

На правах рукописи

Сиренко Ирина Никитична

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
ПРАВОВОГО СТАТУСА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН
И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02. – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2008

Диссертация выполнена на кафедре правового обеспечения управления
Государственного Университета Управления

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Некрасов Сергей Иванович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Анриченко Людмила Васильевна

кандидат юридических наук, доцент
Васильева Светлана Викторовна

Ведущая организация: Московская государственная
юридическая академия

Защита состоится 11 декабря 2008 г. в 14.00 ч. на заседании
Диссертационного совета Д 002.002.02 при Институте государства и права РАН по
адресу: 119991, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института государства и
права РАН.

Автореферат разослан «___» октября 2008 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, доцент

С.В. Королев

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Переезд в другую страну без изменения гражданства в поисках работы, осуществления предпринимательской деятельности и по иным подобным причинам стал обычной практикой. Проблема регламентации правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства все более приобретает не международно-правовой, а внутригосударственный аспект. В настоящее время вопросы обеспечения прав указанных категорий лиц, которые, пребывая на территории иностранного государства, имеют определенные ограничения в своей правосубъектности, а, следовательно, потенциально подвергаются большей опасности быть ущемленными в своих субъективных правах, являются одним из важнейших и мало исследованных направлений развития национального законодательства. Данные вопросы имеют не только теоретико-правовое и конституционно-правовое значение, но и очевидный практический аспект. В частности, по экспертным оценкам, общая численность постоянно находящихся в России нелегальных иммигрантов колеблется от 5 до 10 млн. человек и имеет устойчивую тенденцию к увеличению. Проблема очевидна. Суть ее не только в том, что все эти люди не выполняют свои обязанности перед Российской Федерацией, но и в том, что, не имея установленного правового статуса, они остаются бесправными и подвергаются в связи с этим откровенной эксплуатации вплоть до принуждения к труду. Негативные последствия такого положения велики. Однако борьба с незаконной миграцией не должна затенять другие проблемы, имеющие социально-экономический характер и направленные на решение сложных социальных, организационных, правовых и аналитических вопросов. В связи с этим, актуальность темы данного исследования обусловлена необходимостью теоретического осмысления проблемы применения норм российского и международного права в сфере реализации прав и свобод лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации.

Актуальность исследования проблемы конституционно-правового регулирования статуса иностранных граждан в России определяется и динамикой современного российского миграционного законодательства. В последние годы в

Российской Федерации были приняты законодательные и другие нормативные правовые акты, касающиеся правового положения иностранных граждан. Наша страна заключила ряд межгосударственных и межправительственных договоров и соглашений, главным образом с государствами СНГ, о трудовой деятельности граждан соответствующих государств на территории Российской Федерации и граждан России на территории этих государств. Заключены межгосударственные соглашения по вопросам охраны труда и пенсионного обеспечения. Эти акты, наряду с общими нормами законодательства о труде, определяют правовое положение иностранных граждан в трудовых отношениях в современной России. Довольно значительно законодательство, регулирующее правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства, было изменено и дополнено в 2006-2007 годах. Были приняты как новые нормативные правовые акты, так и внесены изменения в уже действующие, например, в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». Однако, несмотря на принимаемые меры, ситуация в области правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации остается неблагоприятной, что подтверждается неоднократными обсуждениями данной проблемы на парламентских слушаниях и «круглых столах», проводимых как в Государственной Думе, так и в Совете Федерации¹. Совершенствование положений законодательства Российской Федерации в области регулирования правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства может помочь решению указанной проблемы.

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 31 июля 2004 г. № 927-IV ГД «Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации к Президенту Российской Федерации В.В. Путину и Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову о некоторых мерах по упорядочению миграционных процессов на территории Российской Федерации»; постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12 января 2005 г. № 1414-IV ГД «О проекте федерального закона № 111764-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 13 июля 2005 г. № 259-СФ «О проекте федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 17 марта 2006 г. № 2913-IV ГД «О проекте федерального закона № 275914-4 «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»; постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 17 марта 2006 г. № 2914-IV ГД «О проекте федерального закона № 275919-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»; Круглый стол «Актуальные проблемы правового обеспечения противодействия незаконной миграции» (заседание Круглого стола в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации) // Миграционное право, 2008, № 1.

Кроме того, в последнее время все более обостряется проблема сложной демографической ситуации, сложившейся в России, и совершенствование миграционной политики представляется одним из способов ее решения. В соответствии с общей тенденцией в мире необходимо совершенствовать государственную миграционную политику, теснее увязывая ее с насущными задачами социально-экономического развития страны. На данном этапе стоит задача создать новые дополнительные условия для привлечения в Россию людей, способных внести позитивный вклад в развитие нашей страны.

