1, 3, 4 и 5 п. 7.2, п. 7.3, п. 7.4, п. 7.6, абзац 3 п. 7.8, п. 7.10, абзацы 2 и 3 п. 7.11 данного Приказа Генерального прокурора Российской Федерации, в части конкретизации положений и расширения сферы действия указанных актов на иностранных граждан;

б) внести изменения в ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации в  
части установления запрета на любые формы ограничения прав по признакам  
социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной  
принадлежности, а также ответственности должностных лиц за нарушение  
равноправия не только собственных граждан, но и иностранных граждан,  
которым ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации и частями 1-3  
статьи 3 Декларации гарантируется равноправие и защита от дискриминации;

в) в целях устранения противоречий ч. 2 ст. 1 со ст. 2 Федерального  
конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном  
положении», устанавливающих цели введения чрезвычайного положения,  
внести в них изменения путем их объединения в рамках единой нормы.

Внести изменения в ст. 31 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» в части расширения полномочий государственных органов по ограничению права на свободу передвижения в виде применения ими такой меры принуждения, как задержание, в условиях действия комендантского часа не только в отношении собственных граждан, но и иностранных граждан, находящихся на территории действия чрезвычайного положения и комендантского часа;

г) привести в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской  
Федерации ч. 4 ст. 398 Гражданского процессуального кодекса Российской  
Федерации в части, касающейся закрепления возможности введения  
ограничений права иностранных граждан на судебную защиту, именно  
федеральным законом, а не подзаконным правовым актом, издаваемым  
Правительством Российской Федерации;

д) внести соответствующие изменения в раздел II Приказа МВД  
Российской Федерации № 758, ФМС Российской Федерации № 240 от  
12.10.2009 «Об организации деятельности Министерства внутренних дел  
Российской Федерации, Федеральной миграционной службы и их  
территориальных органов по депортации и административному выдворению  
за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без  
гражданства» в части, касающейся закрепления процедуры принятия  
решения о депортации исключительно в присутствии иностранного

**12** гражданина, в отношении которого принимается данное решение, а также предоставления права депортируемому лицу обжаловать данное решение в административном и (или) судебном порядке.

5. Обоснована необходимость ратификации Европейской «Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни при решении вопросов местного значения» (Страсбурге 05.02.1992). Во-первых, положения главы «С» Конвенции, посвященные регламентации избирательных прав иностранных граждан на местном уровне, уже нашли свою реализацию в действующем законодательстве России. В связи с этим дополнительных правовых и экономических последствий для России ратификация указанной главы не повлечет.

Во-вторых, главы «А» и «В» создают предпосылки для предоставления дополнительных возможностей при реализации иностранными гражданами своих политических прав на территории страны проживания. Применение главы «А» Конвенции создаст правовые предпосылки для разработки и применения новых механизмов вовлечения иностранных граждан «в общественные опросы, процедуры планирования и другие процессы, связанные с проведением консультаций по вопросам местной жизни» для формирования, развития, а также правового регулирования современных институтов, направленных на процесс ассимиляции иностранных граждан в условиях проживания их на территории конкретного муниципального образования Российской Федерации. Это позволит организовывать более плодотворное взаимодействие иностранных граждан с органами местного самоуправления по вопросам оказания помощи, поддержки и выражения своей культурной самобытности, а также защиты своих интересов.

В-третьих, применение положений главы «В» Конвенции создает правовые предпосылки для введения дополнительных пределов реализации местными властями, на территории которых находится значительное число иностранных жителей, своих полномочий, направленных на ограничение проживающих на их территории прав иностранных граждан. Одновременно применение данной главы позволит сформировать новые правовые институты, направленные на создание органами местного самоуправления

**13** консультативных органов или иных форм организации для обеспечения представительства иностранных жителей местными властями, на территории которых находится значительное число иностранных жителей, а также установить дополнительные правовые гарантии участия в этих консультативных органах и иных формах организации представителей самих иностранных граждан или их ассоциаций.

В целом, все это в совокупности направлено на обеспечение более тесной взаимосвязи между органами самоуправления и самими иностранными гражданами при формировании их мнений, пожеланий и озабоченности по вопросам местной общественной жизни, а также деятельности и ответственности соответствующей местной власти.

6. Выявлено, что установление пределов ограничений прав и свобод в общем виде в Конституции Российской Федерации и нормах международных договоров в форме принципов, не охватывающих всего многообразия сфер взаимоотношений человека в обществе и государстве, а также более детальное дисперсное их закрепление в форме императивных запретов во всех отраслях права, а не в едином правовом акте, создает предпосылки для возникновения пробелов и противоречий в действующем законодательстве. На основании данных выводов сформулировано предложение о необходимости комплексного правового регулирования пределов ограничений прав иностранных граждан в рамках единого правового акта -Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», что будет способствовать устранению имеющихся пробелов и противоречий, а также предпосылок их возникновения.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.** Теоретическая значимость работы заключается в уточнении автором сути содержания и основных составляющих элементов ограничений прав и свобод иностранных граждан; в дальнейшем развитии понятийного аппарата; в предложенной авторской классификации категорий иностранных граждан в зависимости от установленных законодательством пределов правовых ограничений. На основе федерального законодательства и международных правовых актов сформирован авторский комплекс пределов

**14** ограничений прав и свобод иностранных граждан в разнообразных сферах их жизнедеятельности, выявлены пробелы и противоречия действующего законодательства в данной сфере и предложены пути их устранения.

Практическая значимость диссертации заключается в ее направленности на выработку предложений по нормативному закреплению основополагающего термина «пределов ограничений прав и свобод» и внесения необходимых изменений и дополнений в действующее законодательство в связи с выявленными в нем пробелами и противоречиями.

Выводы, предложения, рекомендации и результаты, полученные в ходе проведенного исследования, могут использоваться при совершенствовании федерального законодательства, а также исполнительными органами государственной власти при устранении недостатков ведомственных нормативных актов. Кроме того, основополагающие и концептуальные положения, установленные проведенным исследованием, могут быть внедрены в преподавание таких правовых дисциплин, как «Конституционное право», «Теория государства и права», «Конституционное право зарубежных стран», а также спецкурсов по правам человека, миграционному праву, конституционно-правовому статусу иностранных граждан и ограничений их прав в России.

**Апробация и реализация результатов исследования.** Диссертация выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин юридического института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Выводы, оценки, предложения и рекомендации, сформулированные в диссертационном исследовании, обсуждены на заседании кафедры государственно-правовых дисциплин юридического института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Основные положения и выводы диссертации докладывались на III международной заочной научно-практической конференции «Политика и право в социально-экономической системе общества» (г.Москва, 2-3 июля 2012г.), IX научно-практической конференции «Экономика, социология, право: новые вызовы и перспективы» (г. Москва, 9-10 июля 2012 г.), III международной научно-практической

**15** конференции «Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения» (г. Уфа, 8 февраля 2013 г.), международной научной конференции «Суверенитет государства и права» (г. Санкт - Петербург, 15 марта 2014 г.), а также опубликованы в пяти научных статьях, в том числе четыре из которых в рецензируемых изданиях, включенных в список Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

**Структура диссертации** определена содержанием темы и задачами, решаемыми в ходе проведения исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка использованных нормативных правовых актов, литературы и научных исследований, приложений.

## Общие пределы ограничений прав и свобод иностранных граждан

Российское законодательство, международные договоры, а также правовая наука используют такие термины, как «личность», «человек», «гражданин», «иностранный гражданин» и «лицо без гражданства». «Применение данных понятий призвано подчеркнуть различные биосоциальные аспекты характеристики членов общества. Понятие «человек» включает всю совокупность биологических качеств, присущих людям. Под «личностью» обычно понимается единство и возможность социально и биологически обусловленных черт, определяемых как индивидуальными особенностями психики, так и индивидуально приобретенным опытом»13. При этом, исходя из анализа конституционных норм, термины «личность» и «человек» в теории права и конституционной правовой теории рассматриваются как некие универсальные термины, не затрагивающие политико-правовую связь с тем или иным государством14.