Таким образом, на базе изучения принятых законодательных актов, связанных с установлением правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, можно выявить степень реализации актуальной потребности приведения норм внутригосударственного законодательства в этой области в соответствие нормам международного права.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.

Вопросам изучения различных аспектов правового статуса личности, без которых невозможно проанализировать и раскрыть конституционно-правовой статус иностранного гражданина и лица без гражданства, посвящены труды таких ученых, как: А.С.Автономов, М.И.Абдулаев, М.В.Баглай, И.Л.Бачило, Н.А.Богданова, Н.С.Бондарь, А.Г.Бережнов, Н.В.Витрук, Л.Д.Воеводин, О.Д.Воробьева, В.Г.Графский, В.Е.Гулиев, Ю.А.Дмитриев, М.А.Климов, Н.Н.Ковалева, С.А.Комаров, Г.Н.Комкова, М.А.Краснов, В.И.Крусс, О.Е.Кутафин, С.В.Лаврентьев, Е.А.Лукашева, В.И.Лысенко, Г.В.Мальцев, В.С.Нерсисянц, А.Г.Пархоменко, С.В.Поленина, Ф.М.Рудинский, Т.Н.Спирин, А.М.Тесленко, В.А.Туманов, Т.Я.Хабриева, Н.Ю.Хаманева, В.Е.Чиркин, К.Д.Шевченко, Б.С.Эбзеев и других.

Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства исследуется следующими специалистами-государствоведами: С.А.Авакьян, Л.В.Андриченко, Е.Д.Аникеева, Л.Н.Анисимов, А.М.Арбузкин, А.Х.Абашидзе, В.П.Басик, М.М.Богуславский, С.В.Васильева, С.А.Ганнушкина, Ю.В.Герасименко, К.А.Корсик, А.С.Кручинин, М.Н.Кузнецов, Н.И.Марышева, О.Н.Шерстобоев и

др. Труды указанных авторов позволили осмыслить и раскрыть специфику и особенности исследуемой темы.

Межотраслевой характер исследования предопределил необходимость использовать труды и представителей отраслевых наук – административного права (А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, А.А. Гришковец, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, Б.М.Лазарев, Д.М. Овсянко, и др.), трудового права (И.Я. Киселев, В.И. Миронов, и др.), семейного права (И.К. Городецкая, Г.К. Дмитриева, А.М.Нечаева и др.), уголовного права и уголовного процесса (С.Е.Егоров, С.Г.Келина, И.Л.Петрухин и др.), международного права (С.В. Дернченко, О.Е. Ежова, Ю.М. Колосов, В.Ф. Миронов и др.).

Обстоятельное исследование избранной темы было бы невозможным без обращения к трудам отечественных и зарубежных ученых по истории, философии, политологии и другим областям гуманитарного знания.

Российская политика в области регулирования правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства строится в соответствии с требованиями международно-правовых норм. К ним относятся, прежде всего, международные акты о правах человека, Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г., Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г., Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г., акты МОТ, регулирующие труд иностранцев. Указанные нормы международного права играют значительную роль в становлении национального законодательства. Они также составляют известную часть источниковой базы исследования.

Однако, несмотря на обилие научных и политических исследований, посвященных различным аспектам проблем правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства, утверждать о наличии в современном обществе согласованных и общепризнанных точек зрения на перспективы развития норм, регулирующих правовой статус иностранцев в Российской Федерации не приходится. Скорее, наоборот, обилие концепций, взглядов и подходов приводит к неоднозначности понимания перспектив использования данного института в процессе формирования в России демократического правового государства.

Кроме того, учитывая, что законодательство, регулирующее вопросы правового статуса иностранных граждан, в настоящее время значительно изменено, появилось множество неисследованных вопросов и проблем, которые необходимо проанализировать с точки зрения поиска наиболее оптимальных путей решения.

Цели и задачи исследования. Диссертационное исследование преследует цель системно представить конституционные основы становления и перспективы развития правовой системы регулирования положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, а также сформулировать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в области регулирования правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в целях приведения российского законодательства в соответствие нормам международного права.

Достижение поставленных целей осуществляется в ходе **решения следующих общих и частных задач:**

- формирование теоретических основ понятия «правовой статус личности» и раскрытие юридического содержания понятия «иностранец» и иных юридических дефиниций, используемых в российском законодательстве как отвечающих содержанию термина «иностранец»;
- определение этапов становления и развития законодательного регулирования правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства;
- сравнительно-правовой анализ миграционного законодательства некоторых зарубежных государств, принадлежащих к различным правовым системам;
- сущностная характеристика различных правовых режимов пребывания, предоставляемых иностранцам на территории Российской Федерации, через призму их влияния на объем конституционных прав и свобод указанной категории лиц;
- сопоставление законодательных норм, регулирующих правовой статус отдельных категорий иностранных граждан;
- выявление конституционно-правовых аспектов корреляции российского законодательства и международно-правовых норм, регулирующих правовое

положение иностранцев за пределами страны своего национального гражданства;

- формирование системы предложений по совершенствованию конституционно-правовых средств регулирования положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, направленных на устранение имеющихся пробелов и противоречий.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений в сфере регулирования правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

Предмет и пределы исследования. Предмет исследования составляют конституционные основы правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, система норм и практика их применения в отношении указанной категории лиц.

Системному анализу подвергнуты различные аспекты предмета исследования: историко-правовые предпосылки формирования института иностранного гражданства и его основные характеристики, вопросы миграции, действующее законодательство о положении иностранных граждан и лиц без гражданства в России и новеллы в законодательстве.

Методологической основой исследования является системный подход к анализу различных сторон правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. В ходе исследования различных аспектов указанного вопроса используются историко-правовой, сравнительно-правовой, диалектический, логический, формально-юридический, нормативный, социологический, структурно-функциональный, теоретико-прогностический и другие методы познания, методы системного анализа. Комплексный характер работы основан на сочетании указанных методов с логическими приемами анализа, синтеза, аналогии, дедукции, индукции и др.

Сочетание приведенных методов предопределило обращение не только к актуальным проблемам конституционного права Российской Федерации, но и к вопросам теории права и государства, международного, административного, трудового и других отраслей права.

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена тем обстоятельством, что в работе осуществлен комплексный анализ конституционных основ правового статуса лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации (как с точки зрения изучения правового статуса данных лиц в целом, так и по отношению к их отдельным категориям). Указанные основы представлены в систематизированном виде с учетом последних изменений миграционного законодательства.

В работе построена научно обоснованная конституционная модель правового статуса иностранного гражданина и лица без гражданства и детализировано правовое содержание ее составляющих, определены основные этапы становления и развития законодательного регулирования правового статуса указанной категории лиц, проанализирован сложный механизм данного регулирования в соответствии с действующим российским законодательством и представлена его новая трактовка. Одновременно в диссертации исследованы вопросы становления зарубежных систем регулирования вопросов правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства, воздействие указанных систем на российское право. На основе проведенного анализа нормативных правовых источников и практики развития института правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в диссертационной работе представляются конкретные рекомендации по совершенствованию законодательного регулирования порядка и оснований пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, разрешению противоречий, возникающих при осуществлении лицами, не являющимися гражданами Российской Федерации, своих прав и законных интересов. При этом даются рекомендации как по совершенствованию внутреннего российского законодательства, так и по развитию соответствующих международных отношений.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы, в которых также нашла отражение научная новизна работы:

1. Авторское видение конституционной модели правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства.

Основу данной модели составляют: гражданство, правовой режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, их правосубъектность, права, свободы, обязанности, предоставляемые государством гарантии, базирующиеся на конституционно-правовых нормах, фундаментальных и наиболее значимых положениях российских и международных правовых норм, юридическая ответственность.

2. Новая трактовка структуры и содержания сложного механизма регулирования правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, включающего различные взаимосвязанные группы мер указанного регулирования (институциональные, организационные, социальные, правовые) и различные уровни правового регулирования (глобальный, национальный, местный). Слаженное функционирование всех звеньев данного механизма обеспечит эффективное решение в интересах государства проблем установления правового статуса указанной категории лиц.

3. Периодизация процесса становления и развития законодательного регулирования правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в России.

Исследуя указанный процесс можно выделить несколько этапов его становления:

1) до середины XVII века (иностранцы имеют право на въезд и выезд из России, на поступление на княжескую службу, обращение и защиту в суде, право собственности на имущество, законодательство в данной сфере не достаточно развито);

2) середина XVII – начало XVIII века (принятие новых актов в сфере регулирования правового статуса иностранных граждан, выделение особых территорий для их поселения, развитие торговых отношений с иностранцами);

3) начало XVIII в. – начало XIX в. (формирование законодательства в сфере регулирования правового статуса иностранных граждан Петром I, Анной Иоанновной, Екатериной II, наделение иностранцев свободой в различных правоотношениях, предоставление им значительных прав и льгот);

4) начало – середина XIX века (установление существенных ограничений в правах иностранцев в торговле и других сферах деятельности);

5) середина XIX века – начало XX века (разрозненность законодательства об иностранцах, отсутствие единого правового акта);

6) XX век (формирование советского законодательства в сфере регулирования правового статуса иностранных граждан, которое, в свою очередь, прошло несколько этапов, соответствующих этапам становления и развития советского общества и государства);

7) XXI век (принятие и развитие современного законодательства).