В свою очередь, категория «гражданства» представляет собой политико-правовую связь государства и человека, то есть является предпосылкой, определяющей правовой статус индивида в полном объеме без каких - либо изъятий. Категория же «иностранного гражданства» определяется не только политико-правовой связью со своим государством, но и аналогичной связью с государством - пребывания. В свою очередь категория «лицо без гражданства» определяется политико-правовой связью только с тем государством, на территории которого оно находится и проживает, однако государство, на территории которого находится такое лицо, также идет по пути значительного ограничения в правах и свободах лиц без гражданства, зачастую приравнивая их правовой статус к статусу иностранных граждан.

Мировое сообщество вместо терминов «иностранный гражданин» и «лицо без гражданства» использует аналогичные по своему содержанию термины «иностранец»15, «иностранный резидент»16 и «апатрид»17, раскрывая их понятия в декларациях и конвенциях.

Анализ международных актов, раскрывающих содержание терминов «иностранец» и «иностранный резидент», позволяет диссертанту сделать вывод, что имеется существенный пробел, не позволяющий сформировать четкое представление о том, какие именно категории субъектов права можно отнести к указанным понятиям, поскольку главным критерием отнесения лица к иностранцам или иностранным резидентам является отсутствие у него гражданства страны пребывания. Однако остается непонятным, должна ли данная категория субъектов права иметь политико-правовую связь с каким-либо иным государством на основе института «гражданства» либо такая связь не обязательна.

Выявленный пробел в международных актах не позволяет определить, на какие именно категории субъектов права распространяются положения международных источников права, предоставляющих и гарантирующих права и свободы иностранцам.

Действующее российское законодательство закрепило понятие «иностранный гражданин» и «лицо без гражданства» на уровне федеральных законов. Так, в силу ст. 3 Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»18 и ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»19 иностранный гражданин - это лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее гражданство (подданство) иностранного государства. В свою очередь, «лицо без гражданства - лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства».

Таким образом, российским законодателем внесена ясность в правовую терминологию, не позволяющая порождать споры в применении правовых норм, поскольку данные понятия по своему содержанию дают четкое представление о том, какие именно категории субъектов права относятся к данным терминам.

Переходя к исследованию правового положения иностранных граждан, отмечаем, что в науке конституционного права принято разграничивать понятия «правового положения личности» и «правового статуса личности». Так, Н.В. Витрук, Л.Д. Воеводин, Е.А. Лукашева придерживаются точки зрения, что это две разные юридические категории, обладающие самостоятельным содержанием, несмотря на то, что в какой - то степени являются сходными20.

Данная точка зрения обосновывается тем, что в «правовой статус личности» принято включать только права, свободы и обязанности индивида21, в то время как «правовое положение личности» является более . широкой и по своему объему, и по своему содержанию категорией22, т.е. в качестве дополнительных составляющих ее элементов включают также гражданство, правосубъектность, гарантии, ограничения и пределы ограничений прав и свобод, принципы правового положения личности и т.д. Исходя из этого, напрашивается вывод, что «правовой статус личности» является одним из наиболее важных составных элементов такой более широкой категории, как «правовое положение личности».

Особенностью конституционно-правового статуса иностранных граждан является то, что Российская Федерация, как и любое другое государство, желая минимизировать их влияние на свою внутреннюю политику, законодательно с учетом общепризнанных положений и принципов международного права устанавливает значительные ограничения их прав и свобод, объем которых напрямую влияет на объем и содержание не только их правового положения, но и конституционно-правового статуса.

Аналогичной позиции придерживается и А.А. Переверзев, полагая, что «ограничение основных прав выступает фундаментальной категорией конституционного статуса личности. ... Использование категории «ограничение» для анализа ядра конституционного статуса личности, т.е. системы основных прав, свобод и обязанностей, позволяет выявить их сущность. Без ограничений основные права не могут быть реализованы на практике и останутся лишь красивой декларацией»23.