4. Система мер по совершенствованию законодательства Российской Федерации в области регулирования правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации

В ходе проведенного анализа конституционных прав и обязанностей, закрепленных за иностранными гражданами и лицами без гражданства, вскрыты противоречия и пробелы внутри действующих норм федерального законодательства, а также выявлено несоответствие российского законодательства международным правовым актам. В связи с этим сформированы предложения по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство Российской Федерации, в том числе в области регулирования порядка пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, а также осуществления ими своих конституционных прав и обязанностей. Данные предложения предполагают, в частности, внесение изменений в Федеральные законы, постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные акты.

5. Предложение о введении в Российской Федерации практики заключения двусторонних или многосторонних международных соглашений о реадмиссии.

Развитие международно-правового регулирования института правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства, как и других норм международного права, касающихся статуса личности, происходит вместе с развитием межгосударственных отношений, с ростом всемирной миграции населения, что, в свою очередь, увеличивает вероятность споров между

государствами, касающихся правового положения конкретных лиц или определенных групп населения. В связи с этим необходимо заключение двусторонних или многосторонних международных соглашений о реадмиссии в качестве борьбы с нелегальной иммиграцией. Однако для того, чтобы соглашение о реадмиссии было выгодным для России, необходимо вести переговоры именно с государствами, в которые Российская Федерация имеет возможность возвращать мигрантов, то есть прежде всего с государствами стран СНГ.

6. Авторская концепция проекта федерального закона о репатриации соотечественников.

В последнее время государство на федеральном уровне все чаще ставит перед собой в качестве цели организацию поддержки и всесторонней защиты прав и законных интересов своих соотечественников, в том числе поддержку их возвращения в Российскую Федерацию. Однако, не смотря на активное участие государства в вопросах привлечения наших соотечественников, проблема урегулирования их правового статуса на территории Российской Федерации остается законодательно не закрепленной. В связи с этим разработана авторская концепция федерального закона о репатриации соотечественников.

7. Предложение о разработке и принятии союзного нормативного правового акта Российской Федерации и Республики Беларусь в области гражданства.

В настоящее время в условиях интеграции Российской Федерации и Республики Беларусь особое значение приобретает урегулирование правового статуса граждан обоих государств на территории другой стороны. Правовое положение белорусских граждан в Российской Федерации в большей степени соответствует принципу «национального режима», закрепленному Конституцией Российской Федерации, нежели у остальных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории российского государства. Однако, несмотря на сложность политической составляющей интеграционного процесса, в целях обеспечения равного правового статуса граждан обоих государств в диссертационном исследовании предлагается разработать соответствующую модель гражданства Союзного государства путем принятия с учетом видов нормативных правовых актов, предусмотренных договором Российской Федерации

и Республики Беларусь о создании Союзного государства, союзного нормативного правового акта в области гражданства в форме Основ законодательства.

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическое значение диссертации состоит в исследовании конституционно-правовых основ регулирования положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, в представлении основных тенденций развития в данной сфере. Содержащиеся в работе положения, выводы и предложения, научное осмысление ряда актуальных вопросов конституционного законодательства формируют необходимую теоретическую базу при обосновании практических мер по совершенствованию правового регулирования вопросов правового положения лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации, устранению противоречий, возникающих в правоприменительной практике.

В диссертации соотнесены, развиты и конкретизированы доктринальные дефиниции – «правовой статус», «иностраный гражданин», «соотечественник», «принцип взаимности», «реадмиссия», «мигрант», «трудовой мигрант», «иностраный работник» и др.

Особой сферой практического применения материалов диссертации является область законопроектных работ. Ряд предложений автора могут быть использованы в ходе законопроектной деятельности. Содержащиеся в работе положения, выводы и предложения формируют необходимую теоретическую базу при обосновании конкретных мер, направленных на дальнейшее развитие института правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства, совершенствование основных политических институтов Российского государства, обеспечение соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Положения диссертации могут быть использованы в преподавании курса конституционного права Российской Федерации, теории государства и права, международного права, административного права, других дисциплин в системе высшего профессионального образования.

Апробация результатов исследования. Основные положения работы обсуждены, одобрены и рекомендованы к защите на кафедре правового обеспечения управления Государственного Университета Управления, отражены в

публикациях автора, представлены на международных, всероссийских, межвузовских научно-практических конференциях и семинарах, в которых участвовала автор.

Апробация результатов исследования была также осуществлена автором при разработке проектов федеральных законов и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, Министерства образования и науки Российской Федерации, Федеральной службы по труду и занятости.

Структура работы отражает логику исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографии и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, анализируется степень ее научной разработанности, определяются цели и задачи исследования, методологические и теоретические основы, научная новизна и практическая значимость, формулируются предложения, выносимые на защиту, а также указываются направления апробации и внедрения полученных результатов.

Глава первая – **«Правовой статус иностранного гражданина и лица без гражданства как межотраслевой институт российского права»** - посвящена формированию теоретических основ понятия «правовой статус иностранного гражданина и лица без гражданства», исследованию истории становления и развития законодательного регулирования данного вопроса, а также изучению соответствующего зарубежного опыта.

В первом параграфе – **«Понятие правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»** - исследуются теоретические основы понятия «правовой статус личности», а также раскрывается юридическое содержание понятия «иностранец» и иных юридических дефиниций, используемых в российском законодательстве как отвечающих содержанию термина «иностранец».

Автором исследуются различные научные подходы к определению правового статуса личности, человека и гражданина, формируются его составляющие и конституционные основы, анализируются подходы к построению и использованию таких дефиниций как «иностранец» и «лицо без гражданства».

На основе изучения сформулированных в юридической науке подходов автором определяются наиболее актуальные с точки зрения проводимого исследования составляющие части модели правового статуса иностранного гражданина и лица без гражданства, а также формируется необходимый понятийный аппарат.

Правовой статус лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации, представляет собой особую юридическую категорию. Основными составляющими конституционной модели правового статуса иностранного гражданина и лица без гражданства являются: гражданство, правовой режим пребывания в государстве, правосубъектность, права, свободы, обязанности и гарантии, базирующиеся на конституционно-правовых нормах, фундаментальных и наиболее значимых положениях российских и международных правовых норм, юридическая ответственность.

Во втором параграфе – «Становление и развитие законодательного регулирования правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в России» - рассматриваются основные этапы становления и развития процесса регулирования правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в России с древних времен до нашего времени. В результате указанного рассмотрения формируется научно обоснованная периодизация развития указанных правоотношений.

В древней Руси иностранцы имели право на въезд в страну и выезд из страны, на поступление на княжескую службу, обращение и защиту в суде. Иностранцам предоставлялось право собственности на имущество. Однако въезд их в государство был ограничен.

С середины XVII в. началось формирование новой правовой системы в сфере регулирования положения иностранцев в России. Так, в соответствии с Указом 1652 года произошло выделение особой территории вне пределов Москвы -

Немецкой слободы, где селились выходцы из Западной Европы, которым разрешалось жить на свой манер. Кроме того, расположенная на границе Европы и Азии, Россия стала местом сосредоточения восточных товаров для Северо-Западной Европы, что способствовало развитию законодательства в области регулирования торговых отношений с участием иностранных граждан.

Свободный доступ в страну и, одновременно, довольно детальная законодательная регламентация пребывания иностранцев в России были введены Петром I, который стремился сделать Россию могущественной державой. Продолжателем Петра I в формировании и развитии правового статуса иностранцев и законодательства о них была императрица Екатерина II.

Манифестом от 1 января 1807 г. «О дарованных российскому купечеству выгодах, отличиях, преимуществах и проч.» были установлены существенные ограничения в правах иностранцев в торговле и в других сферах деятельности, которые существовали до 1860 года, когда Александр II своим Указом от 7 июня 1860 г. «О правах пребывающих в России иностранцев» предписал, что пребывающим в России иностранцам по торговле, земледелию и промышленности дарованы такие же права, какими пользуются русские подданные.

К началу XX в. акты российского законодательства о правах иностранных граждан оставались разрозненными. Единого акта, регламентирующего правовой статус иностранных граждан, не было. Русское законодательство того времени содержало лишь некоторые правила, ограничивающие права иностранных подданных.

Советское законодательство об иностранцах в своем развитии прошло несколько этапов, которые соответствовали этапам становления и развития советского общества и государства.

Современная внешняя и внутренняя российская политика по отношению к иностранным государствам и их гражданам за последние несколько десятилетий достаточно сильно изменилась: от очень настороженной - в период СССР, до «дружеской» - в период всеобщей демократизации постсоветского пространства, в частности, в Российской Федерации в период с 1991 года по 1993 год и, наконец,

взвешенной и рациональной - в период действия Конституции Российской Федерации 1993 года и вплоть до настоящего времени.

Таким образом, за всю историю нашего государства отношение к иностранным гражданам трансформировалось вместе с развитием общего законодательства в целом и в итоге нашло отражение в современных нормах. Однако и в наше время существует еще немало проблемных моментов, требующих детального рассмотрения и решения.

В третьем параграфе – «Конституционно-правовое регулирование статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в зарубежных странах (сравнительно-правовой анализ)» проводится сравнительно-правовое исследование правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в зарубежных странах.

Сопоставляя подходы европейских государств и США к решению проблем в сфере миграции, автор определяет, что Соединенные Штаты на протяжении уже длительного времени являются последовательными сторонниками строгого регулирования иммиграции, а государственная политика США в этой сфере отличается усилением мер ответственности, в первую очередь для нелегалов. Европейские страны, наоборот, пока не могут образовать единый подход к решению проблем миграции. Тем не менее, в последние пять лет в европейских странах также наметилась тенденция по ужесточению законодательства в данной сфере. При этом как европейские страны, так и США, испытывая острую нехватку трудовых ресурсов, продолжают привлекать иммигрантов, для которых устраивается многоступенчатый фильтрационный отбор.

Одной из приоритетных задач в зарубежных странах, является противодействие нелегальной миграции. Меры по противодействию нелегальной миграции выработаны и законодательно закреплены на различных стадиях: на стадии предупреждения (информационные кампании в странах исхода мигрантов, контроль на границах, работа с транспортными перевозчиками); на стадии выявления (контроль за пребыванием иностранных граждан на территории страны и за порядком найма работодателями иностранной рабочей силы, проведение легализации); на стадии пресечения (применение различных видов юридической

ответственности за выявленные правонарушения в миграционной сфере; депортация нелегальных мигрантов).

В итоге автором делается вывод, что многие из вопросов, возникающих в зарубежной практике, также имеют место и в Российской Федерации. В связи с этим, целесообразно было бы, в целях решения практических задач построения наиболее эффективной системы российского законодательства в данной сфере, детально изучить этапы развития правовой системы в области миграционной политики указанных стран и наиболее успешный опыт использовать в нашем государстве.

Глава вторая – **«Основы законодательного регулирования правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»** посвящена анализу сущности различных правовых режимов пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, а также всестороннему исследованию вопросов реализации указанной категорией лиц своих конституционных прав и обязанностей.

В первом параграфе – **«Правовые режимы пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации»** - рассматриваются правовые основы и содержание различных режимов пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

На территории Российской Федерации на законных основаниях может находиться несколько категорий иностранных граждан и лиц без гражданства. В науке предлагаются различные классификации указанных категорий. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предусматривает три основных режима пребывания и проживания иностранцев в России: иностранные граждане, постоянно проживающие на территории России, иностранные граждане, временно проживающие на территории России, и иностранные граждане, временно пребывающие на территории России. В настоящее время законодатель довольно подробно закрепил правовые основания, а также процедуру легализации пребывания и проживания каждой категории иностранцев в нашем государстве. Однако остаются некоторые положения, требующие более детальной проработки и

изучения. Так, в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» целесообразно внесение следующих изменений:

- статью 5 дополнить положениями, устанавливающими основания отказа в продлении срока разрешенного пребывания по аналогии с порядком, существующим в выдаче разрешений на временное проживание и вида на жительство;
- в статье 6 в перечень лиц, которым разрешение на временное проживание выдается без учета утвержденной Правительством Российской Федерации квоты, дополнить несовершеннолетними членами семьи лица, получающего в установленном порядке право на временное проживание в Российской Федерации;
- в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации в статьях 7 и 9 конкретизировать с учетом степени тяжести и общественной опасности виды административных правонарушений, при совершении которых иностранному гражданину может быть отказано в выдаче разрешения на временное проживание или вида на жительство либо указанные документы могут быть аннулированы;
- в пункте 1 статьи 11 конкретизировать перечень документов, необходимых иностранному гражданину для перемещения по территории Российской Федерации, включив в него документы, закрепляющие в соответствии с Федеральным законом право на пребывание или проживание на территории Российской Федерации, а также паспорт или иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина.

Необходимо очень основательно подойти к проблеме применения процедуры депортации и административного выдворения к иностранным гражданам и лицам без гражданства, в частности, с точки зрения необходимости определения указанных лиц в специальные помещения до последующего переправления на территорию иностранного государства. Для этого следует законодательно

ограничить срок содержания в специальных помещениях как лиц, подлежащих депортации, так и лиц, которым назначено административное наказание в виде административного выдворения. Кроме того, целесообразно на уровне постановления Правительства Российской Федерации установить основания и порядок помещения иностранных граждан и лиц без гражданства в такие помещения.

Автором также обосновывается необходимость введения в Российской Федерации практики заключения международных договоров о реадмиссии. Однако для того, чтобы соглашение о реадмиссии было выгодным для России, необходимо вести переговоры не с государствами, которые будут возвращать мигрантов на нашу территорию, а со странами, куда их может возвращать Россия, то есть, прежде всего, с государствами СНГ. Кроме того, необходимо создать конституционно-правовые основы реадмиссии на территории Российской Федерации, законодательно закрепив указанное понятие и правовую базу проведения соответствующей процедуры в Федеральных законах и подзаконных актах.

Во втором параграфе – **«Конституционные права и обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»** исследуются основы правового регулирования конституционных прав, свобод и обязанностей иностранных граждан и лиц без гражданства.

Как показывает проведенный анализ, институт регулирования правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства представляет собой сложный многогранный механизм. В первую очередь данный механизм включает разнообразную систему мер (институциональных, организационных, социальных, правовых), принимаемых для обеспечения защиты прав и законных интересов указанной категории граждан, а также обеспечения исполнения ими своих обязанностей. Однако для наибольшей эффективности указанные меры не должны осуществляться исключительно на уровне одного государства. Они должны быть реализованы на различных уровнях, начиная с международного (глобального), затем на государственном (национальном), региональном и заканчивая местным (муниципальным).

В Российской Федерации формируется комплексная правовая основа конституционно-правового регулирования положения иностранных граждан, находящихся в нашей стране, которая включает в себя международно-правовые акты, Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, законодательство субъектов Российской Федерации, подзаконные нормативно-правовые акты органов государственной власти, а также правовые акты органов местного самоуправления. Однако, опираясь на проведенное исследование, автор делает вывод, что в данной сфере еще остается достаточное количество вопросов, требующих доработки.

Так, при подготовке изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» необходимо разработать механизм участия иностранных граждан в муниципальных выборах и референдуме до заключения соответствующих международных договоров, а также описать цель заключения международных договоров в части наличия принципа взаимности при наделении иностранных граждан избирательными правами.

Следует внести изменения в законодательство, регулирующие вопросы осуществления иностранными гражданами социально-экономических прав, таких как право на защиту материнства и детства и право на пенсионное обеспечение. Представляется целесообразным внести изменения в действующее законодательство (в частности в Федеральный закон «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»), предусматривающие возможность осуществления усыновления детей - граждан Российской Федерации, иностранными гражданами только через аккредитованные представительства иностранных организаций по усыновлению. В целях совершенствования норм пенсионного законодательства Российской Федерации в части их применения к иностранцам с учетом правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации необходимо внести изменения, установив следующие подтверждения постоянного проживания при назначении пенсионного обеспечения: вид на жительство и судебное решение об установлении факта постоянного проживания на территории России.

Также следует привести в соответствие все нормативные правовые акты, затрагивающие вопросы прохождения военной службы в Российской Федерации с точки зрения возможности привлечения на данную службу иностранцев (Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе»).

Необходимо введение в Трудовой кодекс Российской Федерации специальных норм, посвященных особенностям регулирования труда иностранных работников, а также коллизионных норм, определяющих, что трудовые отношения российского работодателя с иностранным работником регулируются нормами российского законодательства как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами. Также целесообразно внести следующие изменения в статью 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: изменить наименование статьи на «Условия осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности»; из перечня иностранцев, на которых не распространяется разрешительный порядок трудовой деятельности исключить постоянно проживающих иностранных граждан; изменить определение работодателя на «физическое или юридическое лицо, привлекающее в установленном порядке иностранных граждан в качестве работников и вступившее с указанными иностранными гражданами в трудовые отношения на основании заключенных с ними трудовых договоров»; изменить определение заказчика работ (услуг) на «физическое или юридическое лицо, в установленном порядке привлекающее и использующее труд иностранных граждан на основании заключенных с ними гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг)». Рассматривая вопрос о совершенствовании государственного регулирования в сфере миграции, необходимо более подробно прописать механизм установления квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации.

Необходимо нормативно закрепить развитие межведомственных связей органов исполнительной власти по реализации полномочий в области регулирования правового статуса иностранных граждан и миграционной политики в целом путем внедрения практики заключения соглашений о взаимном

сотрудничестве и взаимодействии федеральных органов исполнительной власти в этой сфере отношений.

В главе третьей – **«Особенности конституционно-правового статуса отдельных категорий лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации»** - исследуются вопросы регулирования конституционно-правового статуса отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства.

Первый параграф – **«Особенности конституционно-правового статуса граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Российской Федерации»** посвящен проблеме урегулирования правового статуса граждан бывшего СССР, не являющихся гражданами Российской Федерации, но проживающих или возвращающихся на ее территорию.

В ходе проведенного исследования автор определяет, что российские соотечественники представляют собой важнейший фактор как в укреплении российского государства, так и в восстановлении политических, социально-экономических, культурных связей на постсоветском пространстве. Проблема легализации их правового статуса на территории Российской Федерации в настоящее время является крайне острой и требующей решения, причем решения комплексного.

Представляется целесообразным внести изменения в законодательство, устанавливающее правовой статус наших соотечественников, не являющихся гражданами Российской Федерации. В первую очередь необходимо ограничиться в Федеральном законе «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» лишь определением понятия «соотечественник за рубежом» и дать ему четкую юридическую трактовку. В этой связи представляется возможным внести изменение в статью 1 указанного Закона, изложив ее в следующей редакции: «Соотечественники за рубежом - лица, постоянно проживающие за пределами Российской Федерации и идентифицирующие себя по отношению к Российской Федерации как к своему Отечеству на основе общности языка, религии, культурного наследия, традиций и обычаев:

- лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства;

- выходцы из Российского государства, Российской Республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства либо имеющие вид на жительство или ставшие лицами без гражданства;

- потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии, за исключением потомков лиц титульных наций иностранных государств».

В целях организации поддержки и всесторонней защиты прав и законных интересов наших соотечественников, не являющихся гражданами России, в том числе в целях организации поддержки их возвращения в Российскую Федерацию необходимо принятие Федерального закона «О репатриации соотечественников в Российскую Федерацию». Данный нормативный правовой акт призван содействовать приведению к единообразию понятийного аппарата, а также должен закрепить как условия, основания и процедуру прибытия соотечественников в Российскую Федерацию, так и непосредственно регулировать их положение и порядок пребывания на территории нашего государства, устанавливая, например, перечень документов, необходимых для подтверждения статуса соотечественника, правовые основания пребывания на территории Российской Федерации, основные права и обязанности данной категории лиц. Концепция указанного проекта федерального закона приложена к диссертационному исследованию.

Во втором параграфе – «Особенности конституционно-правового статуса граждан Республики Беларусь, находящихся на территории Российской Федерации. Союзное гражданство как способ защиты прав и законных интересов граждан» рассматриваются особенности регулирования в Российской Федерации правового статуса граждан Республики Беларусь, а также обосновывается целесообразность введения института Союзного гражданства в рамках нормативных правовых актов, предусмотренных договором Российской Федерации и Республики Беларусь о создании Союзного государства.

Институт союзного гражданства появился и существует с момента образования Союза Беларуси и России. Введение указанного института — это попытка правовым путем создать новую форму политико-правовой взаимосвязи между гражданами государств-участников Союзного государства и самим Союзным государством, который сочетал бы в себе международно-правовые нормы и положения национального законодательства. Однако институт союзного гражданства в настоящее время в большей степени регулируется национальным законодательством государств-участников Союзного государства, а не нормативными правовыми актами, издаваемыми в рамках Союзного государства. Этот факт свидетельствует о недостаточном правовом регламентировании института единого гражданства на межгосударственном уровне. В связи с этим, автором в целях обеспечения равного правового статуса граждан обоих государств формулируется предложение разработать соответствующую модель гражданства Союзного государства путем принятия союзного нормативного правового акта в области гражданства. Представляется, что с учетом требований, установленных к нормативным правовым актам Союзного государства, наиболее приемлемой в данном случае была бы разработка Основ законодательства о гражданстве. До принятия союзного нормативно-правового акта в области гражданства единое союзное гражданство необходимо рассматривать в совокупности с национальными институтами гражданства. Кроме того, союзное гражданство требует формирования и усовершенствования соответствующих форм единого государственного устройства, правовых систем, условий и принципов формирования и функционирования общества и государства. Максимальная эффективность предлагаемого акта проявилась бы только в случае его принятия на основе Конституционного акта Союзного государства (а работа по разработке последнего в настоящее время, как известно, существенно замедленна).

В **Заключении** подводятся основные итоги диссертационного исследования, делаются выводы, высказываются предложения по совершенствованию конституционно-правовых средств регулирования положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, направленных на устранение имеющихся пробелов и противоречий.

Основные положения диссертации отражены в следующих научных публикациях –

работы, опубликованные *в рецензируемых изданиях, рекомендованных перечнем ВАК:*

1. Сиренко И.Н. Проблема применения Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» при реализации иностранцами права на труд // Бизнес в законе, 2008, № 1. – 0,4 п.л.

работы, опубликованные *в иных изданиях:*

2. Сиренко И.Н. Механизм квотирования иностранной рабочей силы на федеральном уровне в Российской Федерации: проблемы функционирования и направления совершенствования // Российская государственность в начале XXI века: тенденции, проблемы, перспективы. Материалы VIII Всероссийской научно-практической конференции «Государство, право, управление – 2008» / отв. ред. С.И.Некрасов. - М.:ГУУ, 2008. – 0,4 п.л.

3. Сиренко И.Н. Конституционные обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации // Экономика. Управление. Культура: сборник научных статей / Под ред. Л.Д. Абрамовой. – М.: ГУУ, 2007. – 0,4 п.л.

4. Сиренко И.Н. Особенности правового статуса граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Российской Федерации // Вестник университета. Серия: развитие отраслевого и регионального управления. – М.: ГУУ, 2007, № 8. – 0,5 п.л.

5. Сиренко И.Н. Конституционные права и обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации // Государство, право и управление: Материалы V-й Всероссийской научно-практической конференции / Под ред. М.И. Абдулаева, С.И. Некрасова. Вып. 1; М.: ГУУ, 2005. - 0,4 п.л.