Таким образом, приходим к обоснованному выводу, что обязательным составляющим элементом правового положения и конституционно-правового статуса иностранных граждан, наравне с правами, свободами и обязанностями, являются ограничения прав и свобод, которые фактически определяют сущность всего конституционно-правового статуса иностранных граждан.

## Характеристика специальных пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан

При этом стоит отметить, что изучение положений ст. 31 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» позволили установить, что данный предел ограничения распространяет свое действие только при ограничении рассматриваемого права собственных граждан и не распространяется на иностранных граждан. Однако, на наш взгляд, данное положение необоснованно ограничивает полномочия государственных органов, обеспечивающих общественный порядок в условиях чрезвычайного положения, поскольку лишает их возможности принять к иностранным гражданам и лицам без гражданства законные меры принуждения, такие, как задержание. Тем более, необходимо учитывать, что иностранные граждане и лица без гражданства вполне могут находиться на территории, на которой введен режим чрезвычайного положения, на законных основаниях и не исключено допущение ими нарушения режима комендантского часа.

На основании изложенного видится целесообразным внесение в ст. 31 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» следующих изменений: 1) в часть 1 ст. 31 слова «граждане» заменить словом «лица»; 2) в ч. 3 ст. 31 слово «граждане» заменить словом «лица», а слово «гражданами» заменить словом «лица».

Охраняя достоинство личности, Российское государство установило, что государственные органы и их должностные лица, реализуя свои полномочия в сфере применения к иностранным гражданам и лицам без гражданства ограничений каких-либо прав и свобод, в обязательном порядке должны соблюдать пределы ограничений, не позволяющие нарушать такое естественное и неотъемлемое право, как право на достоинство личности. К пределам таких ограничений законодателем отнесены рамки запрета подвергать иностранных граждан «пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию, а также медицинским, научным или иным опытам» без их на то свободного согласия127.

Гарантируя каждому члену нашего общества, частью которого являются иностранные граждане и лица без гражданства, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, Конституция страны, как и международные соглашения, выделили из него отдельное право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, а также на неприкосновенность жилища, подлежащее определенным ограничениям со стороны компетентных государственных органов. В целях предотвращения злоупотребления государственными органами своими полномочиями по ограничению данного права, международными соглашениями и отечественным законодательством установлены четкие пределы, за рамки которых компетентные государственные органы не вправе заходить. Данные пределы определяются следующими рамками128: 2. Рамками обязательного наличия судебного решения либо наличия согласия субъектов данного права при доступе в жилище;

В данном случае имеется в виду, что правом принятия решения об ограничении данного личного права иностранных граждан законодатель наделил только один специализированный орган - суд, который принимает решение на основании закона, всесторонне исследовав все обстоятельства и основания необходимости установления ограничений.

3. Рамками запрета «произвольного» вмешательства в личную и семейную жизнь, произвольного посягательства на неприкосновенность жилища, тайну корреспонденции;

4. Рамками необходимости для демократического общества при применении ограничений данных прав «со стороны публичных властей»;

5. Рамками достижения определенных целей как основания применения ограничений указанных прав иностранных граждан. Такими целями являются обеспечение интересов «национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности, или защиты прав и свобод других лиц». Возможность применения государственными органами ограничений права иностранных граждан на свободу передвижения установлена исключительно международными договорами, а потому и пределы ограничений данного права установлены там же129 и определяются следующими рамками:

Рамками обязательности закрепления ограничений данного права и условий их применения только на уровне закона;

Рамками необходимости ограничений данного права исключительно для демократического общества; 3. Рамками достижения определенных целей: обеспечения национальной (государственной) безопасности или общественного спокойствия, «поддержания общественного порядка», «предотвращения преступлений», «охраны здоровья или нравственности» населения, «защиты прав и свобод других лиц», обеспечения общественных интересов в демократическом обществе;

Рамками совместимости установления и применения ограничений данного права «с другими правами, признанными в соответствующих международных документах».

Кроме того, стоит отдельно остановиться на пределах ограничений данного права в условиях действия чрезвычайного положения. Так, при введении и действии чрезвычайного положения ограничение права на свободу передвижения и выбор место жительства и пребывания в виде выдворения иностранных граждан, определяется следующими пределами: - рамками обязательного соблюдения установленного законом порядка выдворения; - рамками нарушения этими лицами режима чрезвычайного положения; - рамками не проживания на территории, на которой введено чрезвычайное положение130. Возможность введения и применения государствами в лице их государственных органов ограничений и их пределов таких политических прав иностранных граждан, как право на свободу мысли, совести и религии, право на свободу выражения мнений, право искать, получать и свободно распространять информацию, право на объединение, в основном установлена именно международными договорами и соглашениями.

## Специальные пределы ограничений бипатридов и иных категорий иностранных граждан

Конституционность данного положения федерального законодательства была оспорена гражданином России В.В. Кара-Мурзой, одновременно являющегося гражданином Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии в Конституционный Суд Российской Федерации.

Проверив доводы заявителя, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, «пункт 3.1 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части, предусматривающей запрет избрания граждан Российской Федерации, имеющих гражданство иностранного государства, в органы государственной власти, не содержит неопределенности и не может рассматриваться как нарушающий конституционные права и свободы заявителя», «поскольку гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, находится в политико-правовой связи одновременно с Российской Федерацией и с соответствующим иностранным государством, перед которым он также несет конституционные и иные, вытекающие из законов данного иностранного государства, обязанности, значение для него гражданства Российской Федерации как политико-юридического выражения ценности связи с Отечеством объективно снижается. Волеизъявление такого лица - в случае избрания его депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти - в процессе реализации депутатских полномочий может обусловливаться не только требованиями конституционного правопорядка Российской Федерации и интересами ее народа, но и требованиями, вытекающими из принадлежности к иностранному государству. Между тем формально-юридическая либо фактическая подчиненность депутата законодательного (представительного) органа суверенной воле не только народа Российской Федерации, но и народа иностранного государства не согласуется с конституционными принципами независимости депутатского мандата и государственного суверенитета и ставит под сомнение верховенство Конституции Российской Федерации»218.

Рамками обязательного наличия международного договора Российской Федерации, устанавливающего возможность реализации данной категорией граждан пассивного избирательного права на уровне местного самоуправления.

Рамками запрета гражданам Российской Федерации, имеющим гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, быть членами избирательных комиссий с правом решающего или совещательного голоса.

Стоит отметить, что данное положение действующего законодательства в части, лишающей гражданина Российской Федерации, получившего вид на жительство на территории иностранного государства, возможности быть членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса, постановлением Конституционного Суда п. 2.2.и п.З определения Конституционного Суда Российской Федерации от 04.12.2007 № 797-0-0 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. - 24.12.2007. - № 52. -Ст. 6533.

Российской Федерации от 22.06.2010 № 14-П219 признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, а, следовательно, в силу ч. 3 ст. 79 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»220, утратили силу. Такое решение Конституционным Судом Российской Федерации принято в связи с тем, что «участие таких граждан Российской Федерации в деятельности территориальных избирательных комиссий в качестве членов с правом решающего голоса .... не представляет угрозы основам конституционного строя, нравственности, здоровью, правам и законным интересам других лиц, обеспечению обороны страны и безопасности государства, не ставит под сомнение способность такого гражданина независимо, беспристрастно и с соблюдением требований закона осуществлять соответствующие полномочия в интересах обеспечения реализации и защиты конституционного права граждан Российской Федерации на участие в выборах и референдуме, являющихся высшим непосредственным выражением народовластия»221.

Проведя исследование действующего федерального законодательства, регламентирующего трудовые права бипатридов, автор выявил, что законодатель установил единственный предел ограничения данных прав указанной категории граждан, который определяется рамками запрета занимать определенные государственные должности. Несмотря на то, что общий и четкий перечень таких должностей в законодательстве не установлен, тем не менее, диссертантом в ходе изучения законодательства сформирован такой перечень. иностранного государства, запрещен, входят должности следующих федеральных государственных служб: Вооруженные Силы Российской Федерации, внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации, инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования при федеральных органах исполнительной власти, спасательные воинские формирования федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, служба внешней разведки Российской Федерации, федеральная служба безопасности, орган государственной охраны, федеральный орган обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, воинские подразделения федеральной противопожарной службы, создаваемые на военное время специальные формирования, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, председатель Правительства, заместитель председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, высшие должностные лица субъекта Российской Федерации и руководители высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, председатель Счетной палаты, заместитель председателя Счетной палаты, аудиторы Счетной палаты, следственный комитет Российской Федерации, сотрудник органов внутренних дел, в том числе сотрудник полиции, а также судья, прокурор.

## Средства защиты прав и свобод иностранных граждан

Более того, Конституционный Суд Российской Федерации разъясняет, что «положения, содержащиеся в пункте 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» и пункте 3 статьи 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», не исключают, что правоприменительными органами и судами - исходя из гуманитарных соображений - учитываются семейное положение, состояние здоровья ВИЧ-инфицированного иностранного гражданина или лица без гражданства (в том числе клиническая стадия заболевания) и иные исключительные, заслуживающие внимания обстоятельства при решении вопроса о том, является ли необходимой депортация данного лица из Российской Федерации, а также при решении вопроса о его временном проживании на территории Российской Федерации»277.

Подобные разъяснения Конституционного Суда Российской Федерации неминуемо влияют на правоприменительную практику и деятельность судов иных уровней и органов исполнительной власти государства, поскольку носят не только разъяснительный, но и рекомендательный характер для применения.

Таким образом, подводя итог проведенному исследованию основных средств защиты прав и свобод иностранных граждан от превышения установленных законодательством пределов ограничений их прав и свобод государственными органами, диссертант пришел к следующим

Проведя исследование отдельных средств защиты прав иностранных граждан от превышения компетентными государственными органами установленных пределов ограничений, диссертант пришел к выводу, что основными и первостепенными источниками, инициирующими проведение проверок, являются обращения и жалобы самих иностранных граждан. В

Определение Конституционного Суда РФ от 12.05.2006 N 155-0 «По жалобе гражданина Украины X. на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)», пунктом 13 статьи 7 и пунктом 13 статьи 9 Федерального закона "О правовом Положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. -2006.-№ 5. свою очередь обращения, содержащие достаточную информацию о факте нарушения прав указанной категории лиц государственными органами, позволяют не только принимать все исчерпывающие меры для устранения того или иного конкретного нарушения и восстановления нарушенного права, но также позволяют выявить причины, способствующие допущению таких нарушений. В некоторых случаях такими причинами оказываются серьезные пробелы и недоработки действующего федерального законодательства, выявление которых побуждает запускать определенные механизмы совершенствования законодательства и правового регулирования для изменения имеющейся ситуации.

Органы прокуратуры осуществляя обеспечение соблюдения установленных законодательством пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан, по сути контролируют деятельность поднадзорных компетентных государственных органов в части реализации ими полномочий по ограничению прав и свобод указанных субъектов права и соблюдению установленных законов пределов таких ограничений. Одновременно с этим органы прокуратуры контролируют деятельность самих иностранных граждан в части соблюдения ими установленных пределов ограничений на реализацию ими своих прав и свобод. Проведенный анализ законодательства, регламентирующего полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, прокурора и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, направленные на предупреждение и устранение нарушений регламентированных пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан, позволил диссертанту выявить пробелы и противоречия действующего законодательства, подлежащие устранению, путем внесения соответствующих изменений:

Анализ положений ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации показал, что законодателем установлен закрытый и не подлежащий расширительному толкованию перечень субъектов права, в чьих интересах органы прокуратуры могут обратиться в суд, в который не входят такие категории субъектов права, как иностранные граждане и лица без гражданства, поскольку прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов только собственных граждан, что противоречит положениям Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству