

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)
Юридический институт

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ В ГЭК
Руководитель ООП
д-р. юрид. наук, профессор

_____ С.А. Старостин
подпись
« _____ » _____ 2021г.

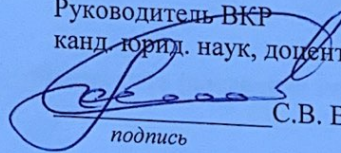
ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА МАГИСТРА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

Административно-правовой статус иностранных граждан

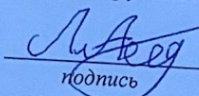
по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция
направленность (профиль) «Правовое регулирование организации и прохождения
государственной и муниципальной службы»

Лих Александр Сергеевич

Руководитель ВКР
канд. юрид. наук, доцент


_____ С.В. Ведяшкин
подпись
« _____ » _____ 2021 г.

Автор работы
студент группы № 061916


_____ А.С. Лих
подпись
« _____ » _____ 2021 г.

Аннотация

магистерской диссертации на тему: «Административно-правовой статус иностранных граждан»

Магистерская диссертация на тему «Административно-правовой статус иностранных граждан» посвящена исследованию актуальных проблем административно-правового статуса иностранных граждан и выработке собственных предложений по совершенствованию правового регулирования в данной сфере.

Объем основного содержания работы составил 74 страницы, при написании магистерской диссертации было использовано 98 источников.

Объектом исследования выступают общественные отношения, которые возникают в связи с пребыванием иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Предмет данной работы представлен нормативно-правовыми актами и нормами, которые регулируют общественные отношения, возникающие в связи с пребыванием иностранных граждан на территории Российской Федерации, сложившейся судебной практикой по заявленной тематике, соответствующими научными трудами.

Цель научного исследования состоит в разработке на основе анализа соответствующих норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с пребыванием иностранных граждан в России предложений по совершенствованию законодательства в соответствующей сфере.

Для достижения поставленных в настоящей работе целей и задач применялись общенаучные и частно-научные методы познания.

Структура работы определена поставленными целями и задачами и включает в себя введение, три главы, объединяющие шесть параграфов, заключение и список использованных источников и литературы.

Первая глава «Административно-правовой статус иностранных граждан» состоит из трех параграфов.

Первый параграф «История развития законодательства о правовом статусе иностранных граждан на территории Российского государства» посвящен изучению истории развития соответствующей сферы правового регулирования.

Второй параграф «О понятии иностранного гражданина» посвящен анализу понятийного аппарата в указанной сфере правового регулирования.

Третий параграф «Понятие и общая характеристика административно-правового статуса иностранных граждан» посвящен общему анализу прав и обязанностей, которыми наделены иностранные граждане в Российской Федерации.

Вторая глава «Принципы административно-правового статуса иностранных граждан» состоит из одного параграфа и посвящена изучению общепринятых принципов регулирования в данной правовой сфере.

Третья глава «О некоторых проблемах административно правового статуса иностранных граждан» состоит из двух параграфов.

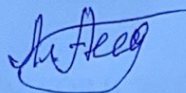
Первый параграф «Проблемы административно-правового статуса отдельных категорий граждан» посвящен анализу проблем административно-правового статуса несовершеннолетних и трудящихся иностранных граждан.

Второй параграф «О некоторых проблемах административной ответственности иностранных граждан» посвящен анализу актуальных проблем привлечения иностранных граждан к административной ответственности.

В работе приводятся примеры из правоприменительной практики, а также мнения исследователей в области административного права.

В заключении представлены краткие выводы по теме исследования.

Автор работы



А.С.Лих

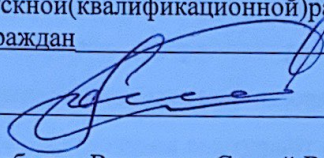
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Магистратура

ЗАДАНИЕ

по подготовке выпускной квалификационной (магистерской) работы

студенту Лих Александр Сергеевич

Тема выпускной(квалификационной) работы: Административно-правовой статус иностранных граждан

Утверждена 

Руководитель работы: Ведяшкин Сергей Викторович, канд. юрид. наук, доцент

Сроки выполнения выпускной (квалификационной) работы:

1). Составление предварительного плана и графика написания выпускной (квалификационной) работы

с «15» сентября 2019 г. по «07» октября 2019 г.

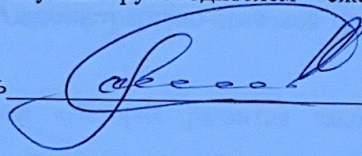
2). Подбор и изучение необходимых нормативных документов, актов и специальной литературы с «07» октября 2019 г. по «29» декабря 2019 г.

3). Сбор и анализ практического материала с «01» февраля 2020 г. по «28» сентября 2020 г.

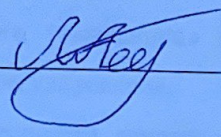
4). Составление окончательного плана выпускной (квалификационной) работы с «30» сентября 2020 г. по «01» декабря 2020 г.

5). Написание и оформление выпускной (квалификационной) работы с «11» января 2021 г. по «28» февраля 2021 г.

Встречи дипломника с научным руководителем – ежемесячно (последняя неделя месяца в часы консультаций).

Научный руководитель  Ведяшкин С. В.

С положением о порядке организации и оформления выпускных (квалификационных)

работ ознакомлен, задание принял к исполнению  Лих А. С.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
1 Административно-правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации	10
1.1 История развития законодательства о правовом статусе иностранных граждан на территории Российского государства.....	10
1.2 О понятии иностранного гражданина	15
1.3 Понятие и общая характеристика административно-правового статуса иностранных граждан.....	20
2 Принципы административно-правового статуса иностранных граждан.....	27
3 Проблемы административно-правового статуса иностранных граждан.....	38
3.1 Проблемы административно-правового статуса отдельных категорий иностранных граждан.....	38
3.2 О некоторых проблемах административной ответственности иностранных граждан	50
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	62
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	64

ВВЕДЕНИЕ

Миграция населения была и остается неотъемлемой частью общественной жизни. Каждый год миллионы людей меняют свое место жительства, участвуют в различных программах переселения, оформляют патенты для трудоустройства. Россия с данной точки зрения не является исключением. По мнению некоторых авторов, в современной России миграционные процессы протекают наиболее активно.

Так, в соответствии с официальной статистикой МВД в 2019 году зарегистрировано 19 518 304 фактов постановки на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства, что почти на 2 миллиона больше в сравнении с 2018 годом. Было оформлено 1 767 254 патентов для осуществления трудовой деятельности. 497 817 иностранных гражданина приобрело гражданство Российской Федерации, что почти вдвое больше, чем за 2018 год¹.

В Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации отмечается, что количество въехавших в Россию иностранных граждан постоянно превышает количество выехавших.

Данная статистика отражает значимость миграционного процесса. Определенная часть иностранных граждан, прибывших на территорию России, так или иначе получила разрешение на временное проживание, другая часть получила паспорт Российской Федерации и так далее. А эти факты в свою очередь не могут не оказывать влияния на демографию, экономику и другие важные сферы жизни общества и государства.

В связи с этим **актуальным** является вопрос, связанный с положением иностранных граждан, которые по тем или иным причинам пересекают государственную границу Российской Федерации.

Объектом исследования являются общественные отношения, которые возникают в связи с пребыванием иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормативно правовые акты и нормы, которые регулируют общественные отношения, возникающие в связи с пребыванием иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Цель исследования - комплексное изучение правового регулирования, касающегося отношений, возникающий в связи с пребыванием иностранных граждан в России изучение административного принуждения.

Задачами исследования являются:

¹ Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь - декабрь 2019 год [Электронный ресурс] // МВД РФ, URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/19364859/> (дата обращения 21.05.2020)

1. Изучение истории развития законодательства об иностранных гражданах на территории Российского государства;
2. Определение базовых понятий для заявленной области исследования;
3. Анализ действующего Российского, зарубежного и международного законодательства, регулирующего административно-правовой статус иностранных граждан;
4. Комплексное изучение принципов, касающихся отношений, возникающих в связи с пребыванием иностранных граждан в России
5. Анализ судебной практики по заявленной области исследования
6. Анализ проблем административно-правового статуса отдельных категорий иностранных граждан
7. Анализ проблем административной ответственности иностранных граждан.

Методологическую основу исследования составляет комплексное применение общенаучных и частноправовых методов.

Общенаучными методами исследования являются диалектический и логический методы (идеализация, абстрагирование, формализация, анализ, синтез, индукция, дедукция, обобщение), системно-структурный, а также лингвистический методы.

Частноправовыми методами исследования являются формально-логический, историко- и сравнительно-правовой методы, а также методы толкования правовых норм и правового моделирования.

Теоретическая основа исследования, содержащаяся в работе, была сформулирована с опорой на заключения научных трудов таких ученых как Авакьян С.А., Бахрах Д.Н., Бойко С.В., Корсик К.А., Гессен Г.В., Нефедов Б.И. Горлов А.Н. Манолов К.И., и других.

Правовой основой послужили международно-правовые акты, Конституция Российской Федерации, Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", иные действующие нормативно-правовые акты, постановления Конституционного Суда. Кроме того, было уделено внимание судебной практике по делам с наличием «иностранного элемента».

Степень разработанности темы исследования. Вопросы, связанные с наличием особого правового статуса иностранцев рассматривались многими исследователями. На современном этапе вопросы и проблемы, связанные со статусом иностранных граждан, нашли отражение в работах С.В. Бойко, О.В. Хабибулиной, М.Ю. Семенец, Ю.В. Морозова, Ю.Ф. Флоринской, Е.В. Еременко, И.Д. Фиалковской, О.В. Катаевой и других авторов.

Научная новизна исследования заключается в комплексном исследовании административно-правового статуса иностранных граждан. Большое значение в настоящей работе имеет анализ взглядов ученых по определенным проблемам, которые имеются в сфере правового регулирования статуса иностранцев, а также выработка самостоятельных авторских предложений по тому или иному дискуссионному вопросу.

Полученные в процессе исследования результаты позволили вынести на защиту следующие положения.

1. На сегодняшний день назрела объективная необходимость комплексного урегулирования административно-правового статуса иностранных несовершеннолетних граждан. Законодатель, по существу, не выделяет несовершеннолетних иностранных граждан в качестве субъекта общественных отношений и не регулирует особенности их правового статуса. Имеется проблема, связанная с частой практикой применения выдворения к родителям несовершеннолетних иностранных граждан, что ведет к умалению института семьи. Существует проблема, связанная с передачей родителям или иным законным представителям несовершеннолетних граждан, подлежащих выдворению (депортации). В российском законодательстве на сегодняшний день отсутствует нормативно закрепленный порядок передачи несовершеннолетних иностранных граждан, за исключением граждан государств – участников СНГ. Имеется проблема, связанная с продлением сроков пребывания иностранных несовершеннолетних граждан, чьи родители имеют право на пребывание в России. Во многих случаях, у родителей нет иного выхода, кроме как вывозить своего ребенка за пределы страны. Существует проблемы, связанные с правом на охрану здоровья, а также с правом на доступ к образованию

2. Запрет на осуществление трудовой деятельности вне пределов субъекта, на территории которого иностранному гражданину разрешено временное проживание признается необоснованным, затрудняющим реализацию права иностранного гражданина на труд. Данный запрет не представляется обоснованным ни с точки зрения безопасности (так как существуют соответствующие нормы, запрещающие осуществлять тот или иной вид деятельности), ни с точки зрения защиты рынка труда, так как соответствующие исследования подтверждают, что трудовая миграция оказывает положительный эффект на динамику занятости.

3. На сегодняшний день является крайне важным принятие соответствующих изменений, которые упростят процесс легализации трудящихся мигрантов в особенности из тех стран, которые обеспечивают наибольший приток трудовых мигрантов. Анализ статистических данных позволяет сделать вывод о том, что значительное число граждан, пребывающих в России, осуществляет свою трудовую деятельность нелегально, что

позволяет говорить о возможных нарушениях прав трудящихся, а также о том, что государство не взимает налоги с осуществления трудовой деятельности.

4. Обосновывается позиция, в соответствии с которой, некоторые практические вопросы применения конкретного вида наказания за совершение административного правонарушения, установленного главой 18 КОАП, выходят за рамки существующего правового регулирования и зависят в большей степени от личностных качеств того или иного сотрудника соответствующих служб. При этом, ввиду отсутствия критериев, общих подходов к применению категории малозначительности в случае совершения правонарушения, предусмотренного главой 18 КОАП, предлагается разработать общие направления применения категории малозначительности - признавать малозначительными деяния, когда срок нелегального пребывания составляет до 10 суток, при отсутствии других отягчающих обстоятельств.

5. Существует комплексная проблема, связанная с применением выдворения к иностранным гражданам в качестве наказания за совершение административного правонарушения. К проблемам в данной сфере можно отнести: условия содержания иностранных граждан, подлежащих выдворению, предельные сроки содержания, правовой статус при пребывании в ЦВСИГах, целесообразность длительного содержания иностранных граждан в специальных учреждениях с учетом достаточно больших материальных затрат. Несмотря на наличие соответствующих постановлений Конституционного суда, в которых он обязал российского законодателя принять соответствующие поправки, направленные на урегулирование некоторых из вышеуказанных проблем, соответствующих поправок принято не было.

Практическая значимость исследования состоит в том, что его положения развивают и конкретизируют теорию административного права. Сформулированные в работе выводы и предложения могут быть использованы при разработке законопроектов в целях восполнения существующих пробелов и устранения существующих на сегодняшний день противоречий в области регулирования административно-правового статуса иностранных граждан.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы при подготовке методических и учебных пособий по дисциплине «Административное право» и иных специальных курсов в части, относящейся к изучению иностранных граждан как субъектов административного права.

Структура исследования. Диссертационное исследование включает в себя введение, три главы, шесть параграфов, заключение, список использованных источников и литературы.

1 Административно-правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации

1.1 История развития законодательства о правовом статусе иностранных граждан на территории Российского государства

Первые упоминания об иностранцах можно найти в уставных грамотах XV века, которые регулировали отношения складывающиеся в сфере торговли. Так, Белозерская уставная грамота 1488 года определяла размер пошлин, которым облагались иностранцы, приехавшие торговать в Белозерскую землю².

По мнению некоторых авторов, уже в XV веке можно проследить начало появления некоторого процессуального статуса иностранцев. Так, английский мореплаватель Ричард Ченслер, который находился при Московском дворе 1553–1554 гг., отмечал превалирование русского законодательства перед английским уже по Судебнику 1550 года. Судебником предусматривалась возможность установления права каждого обиженного, в том числе и иностранного подданного, на непосредственное обращение в суд, в котором «великий князь постановляет решения по всем вопросам права»³.

Правовой статус иностранцев продолжал развиваться и в Смутное время. Этот период характеризовался изолированностью, иностранцам был запрещен свободный въезд в страну. Однако, Новоторговый устав от 22 апреля 1667 г. содержал условие, позволяющее «пропускать» иноземцев, у которых имеются жалованные грамоты о торгах⁴.

В более поздний период, с конца XVII века до середины XVIII века, русское государство стало более лояльно относиться к иностранцам. Им предоставлялись практически такие же права, что и местным гражданам. Для въезда на территорию страны иностранцам был необходим паспорт или дорожная книжка. При этом, Статья 129 Устава о паспортах устанавливала, что «каждый иностранец, приехавший в Россию с законным паспортом, должен явиться к губернатору первого, лежащего на его пути губернского городе и, представив ему свой паспорт, с которым он прибыл, получить взамен его паспорта для жительства и переездов в Империи»⁵. Уже в то время существовал аналог

² Гаврилов Евгений Дмитриевич Основные этапы становления и развитие правового статуса иностранных граждан в России // Евразийский Союз Ученых. 2017. №7-1. С. 40.

³ Филиппова Т.Ю. История развития законодательства о правовом положении иностранных граждан на территории Российского государства // Вестник ИрГТУ. 2013. № 6. С. 296.

⁴ Новоторговый устав 22 апреля 1667 года [Электронный ресурс] // Исторический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/novotorg.htm> (дата обращения 14.11.2019)

⁵ Корсик К.А. Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации. – М.: Политиздат, 1998. С. 208.

современного вида на жительство, который выдавался на один год. По истечению этого срока иностранный подданный должен был получать новый документ у губернатора губернии, в которой он проживал.

Понятие "иностранец" (иноземец) впервые появилось во времена Петра I. В пункте 61 главы 1 Регламента об управлении адмиралтейства и верфи указывалось: «Иноземцы считаются те, которые приехали из иных государств, и вступили в службу»⁶. Было законодательно оформлено право свободного посещения страны, а также закреплено право на бессрочное пребывание иностранных подданных.

Вторая половина XVIII века характеризовалась изданием нормативных актов, которые определяли статус различных категорий иностранцев. Это в определенной мере было связано с развитием сословного строя в России. Так, Жалованная грамота 1785 года предоставляла прибалтийским баронам, польской шляхте права на занятие торговлей, покупку земель на территории России⁷.

Позже в Своде законов Российской империи (свод законов о состояниях) был систематизирован порядок въезда и пребывания на территорию Российской империи. Завершали Свод законов о состояниях нормы о правовом положении иностранцев (раздел 6, ст. 1512 — 1558), которыми «признаются все подданные других держав, не вступившие в подданство России» (ст. 1512). Иностранцы имели право свободно въезжать и выезжать из страны, при условии получения необходимых документов. Дети иностранных граждан, которые родились на территории России и вступили на службу могли получить Российское подданство. Иностранцы могли заниматься ремеслом, осуществлять торговлю и приобретать недвижимость. Ряд ограничений вводился в отношении возможности иметь в собственности «населенные имения», крепостных крестьян без земли, а также в отношении проживания на территории отдельных местностей.⁸

Во второй половине XIX века также продолжает развиваться законодательство, регулирующее положение иностранцев. Особенно это касается уголовного законодательства. Устав Уголовного судопроизводства относил иностранцев, как обладающих дипломатическим иммунитетом, так и не имеющих такового, к обвиняемым, принадлежащим к особым ведомствам, то есть к особой категории лиц в уголовном судопроизводстве. Данный факт свидетельствует о появлении впервые единого

⁶ Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. Т. 2: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. М.: Юридическая литература, 1985. С. 346.

⁷ Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства от 21 апреля 1785 г. [Электронный ресурс] // Исторический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, URL: http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/dv_gram.htm (дата обращения 14.11.2019)

⁸ Кодан С.В. Сословное законодательство в политике российской верховной власти (1800-1850-е гг.) // Юридические исследования. 2012. № 2. С. 128.

нормативного акта, закрепившего собственно уголовно-процессуальный статус иностранных граждан на территории российского государства⁹.

Следующими важными нормативными актами, которые устанавливали статус иностранцев стали «Высочайше утвержденные Основные Государственные Законы 1906 года». В них устанавливались следующие важные положения: "Правами российских подданных иностранцы, в России пребывающие, пользуются с соблюдением ограничений, установленных законом"; "сила законов равно обязательна для всех без изъятия российских подданных и для иностранцев, в Российском Государстве пребывающих"¹⁰. Таким образом на законодательном уровне было закреплено обязательное исполнение требований законов как российских граждан, так и иностранцев.

После прихода большевиков к власти, государство определяло положение иностранцев исходя из их классовой принадлежности. Декрет ВЦИК от 1 апреля 1918 г. «О приобретении прав российского гражданства» установил право принимать в российское гражданство иностранцев, проживающих на территории РСФСР, местным Советам. При этом, допускалась возможность принятия в гражданство только тех иностранных граждан, которые принадлежали к классу рабочих или крестьян¹¹.

Принятая в 1924 году Конституция не содержала норм, связанных с иностранными гражданами. Конституция 1936 года содержала лишь норму, которая предусматривала возможность предоставления права убежища иностранным гражданам, преследуемым за защиту интересов трудящихся, или научную деятельность, или национально-освободительную борьбу¹². Дальнейшее развитие статуса иностранных граждан происходило в 50-60-е годы прошлого столетия. Это было связано с развитием международных отношений, развитием советского законодательства и развитие законодательства союзных республик.

В конституции СССР 1977 также были закреплены основополагающие принципы статуса иностранцев. Иностранным гражданам и лицам без гражданства в СССР гарантировались предусмотренные законом права и свободы, в том числе право на обращение в суд и иные государственные органы для защиты принадлежащих им личных, имущественных, семейных и иных прав. При этом, на иностранных граждан, находящихся

⁹ Филиппова Т.Ю. История развития законодательства о правовом положении иностранных граждан на территории Российского государства // Вестник ИрГТУ. 2013. № 6. С. 297.

¹⁰ Высочайше утвержденные Основные Государственные Законы от 23 апреля 1906 г. [Электронный ресурс] // Исторический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/apr1906.htm> (дата обращения 16.11.2019)

¹¹ Декрет ВЦИК о приобретении прав российского гражданства от 1 апреля 1918 г. [Электронный ресурс] // Исторический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/18-04-01.htm> (дата обращения 16.11.2019)

¹² Конституция СССР от 5 декабря 1936 г. [Электронный ресурс] // Исторический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm> (дата обращения 16.11.2019)

на территории СССР, возлагалась обязанность уважать Конституцию СССР и соблюдать советские законы¹³.

Первым комплексным законом, который урегулировал обширный комплекс общественных отношений, связанных с пребыванием иностранцев на территории СССР стал Закон СССР 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР». В соответствии с этим законом, иностранными гражданами признавались лица, которые не являлись гражданами СССР и которые не имели доказательств их принадлежности к иному государству. Иностранцам гарантировались предусмотренные законом права и свободы. Регулировались трудовые, семейные, налоговые, имущественные отношения, которые возникали в связи с пребыванием иностранцев на территории СССР. При этом, в большинстве случаев у иностранных граждан были такие же права, что и у граждан СССР¹⁴.

После распада СССР начало развиваться непосредственно Российское законодательство об иностранных гражданах. Основой для этого явилась Конституция 1993 года, которая закрепила в своих нормах положение о том, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации¹⁵ (далее Конституция РФ).

Основным актом, который был направлен на урегулирование отношений с иностранным элементом, стал Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" от 25.07.2002 N 115-ФЗ (далее N115-ФЗ)¹⁶, который урегулировал широкий спектр общественных отношений, складывающихся в связи с пребыванием иностранных граждан на территории Российской Федерации. Данный акт содержит нормы, которые регулируют разные сферы деятельности иностранных граждан, пребывающих на территории России: избирательные права, основы трудовой деятельности, отношение к трудовой службе и многие другие нормы.

¹³ Конституция СССР от 7 октября 1977 г. [Электронный ресурс] // Исторический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1977.htm> (дата обращения 18.11.2019)

¹⁴ Закон СССР от 24.06.1981 N 5152-X "О правовом положении иностранных граждан в СССР [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15671/ (дата обращения 18.11.2019)

¹⁵ "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 18.11.2019)

¹⁶ Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" от 25.07.2002 N 115-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/ (дата обращения 19.11.2019)

Таким образом, законодательство об иностранных гражданах прошло определенный период развития от грамот, которые регулировали преимущественно торговые отношения до принятия законов на федеральном уровне. На сегодняшний момент законодательство об иностранных гражданах продолжает развиваться с учетом целей государства, а также, с учетом международных стандартов. Многие авторы обращают внимание на ряд проблем, который присутствует на данном этапе развития этого института. Например, профессор Т.Я. Хабриева обращает внимание на неполноту, пробельность, противоречивость законодательства, относящегося к сфере миграции¹⁷. Многие авторы и политические деятели высказывают мнение о том, что законодательство является «жестким» в отношении возможности приобретения документов, разрешающих проживание в РФ, что необходимо упростить порядок получения гражданства. Так, лидер ЛДПР Владимир Жириновский неоднократно указывал на то, что многие государства дают гражданство без всяких ограничений, а в России соответствующий законопроект, в котором предлагается выдавать гражданство в упрощенном порядке всем "русским" по документу о рождении не принимается уже несколько лет подряд. В одном из относительно недавних заседаний, посвященному данному вопросу, которое состоялось 19 июня 2019 года, Владимир Жириновский покинул заседание государственной думы в знак протеста после того, как парламентское большинство отклонило законопроект его фракции об упрощенном порядке получения гражданства Российской Федерации¹⁸. Возможно, с учетом демографической обстановки и иных факторов, действительно можно согласиться с негодованием лидера ЛДПР. Однако, стоит учесть, что вопросы, связанные с пребыванием иностранных граждан, не должны решаться в короткие сроки, хотя бы из соображений безопасности. Также, можно сколько угодно говорить о том, что необходимо упростить порядок выдачи документов, предоставляющих право на постоянное проживание в России, упростить порядок выдачи гражданства для определенных категорий граждан, но делать это нужно с учетом Российской "действительности", то есть с учетом возможности размещения всех этих граждан, их трудоустройства и обеспечения всем необходимым. Так, недавно был принят Федеральный закон от 02.08.2019 N 257-ФЗ «О внесении изменений в N115-ФЗ» в части упрощения порядка предоставления некоторым категориям иностранных граждан и лиц без гражданства разрешения на временное проживание и вида на жительство", в соответствии с которым многим

¹⁷ Хабриева Т.Я. Правовая политика государства в сфере миграции населения // Миграционное право. 2006. № 1. С. 13.

¹⁸ Жириновский ушел с заседания Думы из-за отклоненного законопроекта о гражданстве . [Электронный ресурс] // Интерфакс , Москва, 2019 , URL: <https://www.interfax.ru/russia/665813> (Дата обращения: 19.11.2019)

категориям иностранных граждан могут быть выданы разрешения на временное проживание, вид на жительство без учета квот¹⁹. Одной из таких категорий стали граждане стран бывшего СССР, которые получили высшее профессиональное образование в РФ. С учетом того, что количество студентов, которые приезжают в Россию с бывших стран советского союза с целью получения высшего профессионального образования растет с каждым годом, изменения связанные с упрощением получения разрешения на временное проживание и вида на жительство представляются довольно прогрессивными. Так, в соответствии с официальной статистикой росстата в 2005 году в России обучалось 40,6 тысяч студентов из стран бывшего союза, а в 2018 году это количество достигло отметки в 185,4 тысячи²⁰. С учетом того, что многие из тех, кто получает высшее профессиональное образование раньше не имели возможности получать разрешение на временное проживание и вид на жительство в упрощенном порядке без учета квот, данные изменения действительно в значительной степени облегчают процесс дальнейшего проживания в Российской Федерации данной категории граждан и создают предпосылки для получения ими гражданства Российской Федерации.

1.2 О понятии иностранного гражданина

Одной из основных задач любого государства является обеспечение правового статуса населения этого государства. Важно понимать, что население неоднородно. В любой стране оно состоит не только из граждан данной страны, но и из иностранных граждан (а также лиц без гражданства), которые находятся на территории страны. Данные категории обладают разным правовым статусом, в основе которого лежит гражданство. В этой связи в каждом государстве имеются законодательно установленные понятия, касающиеся статуса этих категорий.

В большинстве случаев иностранцами принято считать лиц, которые находятся на территории государства и не являются его гражданами. В ряде международных актов для описания данной категории лиц используется понятие "неграждане".

¹⁹ Федеральный закон от 02.08.2019 N 257-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" в части упрощения порядка предоставления некоторым категориям иностранных граждан и лиц без гражданства разрешения на временное проживание и вида на жительство" [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_330654/ (дата обращения 19.11.2019)

²⁰ Россия в цифрах. 2019: Крат.стат.сб./Росстат М., 2019, С. 143.

В отечественном законодательстве используется понятия «иностранный гражданин». Легальное определение данной категории содержится в N115-ФЗ и Федеральном законе от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»²¹ (далее N62-ФЗ). В вышеуказанных актах дано следующее определение иностранного гражданина: "иностранный гражданин" – физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Следует отметить, что в большинстве случаев законодательство Российской Федерации отождествляет понятия "иностранный гражданин" и "лицо без гражданства". В соответствии с ч. 2 ст. 2 № 115-ФЗ, понятие «иностранный гражданин» включает в себя понятие «лицо без гражданства», за исключением случаев, когда федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан.

Однако статус данных категорий отличается. Дело в том, что иностранный гражданин находится в устойчивой правовой связи со своим государством, а значит, имеет право на защиту и покровительство такового. Кроме того, возможно заключение международного договора, который может предоставлять определенные преимущества в сфере пребывания на территории Российской Федерации. Например с рядом стран (Азербайджанская Республика, Абхазия, Республика Казахстан и иные страны²²) заключены соглашения между правительствами о безвизовых режимах.

Лица, которые гражданства не имеют такими преимуществами обладать не могут, за исключением редких случаев, когда государство в одностороннем порядке само их не предоставляет.

Наряду с понятиями «иностранный гражданин» в качестве синонимов довольно часто используются понятия «иностранный подданный», «апатрид», «аполид».

Термин " подданный" связан с государствами с монархической формой правления. Так, В.М. Гессен пишет: «В государствах монархических, отношение подданства мыслится как отношение индивида к монарху; и такое отношение называется подданством. Наоборот, в республиканских государствах отношение подданства как отношение индивида к государству, а не к органу власти в государстве, называется

²¹ Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" от 31.05.2002 N 62-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36927/ (дата обращения 21.11.2019)

²² Наличие безвизового режима при въезде в иностранные государства для граждан Российской Федерации, являющихся владельцами дипломатических, служебных и общегражданских паспортов [Электронный ресурс] // Консульская служба МИД России, URL: https://www.kdmid.ru/info.aspx?lst=info_wiki&it=/Spisok_stran_s_uproshchennym_poryadkom_vyezda.aspx (Дата обращения 20.11.2019)

гражданством. Индивид является подданным в монархиях и гражданином в республиках²³.

Данный термин не содержится ни в одном из законов Российской Федерации. Однако его можно найти в ряде подзаконных актов. Например, в Постановлении Правительства РФ от 27 апреля 2001 г. 322 «Об утверждении Положения о проведении экспертизы и контроля за вывозом культурных ценностей» данные термины используются как синонимы²⁴. Если говорить об иностранном законодательстве, то данный термин используется в Японии, Швеции и других странах²⁵.

"Апатридом" или "аполидом" называют лиц, которые не могут рассматриваться гражданином какого-либо государства в силу действующего законодательства. Такое понятие дано в Конвенции ООН "о статусе апатридов"²⁶. Другими словами, эти понятия имеют то же значение, что и понятие "лицо без гражданства".

Таким образом, главным критерием, который используется для определения «вида» иностранца как в России, так и за рубежом является факт наличия либо отсутствия гражданства. Легальное определение гражданства содержится в №62-ФЗ. Под гражданством понимается "устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. " Под иным гражданством закон понимает гражданство (подданство) иностранного государства.

На основании наличия гражданства закон делит граждан на несколько основных категорий:

- 1) граждане Российской Федерации;
- 2) иностранные граждане
- 3) лица без гражданства
- 4) лица с двойным гражданством

Наибольшую сложность для определения статуса среди вышеперечисленных категорий представляют лица с двойным гражданством. Речь идет о случаях, когда у лица имеется одновременно гражданство двух и более государств, которые заключили соответствующие международные соглашения. Необходимость и практическое значение

²³ Гессен В. М. Подданство, его установление и прекращение / Гессен В. М. СПб.: Тип. «Правда», 1909. Т. 1. С. 123.

²⁴ Постановление Правительства РФ от 27.04.2001 N 322 "Об утверждении Положения о проведении экспертизы и контроля за вывозом культурных ценностей [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_31454/ (дата обращения 20.11.2019)

²⁵ Ванюшин, Я. Л. Соотношение гражданства и подданства: Некоторые вопросы теории и практики //Юрист-Правовед. 2007. № 2. С. 49.

²⁶"Конвенция о статусе апатридов" (Заключена в г. Нью-Йорке 28.09.1954) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=16741#033222264959168135> (дата обращения 21.11.2019)

такого соглашения состоит в том, что оно позволяет взаимно регламентировать проблемы, которые могут возникнуть при реализации прав и обязанностей, связанных с институтом гражданства: определение правового статуса, реализация политических прав, исполнение воинской и иных обязанностей, предоставление защиты и покровительства и иные вопросы. В связи с этим двойное гражданство иногда именуют двойным урегулированным гражданством.

Законодательство России предусматривает возможность наличия двойного гражданства. Данное положение закреплено в статье 62 Конституции и находит свое более детальное выражение в законе о гражданстве. В Конституции сказано, что гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства в соответствии с Российским законодательством или международным договором (ч.1 ст. 62). При этом, наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ч. 2 ст. 62). На данный момент заключено всего два таких международных договора: с Таджикистаном и Туркменистаном

Существует также понятие "множественного гражданства", когда у лица одновременно имеется гражданство двух и более государств, не имеющих по данному вопросу международных договоров. Состояние человека одновременно в гражданстве нескольких государств, не заключивших об этом международные договоры, может повлечь для лица и государства негативные последствия, связанные с административно-правовым статусом. Например, могут возникнуть сложности с дипломатической защитой, прохождением службы в Вооруженных Силах, поступлением на государственную службу, уплатой налогов и так далее. Чтобы не допустить этого, большинство стран стремятся к сокращению множественного гражданства. Так, 6 мая 1963 года Советом Европы в городе Страсбург была принята Конвенция о сокращении числа случаев множественного гражданства и о воинской обязанности в случаях множественного гражданства.

Отдельно стоит отметить, что многие авторы в своих работах обращают внимание на проблему, связанную с употреблением терминов "двойное гражданство" и "множественное гражданство". Дело в том, что в Европейском законодательстве используется второй термин. Европейская конвенция о гражданстве 1997 года определяет множественное гражданство как обладание одним и тем же лицом одновременно

гражданством двух и более государств²⁷. Если сопоставить данное определение с определением понятие двойного гражданства в российском законодательстве, то можно сделать вывод, что они идентичны. Таким образом, российский законодатель по сути использовал более узкое понятие двойного гражданства, хотя практически Конституция Российской Федерации употребляет аналогичный термин. Если бы в " законе о гражданстве" использовался термин "множественное гражданство", то никакого противоречия между Конституцией и Конвенцией не было бы, кроме того, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации не запрещают лицу обладать только гражданством двух государств²⁸.

В случае наличия у гражданина гражданства двух и более государств у лица возникает обязанность в установленный срок уведомить о факте наличия или приобретения гражданства, вида на жительство или иного документа, который предоставляет право проживания на территории иностранного государства. Данная обязанность обусловлена тем, что лицо находится в правовой связи с Российской Федерацией с одной стороны и с иным государством с другой. При этом, данное лицо несет определенные обязанности перед обоими государствам, а значит, действия и волеизъявления такого лица могут обуславливаться не только требованиями правопорядка Российской Федерации и интересами ее народа, но и требованиями, которые вытекают из принадлежности к иностранному государству.

Обязанность уведомления заключается в обращении гражданина в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по месту жительства данного гражданина в пределах Российской Федерации в течение 60 дней со дня приобретения иного гражданства или получения документа на право постоянного проживания в иностранном государстве. За неисполнение данной обязанности предусмотрена уголовная (ст. 330.2 УК) и административная ответственность (ст. 19.8.3 КОАП).

В пользу института двойного гражданства можно привести немало аргументов: лица, обладающие двойным гражданством, получают возможность безвизового въезда в страну второго гражданства, а также во все иные страны, с которыми имеются соглашения о безвизовом въезде с государствами, гражданством которых обладает лицо; значительно

²⁷ "Европейская конвенция о гражданстве" (ETS N 166) [рус., англ.] (Заключена в г. Страсбурге 06.11.1997) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=23496#06278809126136957> (дата обращения 21.11.2019)

²⁸ Блинов А. Б., Чаплин Н. Ю. Гражданство России: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право, 2002. № 4. С. 3.

более легкий процесс трудоустройства, возможности в построении бизнеса; определенные льготы в налогообложении ²⁹.

Подводя итог, можно сказать, что правовой статус иностранных граждан устанавливается государством пребывания путем закрепления в законодательстве объема предоставляемых прав и свобод. В современных демократических государствах правовой статус иностранных граждан характеризуется прежде всего тем, что на них распространяются всеобщие права человека и подавляющее большинство прав, свобод и обязанностей граждан страны пребывания или проживания³⁰.

На сегодняшний день нет единого международного договора, который определял бы для всех государств единый правовой статус иностранцев, что представляется логичным при наличии различий в политических, правовых, культурных аспектах. Однако имеются принципы и правила, которые приняты на международном уровне, и которыми должны руководствоваться страны при установлении правового статуса иностранных граждан. Вместе с тем, каждое государство самостоятельно решает все вопросы, касающиеся условий допуска иностранцев на свою территорию, их пребывания и деятельности в стране³¹. При этом, всегда принимается во внимание, что иностранный гражданин сохраняет устойчивую правовую связь со своим государством при пребывании на территории другого и у него всегда имеется право на покровительство и защиту.

1.3 Понятие и общая характеристика административно-правового статуса иностранных граждан

Анализу административно-правового статуса иностранных граждан, их отдельных категорий, выделенных по тем или иным основаниям посвящено множество работ. При этом определенной сложностью является то, что в юридической литературе не достигнуто полного согласия по поводу понятия и элементов административно-правового статуса личности как такового.

С учетом изучения литературы, можно выделить две точки зрения на данную проблему: одни авторы выступают за "расширительное" понимание и толкование административно-правового статуса, включая в него не только права и обязанности, но и такие элементы как гражданство, правоспособность, дееспособность, ответственность,

²⁹ Блинов А. Б., Чаплин Н. Ю. Гражданство России: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право, 2002. № 4. С. 4.

³⁰ Енгибарян Р.В. Сравнительное конституционное право: учебник. М., 2005. С. 147.

³¹ Чиркин В.Е. Конституционное право России: учебник. М., 2003. С. 128.

правовые гарантии, законные интересы и другие; другие авторы считают, что административно-правовой статус определяется соответствующими правами и обязанностями.

На мой взгляд, в данном случае правыми являются и те и другие, так как большинство предлагаемых элементов для определения административно-правового статуса при расширительном толковании находятся в очень тесной правовой связи между собой. Вместе с тем, представляется, что именно права и обязанности выступают основой административно-правового статуса. Так, Мальцев Г.В. пишет, что права и обязанности являются "сердцевинной, центром правовой сферы и в это сфере и лежит ключ к решению основных юридических проблем"³². В учебной литературе административно-правовой статус также сводят к комплексу прав и обязанностей в административно-правовых отношениях³³.

Таким образом, представляется, что для общего анализа административно-правового статуса иностранцев, прежде всего необходимо произвести анализ основных прав и обязанностей данной категории лиц.

Иностранные граждане наделяются различными правами в Российской Федерации. В соответствии с общепринятым делением их можно разделить на следующие группы: личные; политические; социально-экономические; культурные. В Российской Федерации, как и в большинстве других стран, ограничения в основном присутствуют в политической сфере, однако имеют место и в иных сферах.

Личные права, которыми наделяются иностранные лица в России совпадают с правами, которыми наделены собственные граждане. Сюда относят такие права как: право на жизнь, право на охрану здоровья, личную и семейную тайну, право на выбор места жительства, свободу передвижения и другие права. Вместе с тем, этим правам присущи определенные ограничения. Например, иностранцы могут въезжать на территорию Российской Федерации при наличии соответствующего документа, подтверждающего легальность такого передвижения. Находиться на территории Российской Федерации они также могут строго определенный период, который определяется целями их пребывания в Российской Федерации либо соответствующими документами, которые предоставляют право на временное или постоянное проживание.

Политические права иностранных граждан связаны, как правило, с определенными ограничениями, по сравнению с собственными гражданами. В политической сфере

³² Мальцев Г.В. Права личности: юридическая норма и социальная действительность. Конституция СССР и правовое положение личности. М. 1979. С. 50.

³³ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник. М.: Издательство Норма, 2008. С. 131.

административно-правовой статус иностранных граждан сводится к следующим особенностям.

1. Ограниченное участие в избирательных отношениях. Конституция РФ устанавливает правило, в соответствии с которым только граждане России могут избирать и быть избранными в органы государственной власти и участвовать в референдуме (ст 32). Из этой статьи и вытекают требования к обязательному наличию гражданства для кандидатов на должности депутатов, президента, законодательных органов субъектов и так далее. При этом статья 3 Федерального Закона " об основных гарантиях избирательных прав и права на участия в референдуме граждан Российской Федерации" устанавливает запрет на осуществление деятельности, которая способствует, либо препятствует выдвижению кандидатов, списков кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, выдвижению инициативы проведения референдума и проведению референдума, достижению определенного результата на выборах, референдуме. Они также не могут вносить пожертвования в избирательные фонды.

Единственное право, которое могут реализовать иностранные граждане в избирательных отношениях сводится к тому, что иностранные граждане, которые постоянно проживают на территории соответствующего муниципального образования, имеют право участвовать в качестве избирателя и быть избранными в органы местного самоуправления. Изъятия в избирательной сфере для иностранных граждан объясняются общими ограничениями для иностранцев, которые направлены на достижение целей в области обеспечения безопасности, общественного порядка, и потому в целом являются справедливыми³⁴.

2. Отсутствие права на членство в политической партии. Федеральный закон «О политических партиях» устанавливает, что правом на объединение в политическую партию наделены только граждане Российской Федерации. Иностранные граждане в соответствии с законом, не могут быть учредителями, членами политической партии. Со стороны иностранных граждан не допускаются пожертвования и заключение сделок с политическими партиями

3. Ограничения, связанные с прохождением государственной и муниципальной службы. С учетом того, что государственная служба в соответствии с законом, определяется как профессиональная служебная деятельность граждан РФ, иностранные граждане не могут проходить состоять на службе.

³⁴ Е. В. Еременко Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Общественные науки. 2015. № 1 (33). С. 72.

Исключением из ограничений, связанных с прохождением государственной службы, является возможность прохождения военной службы. Это право предоставлено иностранным лицам, хотя оно и ограничено.

Так, допускается прохождение службы только в Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях, то есть исключается возможность прохождения службы в ФСБ, СВР и иных органах. Прохождение военной службы иностранными гражданами возможно только по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами. Иностранец, который поступает на военную службу по контракту, должен владеть государственным языком Российской Федерации, соответствовать медицинским и профессионально-психологическим требованиям военной службы к конкретным военно-учетным специальностям, требованиям образования, квалификации и физической подготовки. Также особенностью является то, что иностранные граждане могут заключить контракт о прохождении военной службы в возрасте от 18 до 30 лет (в то время как россияне могут заключить такой контракт в возрасте от 18 до 40 лет). До недавнего времени иностранцы могли неоднократно заключать контракт о прохождении военной службы, однако принятый Федеральный закон от 29.05.2019 № 117-ФЗ "О внесении изменений в статьи 34 и 40 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" внес изменения, в соответствии с которыми иностранные граждане могут заключить контракт о прохождении военной службы лишь один раз³⁵.

4. Отсутствие возможности осуществлять правосудие. Правом на осуществление правосудия наделены только граждане Российской Федерации. Это касается как вопросов замещения должностей судей, так и вопросов, связанных с непосредственным участием в осуществлении правосудия. Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 119) и Закону Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» кандидат в судьи не только должен отвечать предъявляемым требованиям по квалификации, возрасту и другим требованиям, но и являться гражданином Российской Федерации (ст. 4)³⁶. Не допускается также участие иностранных граждан в качестве присяжных, арбитражных и народных заседателей.

³⁵ Федеральный закон от 29.05.2019 N 117-ФЗ "О внесении изменений в статьи 34 и 40 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_325547/ (дата обращения 26.11.2019)

³⁶ Закон РФ "О статусе судей в Российской Федерации" от 26.06.1992 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_648/ (дата обращения 26.11.2019)

5. Определенные особенности проведения и участия в публичных мероприятиях. В законодательстве нет норм, которые указывали бы на прямое ограничение или запрет на участие иностранных лиц в таких мероприятиях. Однако в ст. 31 Конституции РФ сказано: «Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование». Таким образом, из Конституции следует, что указанным правом обладают только граждане Российской Федерации. Однако, целый ряд ученых неоднозначно толкуют данную норму. Так, С. А. Авакьян утверждает, что, хотя по ст. 31 Конституции Российской Федерации право на манифестации закреплено за гражданами Российской Федерации, «на самом деле можно, конечно, говорить и об осуществлении данного права также иностранцами».³⁷ С.С. Авакьян пишет, что иностранцы также как и российские граждане имеют право собираться мирно, без оружия, и не только в помещении, но и под открытым небом. Так, во многих вузах иностранные студенты проводят собрания, организуют мероприятия, создают студенческие объединения. «Что касается митингов, демонстраций и пикетирования как акций протеста, то нельзя ограничивать иностранцев в их проведении, если они направлены не против конституционного строя России, а против дискриминационных мер по отношению к иностранцам либо в защиту их прав»³⁸.

Причиной неопределенности в данном вопросе по мнению Н.Е. Таевой является двойственный характер таких собраний, из-за чего нельзя точно сказать это право политическое или же личное³⁹. Это право может быть применено как в частных интересах, так и в общественных. Граждане могут собраться для обсуждения частных интересов, которые никак не связаны с политикой. Однако граждане могут собраться и для обсуждения политических вопросов, и в этом понимании право собраний является политическим и должно принадлежать только гражданам государства⁴⁰. Таким образом, иностранные граждане имеют право собираться мирно, без оружия, но с учетом ограничений, которые касаются участия в запрещенных публичных мероприятиях, преследующих политические цели.

В осуществлении социально-экономических прав иностранными гражданами также есть определенные особенности.

Так, в соответствии с законом №115-ФЗ, для иностранцев устанавливаются определенные профессиональные ограничения. Например, иностранцы не могут:

³⁷ Авакьян, С. А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция / С. А. Авакьян. СПб., 2003. С. 172.

³⁸ Там же. С. 173.

³⁹ Таева Н.Е. Право иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, собираться мирно, без оружия // Юридический мир. 2006. № 12. С. 32-33.

⁴⁰ Матвеев, В. О. Право публичных собраний / В. О. Матвеев. – СПб., 1909. С.6-8.

замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации; быть членом экипажа военного корабля Российской; быть командиром гражданского воздушного судна и так далее.

. Имеются и иные нормативно-правовые акты, которые запрещают заниматься определенным видом деятельности иностранным гражданам. Например, в соответствии с Законом «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», следует, что частной детективной деятельностью могут заниматься только граждане Российской Федерации⁴¹.

Также у иностранных граждан имеются определенные ограничения в отношении возможности приобретения земельных участков. Согласно ч.3 ст. 15 Земельного кодекса Российской Федерации иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях и на иных установленных особо территориях Российской Федерации. Земельные участки в границах морского порта не могут находиться в собственности иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных организаций⁴², а земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения могут быть предоставлены только на праве аренды. Земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, могут предоставляться иностранным гражданам и лицам без гражданства в собственность только за плату (ч. 5 ст. 28 Земельного кодекса РФ).

Еще одной из особенностей статуса является ограниченное право на пенсионное обеспечение иностранных граждан. Так, в соответствии с Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Российской Федерации, имеют право на пенсию в соответствии с настоящим Федеральным законом на тех же основаниях, что и граждане Российской Федерации, если иное не предусмотрено федеральным законом или международными договорами Российской Федерации (ч. 1 ст. 3). Однако закон устанавливает определенные требования для получения пенсии: правом на ее получение могут воспользоваться исключительно иностранные граждане, которые

⁴¹ Закон РФ "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11.03.1992 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385/ (дата обращения 27.11.2019)

⁴² Федеральный закон "О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 08.11.2007 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72390/ (дата обращения 28.11.2019)

постоянно проживают на территории Российской Федерации не менее 15 лет и достигшие возраста 65 лет для мужчин и 60 лет для женщин⁴³.

В отношении культурных прав законодательно закреплено, что иностранные граждане имеют равные права с гражданами Российской Федерации в сфере культурной деятельности (в том числе право пользоваться достижениями культуры и др.). Особые условия культурной деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации устанавливаются только федеральными законами. В качестве примера таких особых условий, которые, как правило, сводятся к ограничениям, можно привести норму ч.3 ст. 9 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях", в соответствии с которой учредителем религиозной организации может быть только гражданин Российской Федерации. Однако иностранные граждане могут состоять в религиозных организациях и имеют право на создание иной формы религиозного объединения - религиозной группы⁴⁴.

Что касается обязанностей перед государством, то самая важная особенность состоит в том, что иностранные граждане освобождаются от призыва на военную службу. В целом, освобождение иностранного гражданина от военной службы в государстве пребывания является общепринятым правилом, так как в противном случае при конфликте политических интересов возможной была бы ситуация, в которой иностранное лицо, могло бы призываться в стране пребывания для участия в военных конфликтах с собственным государством и не только.

Таким образом, административно-правовой статус иностранных граждан обладает определенной спецификой, которая в основном сводится к определенным изъятиям и ограничениям. Однако, стоит признать, что эти ограничения вполне обоснованы с точки зрения безопасности и иных факторов. У иностранных граждан имеются специальные обязанности (в частности, по своевременной постановке на миграционный учет). Наличие этих прав и обязанностей фактически и юридически оправдано и объясняется прежде всего нахождением этих лиц за пределами их собственных государств.

⁴³ Федеральный закон "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" от 15.12.2001 2007 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34419/ (дата обращения 28.11.2019)

⁴⁴ Федеральный закон "О свободе совести и о религиозных объединениях" от 26.09.1997 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16218/ (дата обращения 29.11.2019)

2 Принципы административно-правового статуса иностранных граждан.

Правовое регулирование общественных отношений всегда основывается на ряде определенных принципов. Не являются исключением и общественные отношения, в которых присутствует иностранный «элемент». Традиционно, под принципами понимаются общие, руководящие начала, основы правового регулирования той или иной сферы.

Принципы служат основой для эффективной реализации круга прав и обязанностей, для защиты интересов иностранных граждан. Принципы также имеют очень важное значение для урегулирования отношений, в случаях наличия пробелов в праве, с чем можно достаточно часто сталкиваться, в условиях, когда законодательство в определенной сфере подвержено постоянному, динамичному изменению, что мы можем наблюдать, когда говорим о законодательстве, которое затрагивает категорию иностранных граждан.

Под принципами административно-правового статуса иностранцев в РФ, следует понимать закрепленные в административно-правовых актах основополагающие идеи, установки, определяющие обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций государственных управленческих органов по осуществлению правоохранительной и правоприменительной деятельности относительно этой категории лиц, а также, реализации иностранцами своих прав и обязанностей⁴⁵.

Можно по-разному классифицировать принципы административно-правового статуса иностранных граждан. Очевидно, что с учетом наличия ряда международных актов, прежде всего, следует выделить принципы международного права, которые государства должны соблюдать в отношении всех граждан, в том числе и иностранных. Данные принципы содержатся во Всеобщей Декларации прав человека; Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают; Международном пакте о гражданских и политических правах и иных актах.

Нормы-принципы в указанных международных актах являются общепринятыми и основополагающими в данной сфере правового регулирования и часто находят свое отражение в национальных законодательствах. С учетом анализа ряда международных актов, можно выделить следующие принципы административно-правового статуса иностранных граждан:

⁴⁵Хабибулина О.В. Административно-правовой режим пребывания иностранцев в Российской Федерации : Автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.14. ДГУ, Владивосток, 2006. С. 66.

Принцип уважения прав человека и его основных свобод. Содержание названного принципа сводится к обязанности государства-участника конвенции обеспечивать на своей территории и в пределах своей юрисдикции те права и свободы человека, которые установлены в соответствии с международными актами универсального и регионального характера, прежде всего с Уставом ООН ⁴⁶. Несмотря на формулировку данного принципа как «уважение прав человека и его основных свобод», среди многих авторов устоялось мнение о том, что у государства есть триада обязательств в данной сфере: обязательство уважать, обеспечивать и защищать⁴⁷. Обязательство по защите также может быть «разделено» на несколько обязательств, которые государство должно исполнить в определенных случаях. Например, когда речь идет о грубых массовых нарушениях прав человека в случаях совершения геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности, принцип защиты включает в себя обязательства: предотвратить, отреагировать, восстановить и наказать виновных лиц⁴⁸.

В тех случаях, когда государство не способно обеспечить исполнение указанных обязательств, международное сообщество обязано посодействовать такому государству. В таком случае международное сообщество несет ответственность за вмешательство сначала дипломатическими способами, а затем, в качестве крайней меры, с использованием вооруженных сил⁴⁹.

Принцип распространения на иностранцев юрисдикции государства пребывания. Будучи суверенным государством, Российская Федерация самостоятельно определяет правила поведения, соблюдать которые должны все физические лица, находящиеся на ее территории, в том числе и иностранцы, за исключением определенного круга лиц, которые обладают иммунитетом. Статья 4 Всеобщей Декларации прав человека указывает на то, что иностранные граждане, находящиеся на территории «не своего» государства обязаны соблюдать законы государства, в котором они проживают или находятся, а также с уважением относиться к местным традициям. При этом, статья 3 Декларации устанавливает, что государство должно публиковать свое национальное законодательство

⁴⁶ Манолов К.И., Юридические основы регулирования международно-правового статуса иностранцев. Тверь, 1993. С.4-5.

⁴⁷ Липкина Надежда Николаевна Международноправовое обязательство уважать права человека: основные элементы содержания и пределы // Журнал российского права. 2014. №4 (208). С. 113.

⁴⁸ Evans G. From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect // Wisconsin International Law Journal. 2006. No. 24. P. 709.

⁴⁹ Сазонова Кира Львовна Концепция «Ответственность за защиту» в миротворческой деятельности организации Объединенных Наций // Юридическая наука. 2012. №1. С. 122.

или правила, касающиеся иностранцев, что закреплено⁵⁰. У отдельных категорий иностранцев, таких как апатриды и беженцы, также существуют обязательства в отношении страны, в которой они находятся. В частности, они должны подчиняться законам и постановлениям того государства, где они находятся, а также мерам, принимаемым для поддержания общественного порядка, что закреплено в соответствующих конвенциях (ст.2 Конвенции о статусе апатридов, ст.2 Конвенции о статусе беженцев). Данный принцип нашел свое выражение в национальном законодательстве. В частности, в пункте «в» 71 статьи Конституции, закреплено положение о том, что в ведении РФ находятся регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; регулирование и защита прав национальных меньшинств.

Принцип защиты иностранного гражданина государством его гражданства. Данный принцип имеет свое проявление в виде дипломатической защиты, и закреплён, как на международном, так и на национальном уровнях. В ст. 10 Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают закреплено, что: «любому иностранцу должна быть предоставлена свобода в любое время связаться с консульством или дипломатическим представительством государства, гражданином которого он является, или, при отсутствии таковых, с консульством или дипломатическим представительством любого другого государства, которому поручено защищать интересы государства, гражданином которого он является, в государстве, в котором он проживает»⁵¹. Таким правом на защиту обладает каждый гражданин своей страны, но оно приобретает особый смысл, когда мы говорим о человеке, находящемся за пределами государства, с которым он имеет устойчивую правовую связь в виде гражданства. В отношении российских граждан, находящихся за пределами РФ данный принцип закреплён в ч. 2 ст. 61 Конституции: «Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами»

Под дипломатической защитой понимается механизм мирного урегулирования международно-противоправного деяния, который совершается государством в отношении иностранного лица вследствие нарушения международных стандартов обращения, повлекшего причинение ущерба указанному лицу или наступления последствий, которые

⁵⁰ Всеобщая декларация прав человека от 10. 12. 1948 [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН, URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения 23.05.2020)

⁵¹ Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают от 13. 10. 1985 [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН, URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/not_nationals_rights.shtml (дата обращения 23.05.2020)

государство вправе рассмотреть как нарушение своих собственных интересов с целью призвания к ответственности⁵².

Дипломатическая защита осуществляется государством через государственные органы, к числу которых в данной сфере относятся дипломатические представительства и консульские учреждения, находящиеся на территории иностранного государства. Так, по условиям Венской конвенции о консульских сношениях 1963 года консул в государстве пребывания осуществляет защиту интересов представляемого государства и его граждан в рамках, дозволяемых международным правом.

Необходимо отметить, что большинство авторов сходятся во мнении о том, что защита может осуществляться не только в отношении иностранных граждан, но и в отношении апатридов. Определенная особенность имеется в отношении защиты бипатридов. Так, И.И. Лукашук рассматривает ситуацию, когда лицо, которое обладает двумя или более гражданствами находится на территории третьего государства. В этом случае подлежит применению критерий эффективного гражданства. Третье государство вправе определить какое гражданство является эффективным: таковым является гражданство страны, в котором лицо обычно и преимущественно проживает, либо гражданство страны, с которой оно наиболее тесно связано, с учетом фактических обстоятельств, в которых оно находится⁵³.

Большинство авторов сходятся во мнении о том, что дипломатическая помощь может и должна быть оказана лицу не только в случаях, когда лицу либо его имуществу был нанесен вред за границей, но и в случаях, когда лицо нуждается в такой защите, например, в случае болезни⁵⁴. Формы и методы дипломатической защиты выбираются в зависимости от конкретной ситуации: это может быть привлечение внимания властей страны пребывания к тем или иным обстоятельствам, требования о компенсации, о наказании виновных, переговоры и другие меры. Возможно также применение «жестких» мер таких как реторсия, отзыв дипломатических представителей.

Важным условием осуществления дипломатической защиты является принцип невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государства пребывания.⁵⁵

⁵² Волкова, М.С. К вопросу об определении понятия «дипломатическая защита» // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2009 №3. С. 108.

⁵³ Лукашук И.И. Дипломатическая защита // Право и политика. 2001. № 8 С 20.

⁵⁴ Горлов А.Н. К вопросу о защите иностранцев // Вопросы теории и практики международного права. М.: ИМО. 1959. С. 44 – 46.

⁵⁵ Международное право / под ред. Г.И.Тункина. М. 1994. С.310.

Таким образом, принцип защиты иностранного гражданина государством его гражданства в виде дипломатической защиты является важным институтом для защиты прав и интересов иностранных граждан во время их пребывания в другой стране.

Принцип защиты прав и интересов иностранных граждан государством пребывания. Декларация прав человека устанавливает, что у *каждого* человека есть право на равную защиту закона без каких-либо различий и дискриминации (ст.7), а также, *каждый* человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом (ст. 8). В ст. 2 международного пакта о гражданских и политических правах содержится корреспондирующая обязанность: «Каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства»⁵⁶ При этом, ст. 2 международного пакта об экономических, социальных и культурных правах устанавливает, что развивающиеся страны могут с надлежащим учетом прав и свобод человека и своего народного хозяйства определять, в какой мере они будут гарантировать признаваемые в настоящем Пакте экономические права лицам, не являющимся их гражданами⁵⁷. В целом, при анализе вышеуказанных международных актов можно обнаружить, что очень многие статьи содержат в себе выражение «каждый», что по определению позволяет сделать вывод о том, что все эти права и обязанности распространяются на иностранных граждан.

Очевидно, что государство, с учетом международных обязательств обязано обеспечить защиту всех этих прав иностранцев. Другой вопрос состоит в том, в какой мере государство готово гарантировать эти права. Иными словами, административно-правовой статус иностранцев будет в определенной мере зависеть от законодательства страны пребывания и от реальной возможности защитить свое право, в том числе в суде. Конституция РФ устанавливает, что на территории России государственная защита прав и свобод человека и гражданина гарантируется, а также, что *каждый* вправе защищать свои

⁵⁶ Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966 [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН , URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения 23.05.2020)

⁵⁷ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16.12.1966 [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН , URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml (дата обращения 23.05.2020)

права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Также Конституция устанавливает, что *каждый* имеет право на судебную защиту и право на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека. Последнее право, по существу, представляет собой гарантию реализации права на защиту государством пребывания. Практика по делам, «инициатором» которых явились иностранные граждане достаточно обширна, более того, имеются и «резонансные решения». Так, в 2011 году Конституционным судом Российской Федерации было вынесено резонансное решение по делу гражданина Эстонской Республики, оспаривающего конституционность норм, регламентирующих продолжительность и порядок применения домашнего ареста. По мнению заявителя, примененные в отношении него в 2010 г. на территории Российской Федерации положения ст. 107 УПК РФ нарушают установленное на конституционном уровне и адресованное в т.ч. и иностранным гражданам право на свободу и личную неприкосновенность. КС РФ в Постановлении от 6 декабря 2011 г. № 27-П констатировал, что уголовно-процессуальное законодательство не предусматривает ни срока домашнего ареста, ни порядка его установления, ни порядка его продления, ни его предельной продолжительности⁵⁸. КС высказал мнение о том, что такого рода неопределенность стала основой для неоднородности правоприменительной практики, приводя к нарушениям прав и свобод. По существу КС РФ был вынужден заполнить частичный законодательный пробел, сформулировав в вынесенном Постановлении от 6 декабря 2011 г. № 27-П недостающие положения УПК РФ в части регламентации порядка применения домашнего ареста как одной из мер пресечения

Приведенный пример дает понять, что данный принцип действительно очень важен для обеспечения прав и законных интересов иностранных граждан, и является гарантией их реальной защиты. Более того, в исключительных случаях решение «проблемы» с иностранными гражданами приводит к устранению пробелов, совершенствованию национального законодательства.

Принцип свободы перемещения и принцип свободы покидать страну пребывания. Статья 13 Всеобщей декларации прав человека устанавливает, что каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства а, также, что каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. При этом данное право может быть ограничено в целях защиты государственной безопасности, общественной безопасности,

⁵⁸ Постановление КС РФ от 6 декабря 2011 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности ст. 107 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Эстонской Республики А.Т. Федина» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 51. С. 7552

общественного порядка, здоровья и нравственности населения (п.2 ст.5 Декларации). В национальном законодательстве РФ нет специальной нормы, которая предписывала бы иностранцу право беспрепятственно въезжать, выезжать и находиться на территории РФ. Однако, толкование ч. 2 ст. 27 Конституции позволяет сделать такой вывод, исходя из используемой формулировки права *каждого* на свободу передвижения и права выезжать из страны. Безусловно, нужно отметить, что право на свободу передвижения реализуется в установленном законом порядке и закон предписывает соблюдение определенных обязанностей и ограничений, в частности, прохождения паспортного контроля, своевременная постановка на миграционный учет, а также другие меры, направленные на предотвращение нелегального передвижения по территории РФ, что, очевидно, прежде всего преследует цели по обеспечению безопасности, а не по ограничению чьих-либо прав. В целом, по мнению многих авторов, в России созданы конституционные гарантии международно-признанных прав не только гражданина, но и человека⁵⁹, что во многом стало возможным благодаря закреплению международных стандартов в национальном законодательстве.

Принцип наличия у иностранцев обязательств в отношении государства пребывания. Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают обязует данную категорию лиц соблюдать законы государства пребывания и с уважением относится к обычаям и традициям его народа (ст. 4). Такую же обязанность можно найти и в конвенциях о статусе апатридов и беженцев. С учетом того, что Конституцией РФ иностранным гражданам предоставлен национальный режим пребывания, то можно сделать вывод о том, что у иностранных граждан, находящихся на территории РФ, возникает обязанность предусмотренная в ч.2 ст. 15 Конституции, которая состоит в самой важной обязанности всех граждан – соблюдать закон. Таким образом, иностранцы, находящиеся на территории РФ, не освобождаются от обязательств перед Россией, обязаны соблюдать закон и должны нести ответственность за нарушение этой обязанности.

Принцип юридического равенства иностранных граждан. Содержательная часть данного принципа сводится прежде всего к равенству иностранных граждан перед законом. Закон распространяет свое действие на всех иностранцев, возлагает на них одинаковую обязанность по его соблюдению. Данное равенство также означает и равенство перед судом, перед ответственностью. Исключения касаются лиц, которые наделены специальным статусом в соответствии с двусторонними и многосторонними

⁵⁹ Гинзбург Дж. Соотношение международного и внутреннего права в СССР и в России // Государство и право. 1994. № 3 С. 111.

международными договорами. К числу таких лиц, например, можно отнести иностранных граждан, которые осуществляют полномочия по дипломатической защите. К числу особенностей статуса данной категории можно отнести: иммунитет от уголовной, гражданской и административной юрисдикции в стране пребывания; освобождение от необходимости регистрироваться по месту пребывания и получения разрешения на временное проживание; таможенная неприкосновенность предусматривает, что багаж этой категории иностранцев не облагается пошлинами и не досматривается в общем порядке, а также иные отличия от «рядовых» иностранных граждан⁶⁰.

С принципом юридического равенства иностранцев очень тесно связан *принцип их недискриминации*. Содержание данного принципа сводится к недопустимости дискриминации иностранных граждан по расовому, национальному, половому признаку, цвету кожи, вероисповеданию, языку, политическим и иным убеждениям, национальному или социальному происхождению. Представляется, что не может являться основанием дискриминации и характер имеющейся политико-правовой связи лица с государством: наличие либо отсутствие гражданства, либо наличие гражданства иного государства. В России данный принцип получил отражение прежде всего в ст. 19 Конституции, в которой провозглашается равенство прав и свобод человека и гражданина. Стоит отметить, что предоставление Россией иностранцам меньшего объема прав и свобод, чем собственным гражданам нельзя рассматривать в качестве дискриминации, поскольку это не запрещено международным правом и свидетельствует о том, что иностранцы имеют несколько иной круг прав и обязанностей, чем граждане Российской Федерации⁶¹.

Принцип осуществления межгосударственной взаимности. Принято выделять два вида взаимности: материальную и формальную. В первом случае речь идет о наличии у иностранных граждан в стране пребывания того же объема прав, каким местные граждане обладают в стране происхождения иностранцев. Во втором случае иностранцам предоставляется тот объем прав, который действует в стране пребывания, то есть формальная взаимность предполагает предоставление иностранцам правомочий, которые вытекают из местного закона, иными словами иностранцы уравниваются в стране пребывания в правах и обязанностях с местными гражданами⁶². При этом, иностранцы не могут требовать предоставления им тех прав, которыми они обладают в своем

⁶⁰ Никитина Анна Александровна, Баранова Анастасия Александровна, Грунтовская Ольга Александровна Применение норм материального права к особой категории иностранцев // Социально-политические науки. 2018. №5. С. 69.

⁶¹ Манолов К.И. Юридические основы регулирования международно-правового статуса иностранцев. Тверь, 1993. С. 45.

⁶² Богуславский М.М. Международное частное право. М 1998. С.102-103.

государстве, если предоставление таких прав в целом не предусмотрено российским законодательством⁶³.

Большинство авторов указывают на то, что взаимность носит, или по крайней мере должна носить безусловный (невзаимный) характер. Некоторые авторы даже исходят из того, что речь в данном вопросе должна идти не о взаимности или не взаимности, а об исполнении своих обязательств по отношению к международному сообществу⁶⁴. Схожего мнения придерживаются и западные ученые и практики.

Так, судья ЕСПЧ Д. Фицморис указывает на то, что главная функция Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод состоит в защите прав личности, а не в установлении взаимных обязательств государств, которые будут ограничиваться суверенитетом каждым из них. Судьи П. Пинто де Альбукерке и Д.И. Дедов считают, что конвенция является более чем многосторонним соглашением о взаимных обязательствах сторон, она создает обязательства для договаривающихся сторон в отношении каждого индивида и частного лица в пределах их юрисдикции⁶⁵.

С учетом того, что в России закреплен формальный подход к пониманию взаимности, предоставление взаимности в большинстве сфер отношений является безусловным, то есть по общему правилу иностранным гражданам в России предоставляется тот же объем прав, что и российским гражданам. Условие о взаимности либо прямо оговариваются в нормативном акте, либо соблюдается, исходя из принципа построения международных отношений на основе полного равноправия и взаимного учета интереса сторон. Так, ст. 1189 ГК РФ, именуемая «Взаимность», содержит правило о взаимном предоставлении определенного правового режима (национального, наибольшего благоприятствования) или каких-либо прав иностранным гражданам и иностранным юридическим лицам в РФ. Статью с подобным содержанием можно обнаружить в гражданских кодексах Казахстана, Белоруссии, Армении, Узбекистана, Киргизии и иных стран⁶⁶.

Условие о взаимности также может существовать в форме установления возможности применения реторсии. Под реторсией понимаются правомерные индивидуальные действия одного государства, применяемые в отношении иностранцев в

⁶³ Корсик К.А. Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации. М. 1998. С. 101

⁶⁴ Вылегжанин А.Н. (ред.) Международное право. М. 2010. С. 294.

⁶⁵ Аджиев А.Х. Параметры проявления принципа взаимности в международных договорах о правах человека // Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7. № 4А. С. 335.

⁶⁶ Хужина Оксана Николаевна принцип взаимности в праве // Юридическая техника. 2020. №14. С. 343.

ответ на недружественные (дискриминационные) меры другого государства, направленные на его граждан.

В целом, взаимность выражается в предоставлении иностранцам в РФ определенных прав, обязанностей, льгот и преимуществ или в установлении для них негативных изъятий (ограничений) при условии, что граждане РФ, находящиеся в государстве гражданства иностранцев, пользуются соответствующими правами, обязанностями, льготами и преимуществами или в отношении них введены аналогичные негативные изъятия (ограничения). Оговорка о взаимности закрепляется, как правило, в международных договорах и наиболее часто применяется при установлении принципа наибольшего благоприятствования⁶⁷.

Возможность применения реторсий в международных договорах, напротив, встречается редко. Отсюда следует вывод о том, что принцип осуществления межгосударственной взаимности в части возможности применения реторсий не является принципом общего правового статуса иностранцев, а существует в виде соответствующего принципа специального и индивидуального правовых статусов данной категории лиц. Данный принцип имеет важное значение для регулирования административно-правового статуса иностранных граждан, так как на основе его действия принимаются решения о введении визовых порядков, определяются правила пребывания и транзита иностранцев. Часто это делается в ответ на введение соответствующих правил другим государством, что вынуждает Российскую сторону принять взаимную адекватную меру.

Принцип недопустимости массовых высылки иностранцев, законно находящихся на территории данной страны. Государство обладает полным суверенитетом на территории своей страны и в определенных случаях в праве выслать из страны любого иностранца, но с соблюдением условий. Ст. 7 Декларации об иностранцах предусматривает высылку законно находящихся на территории государства иностранцев только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом.

Общепринятые в государственной практике основания для высылки иностранцев могут быть сведены в следующие группы: 1) угроза безопасности государства пребывания; 2) нанесение оскорбления государству пребывания; 3) угроза другим государствам; 4) совершение в государстве пребывания или в зарубежных странах наказуемых деяний; 5) причинение ущерба хозяйственной жизни государства пребывания; 6) противозаконное проживание в стране. Кроме того, необходимо наличие фактических

⁶⁷ Хабибулина О.В. Административно-правовой режим пребывания иностранцев в Российской Федерации : Автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.14. ДГУ, Владивосток, 2006. С. 70.

обстоятельств, доказывающих, что образ жизни или положение иностранца представляют собой серьезную помеху или угрозу для государства пребывания. Основания высылки также должны быть сообщены отечественному государству иностранца по его требованию, для того чтобы дать ему возможность возбудить мотивированный протест⁶⁸.

Высылка по своему характеру является административной мерой, должна осуществляться в соответствии с определенными законом способами и формами. При этом должны быть соблюдены требования снисходительности и терпеливости, гуманизма и гигиены. Государство, гражданином которого состоит высылаемое лицо, обязано его принять в силу того, что государство не может отказаться от принятия своих граждан, высылаемых из других стран⁶⁹.

Таким образом, самостоятельным принципом административно- правового статуса иностранцев является принцип недопустимости массовой высылки иностранцев, законно находящихся на территории данной страны; индивидуальная высылка возможна только во исполнение решения, принятого в соответствии с законом.

Все вышеназванные международные принципы административно-правового статуса создают общее представление о правах, которыми наделены иностранные граждане, соответствующих обязанностях государства по их обеспечению. Данные принципы играют существенную роль в области защиты прав иностранных граждан и дают ориентиры для развития национального законодательства.

⁶⁸ Хабибулина О.В. Административно-правовой режим пребывания иностранцев в Российской Федерации : Автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.14. ДГУ, Владивосток, 2006. С. 72.

⁶⁹ Оппенгейм Л. Международное право. Т. 1. М. 1949. С.256.

3 Проблемы административно-правового статуса иностранных граждан

3.1 Проблемы административно-правового статуса отдельных категорий иностранных граждан.

Миграционные процессы, которые происходят в мире не обходят стороной и Российскую Федерацию. При этом, по мнению некоторых авторов, например С.П Шатилова, в современной России миграционные процессы протекают наиболее активно⁷⁰. Миграционное законодательство не всегда отвечает защите интересов иностранных граждан и может не соответствовать реальным жизненным обстоятельствам. В связи с чем, иностранцы сталкиваются с рядом проблем при пребывании на территории Российской Федерации. Для анализа соответствующих проблем, представляется логичным выделить некоторые категории иностранных граждан, чье положение вызывает вопросы с точки зрения правового регулирования.

Одной из таких категорий являются несовершеннолетние иностранные граждане. Правовое положение данной категории лиц практически не устанавливается на нормативном уровне, несмотря на то, что в силу своего возраста, данные субъекты нуждаются в повышенной правовой защите.

Анализ российского законодательства позволяет сделать вывод о том, что законодатель, по существу, не выделяет несовершеннолетних иностранных граждан в качестве субъекта общественных отношений и не регулирует особенности их правового статуса. В Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан»⁷¹ (далее №115-ФЗ), говорится, лишь о том, что дети, прибывшие с родителями или иными законными представителями, рассматриваются как члены их семей и следуют с ними. Но о членах семьи иностранного гражданина речь идет только в ст.13.2 названного закона, в том случае, если он является высококвалифицированным специалистом. Таким образом, одна из первых проблем, которая возникает при рассмотрении вопроса статуса иностранных несовершеннолетних граждан - это отсутствие закрепления их как отдельной категории граждан, что, естественно, говорит и о том, что законом не предусмотрено никаких прав, обязанностей и гарантий для данной категории граждан.

Следующая проблема, которую можно выделить в регулировании отношений связанных с пребыванием несовершеннолетних граждан на территории РФ – это

⁷⁰ Шатилов С.П. К вопросу о месте трудовой миграции в системе иных видов миграции // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2013. № 2. С. 32.

⁷¹ Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" от 25.07.2002 N 115-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/ (дата обращения 27.11.2020)

проблема, связанная с выдворением как родителей несовершеннолетних граждан, так и самих несовершеннолетних иностранных граждан. Одним из видов административного наказания, которое может быть применено к иностранным гражданам за нарушение миграционного законодательства, является выдворение. С учетом, того, что административная ответственность в РФ наступает с 16 лет, то иностранные граждане, достигнувшие этого возраста, несут ответственность на общих основаниях. В большинстве случаев, при выявлении несовершеннолетних иностранных правонарушителей, их направляют в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей (далее ЦВСНП). Одна из основных проблем на этой стадии – отсутствие каких бы то ни было документов, удостоверяющих личность несовершеннолетнего. На практике личность иностранного несовершеннолетнего достаточно часто устанавливается со слов несовершеннолетнего, а в материалах дела предоставляется анкета опроса указанного лица.⁷² Анализ практики показывает, что при отсутствии информации о личности несовершеннолетнего, сотрудники некоторых ЦВСНП проводили дактилоскопическую регистрацию несовершеннолетних иностранных граждан или лиц без гражданства, помещенных в центры с целью установления личности. Имелись случаи, когда для определения возраста несовершеннолетнего использовалась рентгенография кисти руки⁷³. После проведения соответствующих мероприятий, результаты экспертиз вместе с результатом проверок по базам данных направлялись в соответствующие посольства и консульства.

Следующая проблема, возникающая с несовершеннолетними гражданами – это проблема их передачи родителям или иным законным представителям. Здесь стоит сказать о том, что в российском законодательстве на сегодняшний день отсутствует нормативно закрепленный порядок передачи несовершеннолетних иностранных граждан, за исключением граждан государств – участников СНГ.⁷⁴ С учетом опыта ряда стран, в законодательстве которых закреплен порядок передачи несовершеннолетних граждан в государства их постоянного пребывания (Германия, Дания, Франция и др.), представляется логичным принятие соответствующего акта.

Также, некоторые авторы отмечают, что необходимо расширить перечень категорий несовершеннолетних, которых помещают в ЦВСНП, в частности, ввести

⁷² Семенец М. Ю. Административно-правовые основы деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14. Москва. 2019. С.168.

⁷³ Там же С. 169.

⁷⁴ Семенец М. Ю. Некоторые особенности передачи несовершеннолетних иностранных граждан и лиц без гражданства в государства их постоянного пребывания // Научный портал МВД России 2018. № 3. С. 110

категорию «оставивших государство постоянного проживания без разрешения родителей или иных законных представителей и подлежащих возвращению в государство своего постоянного проживания». Введение указанной категории позволило бы не только урегулировать вопросы передачи несовершеннолетних родителям или иным законным представителям, но и урегулировать возможность содержания несовершеннолетних иностранных граждан в Центрах до решения в суде вопроса о применении к ним административного наказания в виде административного выдворения⁷⁵.

Вопросы, связанные с выдворением самого несовершеннолетнего иностранного гражданина, – это одна сторона проблемы. Другая сторона проблемы – это вопросы, связанные с выдворением родителей данной категории граждан. На сегодняшний день нет нормативно-правового акта, который запрещал бы применение выдворения в качестве наказания для иностранного гражданина, в том случае, если у него есть близкие родственники, в том числе дети, даже если все они граждане Российской Федерации. Безусловно, каждый случай правонарушения связанного с нарушением миграционного законодательства, должен рассматриваться, прежде всего, с точки зрения угрозы для безопасности страны, и в этом отношении принятие такого акта вызвало бы очень много вопросов. С другой стороны, нужно осознавать какое влияние может оказать устойчивая практика «разлучения» родителей с их детьми. В отечественной литературе есть немало работ, посвященных особенностям института семьи и его влиянию на негативные общественные проявления, такие как безнадзорность, преступность среди несовершеннолетних. Так, С.А. Беличева, Б.Н. Боденко, Е.Б. Бреева, В.А. Никитин и многие другие исследователи в своих работах подтверждают, что причиной возникновения детской и подростковой безнадзорности является ослабление института семьи⁷⁶. Очевидно, что именно институт семьи является основой для надлежащего воспитания детей. Вместе с тем, как отмечают исследователи, связи между родителями и ребенком очень хрупкие, их легко разрушить⁷⁷. В случае же выдворения хотя бы одного из родителей несовершеннолетнего едва ли вообще можно говорить о возможностях каких-то связей между ребенком и родителями.

Анализ правоприменительной практики не позволяет сделать выводы об однозначной позиции судов в области принятия решений по поводу выдворения родителей иностранных несовершеннолетних граждан. Прежде всего, стоит отметить, что

⁷⁵ Там же С. 111.

⁷⁶ Кутепова М.В. Особенности деятельности отдела участковых уполномоченных полиции и подразделения по делам несовершеннолетних по профилактике детской и подростковой безнадзорности // Вестник Московского университета МВД России. 2015. №9. С. 150

⁷⁷ Там же С.150

большинство «благоприятных» решений для иностранцев принимаются судом не в первой инстанции. Так, например, решением Кировского областного суда № 7-66/2018 от 24 апреля 2018 года⁷⁸ было отменено постановление судьи Вятскополянского районного суда Кировской области от 11.04.2018г., в соответствии с которым иностранный гражданин был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ, и подвергнут административному наказанию в виде штрафа в размере 2000 рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации путем контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации. Во внимание были приняты следующие обстоятельства:

- гражданин неоднократно прибывал в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, в очередной раз гражданин не покинул страну в течение 90 суток, чем нарушил миграционное законодательство;
- иностранный гражданин женат (жена также не является гражданином России), он воспитывает малолетнего сына;
- иностранный гражданин предоставил информацию о том, что он 14.04. 2017 продал жилой дом в Республике </> и 11.10.2017 приобрел жилой дом на территории Российской федерации, право собственности зарегистрировано в установленном законом порядке;
- 05.04.2018 супруга гражданина вместе с сыном въехали на территорию РФ, указав при этом в миграционной карте, что целью прибытия в Россию является постоянное проживание на территории страны.

По мнению судьи Кировского областного суда, приведенные обстоятельства свидетельствовали о том, что последствием применения к гражданину дополнительного наказания в виде выдворения за пределы Российской Федерации может явиться серьезное вмешательство со стороны государства в осуществление права гражданина на уважение государством его семейной жизни, в связи с чем суд принял решение об отмене постановления районного суда. С учетом анализа правоприменительной практики, можно сказать, что это решение является скорее исключением из правил. Особенно, если учесть тот факт, что большинство принимаемых «положительных» решений выносятся в том случае, если у иностранного гражданина имеется жена и дети (ребенок), которые являются гражданами Российской Федерации. В целом, говоря о статистике удовлетворения жалоб иностранных граждан при оспаривании решений о выдворении,

⁷⁸ Решение Кировского областного суда № 7-66/2018 от 24 апреля 2018 года [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ [Москва] 2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/usZt7nUau4xP/> (дата обращения 28.11.2020)

стоит отметить, что лишь малая часть таких жалоб подлежит удовлетворению российскими судами. Так, в интервью «Адвокатской газете», адвокат, занимающийся спорами, связанными с выдворением иностранных граждан, заявил о том, что, чаще всего судебные решения выносятся не в пользу иностранных граждан и лишь около 10 процентов дел носят «положительный» характер для выдворяемого иностранца. В качестве причин адвокатом были отмечены: некачественное оказание адвокатских услуг, формальный подход судов при оценке доказательств, общая тенденция судов по принятию решений в пользу государственного органа, в случае наличие спора между государственным органом и физическим лицом⁷⁹.

Следующая проблема, о которой следует сказать в рамках рассмотрения статуса несовершеннолетних иностранных граждан – это проблема продления их «легализации» на территории Российской Федерации. Дело в том, что закон N152-ФЗ регулирует отношения по продлению пребывания на территории Российской Федерации только в отношении «взрослых» граждан, не указывая на получение соответствующего статуса, который позволил бы прибывать на территории России несовершеннолетнему. Иными словами, если у иностранного гражданина есть разрешение на работу или патент (что дает возможность год безвыездно находиться и работать в России), то единственный способ легализации пребывания своего ребенка – каждые три месяца вывозить его за пределы России⁸⁰. При этом, согласно действующему законодательству, непрерывно обучаться в школе могут только те иностранные граждане, которые имеют разрешение на временное проживание либо вид на жительство. Однако к таковым относятся далеко не все иностранные граждане, пребывающие на территории России. Таким образом, положения законодательства, действие которых обязывает трудящихся иностранцев вывозить каждые три месяца своих детей за пределы страны, для того чтобы не нарушить миграционное законодательство объективно нарушают право ребенка на образование.

Также хотелось бы затронуть проблемы, связанные с правом несовершеннолетних иностранных граждан на охрану здоровья. Так, до 2010 года каждый российский работодатель обязан был выдавать трудящимся иностранцам полис обязательного медицинского страхования, который позволял получать бесплатную медицинскую помощь.⁸¹ С 1 января 2010 года эта обязанность была упразднена, полис ОМС начали

⁷⁹ Как защитить иностранца от выдворения [Электронный ресурс] // Адвокатская газета, Москва, 2020 , URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/kak-zashchitit-inostrantsa-ot-vydvoreniya/> (Дата обращения: 28.11.2020)

⁸⁰ Жукова И.А. Правовое положение детей мигрантов в Российской Федерации // Духовная ситуация времени. Россия XXI век. 2015. № 2. С.38.

⁸¹ Зинченко Е. Ю. , Хазов Е. Н., Евсеева И. Г. , Никитский М. В. Особенности правового положения несовершеннолетних мигрантов в России // Вестник экономической безопасности. 2019. №4. С. 33.

выдавать только тем иностранным гражданам, которые имеют разрешение на временное или постоянное проживание в России. Уже через полгода после вступления в силу этих изменений, региональные департаменты здравоохранения ликвидировали возможность бесплатного прикрепления детей мигрантов и беременных к российским учреждениям здравоохранения. Таким образом, для любых обращений несовершеннолетних мигрантов к врачам существует только возможность платных визитов: либо путем покупки полиса добровольного медицинского страхования на какой-то период, либо оплаты каждого похода к врачам»⁸². С 1 января 2017 года трудящиеся из стран Евразийского экономического союза (ЕАЭС) получили доступ к обязательному медицинскому страхованию. Однако данное положение коснулось лишь иностранных работников из нескольких стран (Армении, Беларуси, Казахстана и Кыргызстана). При этом, авторы отмечают, что в Россию «экспортируют» свой труд граждане из более чем ста стран⁸³. В связи с вышесказанным, представляется, что перечень категорий иностранных граждан, кому положен полис ОМС, должен быть расширен – в частности, за счет включения в него трудящихся иностранных граждан не только из ЕАЭС, для возможности обеспечения равных прав на доступ к здравоохранению, как для самих трудящихся, так и для членов их семей.

Подводя итог вышесказанному, можно сказать о том, что на сегодняшний день назрела объективная необходимость комплексного изменения норм, которые затрагивают регулирование правового статуса иностранных несовершеннолетних граждан.

Следующая категория иностранных граждан, чей административно-правовой статус вызывает вопросы – это иностранные граждане, которые осуществляют трудовую деятельность на территории Российской Федерации. Начать здесь следует с того, что №152-ФЗ и «Трудовой кодекс Российской Федерации» содержат несколько разные определения иностранного работника. Так, в статье 2 закона №115 ФЗ, определяется, что:

- иностранный работник - иностранный гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации и осуществляющий в установленном порядке трудовую деятельность;
- иностранный работник может осуществлять трудовую деятельность – то есть работать по трудовому договору либо заключать гражданско-правовые договоры на оказание работ (услуг);

⁸² Флоринская Ю. Дети мигрантов в России: доступ к образованию и медицине // Демоскоп Weekly №515-516. 2012.

⁸³ Кириченко Л.В. Проблемы правового регулирования использования труда иностранных граждан в РФ // Территория науки. 2015. №2. С. 178.

- трудовая деятельность иностранных граждан должна осуществляться в установленном порядке, под которым следует понимать соблюдение определенных в Законе № 115-ФЗ условий трудовой деятельности

В то же время ст. 327.1 Трудового кодекса РФ⁸⁴ предусматривает, что «между работником, являющимся иностранным гражданином или лицом без гражданства, и работодателем заключается трудовой договор на неопределенный срок, а в случаях, предусмотренных ст. 59 настоящего Кодекса, — срочный трудовой договор», а нормы ст. 327.2 ТК РФ предусматривают возможность заключения трудового договора с «постоянно и временно проживающими в Российской Федерации иностранными гражданами».

Очевидно, что указанные положения закона не соответствуют друг другу в полной мере. Так, Закон №115 ФЗ допускает осуществление трудовой деятельности путем заключения гражданско-правового договора, о чем нет никаких упоминаний в Трудовом кодексе. Также, вызывает вопрос формулировка понятия иностранного работника с использованием словосочетания «временно пребывающий». Исходя из определения данного в ст. 2 №115-ФЗ, иностранным работником не может быть признан иностранный гражданин, имеющий вид на жительство или разрешение на временное проживание. В то же время граждане, анализируя нормы этого же ФЗ и Трудового кодекса позволяет сделать вывод, что граждане, имеющие РВП и граждане, имеющие ВЖ вправе осуществлять трудовую деятельность (заключать трудовой договор). Таким образом, по мнению некоторых авторов, использование словосочетания «временно пребывающий» для определения категории иностранного работника в законе №115 ФЗ должно быть исключено с целью унификации с понятием, которое используется в Трудовом кодексе⁸⁵.

Отдельно хотелось бы рассмотреть вопрос, связанный с ограничением трудовых прав граждан, которые временно проживают на территории России, то есть граждан, у которых имеется разрешение на временное проживание. Основное ограничение в области трудовых отношений указанной категории лиц, которое вызывает вопросы, – это запрет на осуществление трудовой деятельности вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание (аналогичный запрет действует и для лиц, которые трудятся в РФ на основании разрешения на работу или патента).

⁸⁴ "Трудовой кодекс Российской Федерации" от 30.12.2001 N 197-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/ (дата обращения 28.11.2020)

⁸⁵ Абдуллаев Э. Э. Современные проблемы регулирования трудовых правоотношений с участием иностранных граждан на территории Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018. №11 (96). С. 203.

Согласно Конституции⁸⁶, Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч1. ст.7). При этом каждому, кто законно находится на территории России, гарантируется право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ч.1 ст.27), право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч.1 ст.34). Труд в Российской Федерации свободен, каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч.1 ст.37). Иностранцам предоставляется «национальный» режим в соответствии со ст.62 Конституции. Данные положения находят свое воплощение в законе №115 ФЗ. При этом многие из этих прав носят условный характер: «если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации»

Соответствующий запрет на осуществление трудовой деятельности вне пределов субъекта, на территории которого иностранному гражданину разрешено временное проживание, закреплён в п.5 ст.13 закона №115 ФЗ.

Рассмотрим данный запрет с точки зрения безопасности. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 11.10.2002 N 755⁸⁷, иностранные граждане не могут быть приняты на работу на (в):

- объекты и организации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.
- структурные подразделения, деятельность которых так или иначе связана с государственной тайной.
- организации, деятельность которых связана с ядерно опасным производством (а также структурные подразделения таких организаций, которые занимаются разработкой, производством и другими операциями с ядерными установками)
- суда и иные плавсредства с ядерными установками, а также атомные станции, в том числе строящиеся

В соответствии с Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации», государственную службу в России осуществляют граждане

⁸⁶ "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 29.11.2020)

⁸⁷ Постановление Правительства РФ от 11.10.2002 N 755 (ред. от 04.02.2011) "Об утверждении перечня объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу" [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39084/ (дата обращения 29.11.2020)

России, что означает, что на службу не могут быть приняты иностранцы. Закон от 26 июня 1992 года № 3132-I «О статусе судей в Российской Федерации» в ст.4 предусматривает, что кандидат в судьи не только должен отвечать предъявляемым требованиям по квалификации, возрасту и другим требованиям, но и являться гражданином Российской Федерации.

Приведенные примеры составляют лишь малую часть нормативно-правовых актов, которые устанавливают запрет на осуществление того или иного вида деятельности иностранными гражданами на территории России. При этом, представляется, что законодатель охватил все (или абсолютное большинство) сфер, работа в которых может каким-либо образом нарушить интересы безопасности, общества и государства. Таким образом, можно сделать вывод, что разрешение на работу в других субъектах, помимо того, где разрешение на проживание было выдано, не представляет собой угроз для безопасности.

Еще один фактор, который можно рассмотреть в качестве причины рассматриваемого запрета – это защита рынка труда, некоторый протекционизм российских трудящихся. На этот счет авторы отмечают, что привлечение трудовых мигрантов из-за рубежа не должно отрицательно отражаться на местном трудящемся населении. Также, согласно исследованиям МОТ, трудовая миграция не ведет к увеличению безработицы. Более того, она позитивно влияет на динамику занятости⁸⁸.

По существу, единственный фактор, который предопределяет наличие такого запрета – это осуществление миграционного учета. Представляется, что законодатель пошел по пути запрета осуществления трудовой деятельности в других регионах, исходя из того, что каждый год Распоряжением Правительства для каждого субъекта утверждается количество квот на выдачу разрешений на временное проживание (а также разрешений на работу, патентов и приглашений на въезд в РФ) Определенно, строго регламентированное количество квот позволяет более эффективно осуществлять миграционный учет.

Вместе с тем, следует учесть и тот факт, что сам законодатель с течением времени принимает поправки, которые, как правило, носят «положительный» характер для иностранца, с точки зрения возможных путей оформления документов, которые позволяют иностранцам пребывать на территории России длительный период времени. Так, в 2019 году был принят Федеральный закон от 02.08.2019 N 257-ФЗ "О внесении

⁸⁸ Базалей А. А., Кудрявцева Л. В. К вопросу о коллизиях в правовом регулировании труда иностранных работников в Российской Федерации // *Фундаментальные и прикладные науки сегодня : материалы IX Междунар. науч.-практ. конференции*. North Chalерston, 12—13 сентября 2016. С. 164.

изменений в закон N152-ФЗ», который значительно расширил перечень категорий граждан, которые могут оформить соответствующие документы вне устанавливаемых квот. В частности, студенты из стран бывшего СССР получили возможность получения РВП вне квоты после окончания высшего учебного заведения в России.

На практике возможна следующая ситуация: студент обучается в магистратуре и начинает оформлять разрешение на временное проживание. К концу обучения этот процесс заканчивается, и студент решает поехать в другой регион для осуществления трудовой деятельности. Соответствующий запрет не позволяет поступать таким образом. При этом нельзя сказать, что ответственность за соответствующие правонарушения носит «мягкий» характер – совершение данного правонарушения (ст.18.10 КоАП) влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового. Достаточно большие размеры штрафов установлены и для работодателей, которые привлекли к трудовой деятельности соответствующее лицо (ст.18.15 КоАП) – для граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; для должностных лиц - от двадцати пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; для юридических лиц - от двухсот пятидесяти тысяч до восьмисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток. Анализ норм позволяет сделать вывод о том, что в таком случае, чтобы осуществлять деятельность в другом субъекте вчерашнему студенту нужно вернуться в субъект, где было выдано РВП, очно подать заявление о его аннулировании. Затем направится в «желаемый» субъект пребывания и заново начать процесс оформления РВП, либо начать процесс оформления ВЖ, что также займет определенное время. Таким образом, запреты, предусмотренные законодательством, по существу, ограничивают право молодого специалиста осуществлять трудовую деятельность на территории всей России, в которой насчитывается более 80 субъектов. Тем более если учесть то обстоятельство, что РВП в таком случае с большей степенью вероятности оформляется с целью дальнейшего получения ВЖ и в последующем оформлении гражданства Российской Федерации. Безусловно, осуществление миграционного учета является важной задачей государства, однако, не совсем ясно, почему от эффективности работы соответствующих служб должно зависеть право иностранца на объективно свободный труд.

Действительно, стоит согласиться с мнением авторов о том, что миграционная политика России, как и ее миграционное законодательство, крайне противоречивы. За либерализацией миграционного законодательства следует его ужесточение, за признанием на самом высоком уровне необходимости привлечения трудовых мигрантов в экономику

России следуют меры по созданию дополнительных барьеров на пути их легальной занятости в РФ⁸⁹. При этом, с одной стороны, работодателю выгодно использовать труд иностранцев (так как они обходятся «дешевле» россиян), а с другой стороны, процесс оформления иностранного работника является очень сложным и при этом «лимитированным», ввиду наличия соответствующих квот на получение документов, позволяющих осуществлять трудовую деятельность в России. В результате создаются предпосылки для нарушения законодательства как со стороны работодателей, так и со стороны трудящихся мигрантов. Последние, к тому же, не имеют достаточных правозащитных гарантий.

При рассмотрении вопроса трудовых прав иностранных граждан хотелось бы отметить важность создания ЕАЭС. В договоре о сотрудничестве между странами-участниками союза содержится немало положений, которые в значительной степени расширяют возможности осуществления трудовой деятельности.

На трудящихся из стран-участников союза не распространяются нормы о защите национального рынка труда, им не нужно оформлять патенты, разрешение на работу. Данная категория лиц может работать как по трудовому договору, так и по гражданскому договору, предусмотрена единая система налогообложения. Срок пребывания таких лиц определяется сроком заключенного трудового (гражданского) договора. При этом, если договор по каким-либо причинам расторгается, то у иностранцев есть 15 дней для того, чтобы заключить новый договор и освободить себя от обязанности покинуть страну пребывания. Норма о сроках пребывания распространяется на членов семей трудящихся иностранцев, что дает возможность детям трудовых мигрантов получить образование. Также закреплено право на получение бесплатной медицинской помощи⁹⁰.

Таким образом договором ЕАЭС созданы условия для максимального уравнивания прав иностранных трудящихся с правами граждан страны трудоустройства.

Вместе с тем, на сегодняшний день только 5 стран являются участниками союза. Если обратиться к статистике, то становится ясно, что на территории России ежегодно трудится внушительное число мигрантов из стран, не входящих в состав ЕАЭС. Так, по данным ФСБ только за *первую половину* 2019 года в Россию с целью работы въехало более 2,4 миллиона иностранцев. Из них свыше 900 тысяч граждан Узбекистана, свыше 520

⁸⁹ Миграция и рынок труда / Ю.Ф. Флоринская, Н.В. Мкртчян, Т.М. Малева, М.К. Кириллова; Ин-т социального анализа и прогнозирования. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. 2015. С. 83.

⁹⁰ Алиев С. Б. Трудовая миграция в Евразийском экономическом Союзе // Правовая информатика. 2016. №2. С. 34-45.

тысяч граждан Таджикистана, свыше 160 тысяч граждан из Украины⁹¹. Ни одна из этих стран не является участником союза. При этом, если обратиться к данным МВД по количеству иностранных граждан, получивших разрешительные документы на работу в России, то становится ясно, что многие лица осуществляли трудовую деятельность нелегально. Например, по данным МВД за *весь* 2019 год чуть более 498 тысяч граждан Таджикистана получили разрешительные документы на работу в России⁹². Можно сделать вывод о том, что за весь 2019 год, лишь около половины граждан Таджикистана имели соответствующие документы для работы. Другая половина вполне могла сталкиваться с нарушением своих прав, ввиду отсутствия каких бы то ни было документов, с возможно низкой оплатой труда, а также административной ответственностью за нарушение соответствующих правил пребывания и осуществления трудовой деятельности.

Представляется, что в силу объективных причин, государство не может полностью уследить за каждым иностранным гражданином, пересекающим границу. Вместе с тем, представляется, что не нужно возлагать весь груз ответственности на иностранца. Если осуществление нелегальной трудовой деятельности является данностью, с которой объективно трудно бороться, то следует создать условия для того, чтобы мигранты могли трудиться официально, что обеспечило бы соблюдение их прав и дало бы возможность государству совершенно справедливо получать налоги с трудовой деятельности.

В этом отношении одним из возможных вариантов решения проблемы могло бы стать расширение стран-участников ЕАЭ. Но нужно понимать, что данный союз преследует определенные политические, экономические цели, и не ставит главной целью своего существования обеспечение прав трудящихся мигрантов, а решение о вступлении соответствующей страны в союз принимается с учетом целого ряда факторов. В этой связи, на сегодняшний день представляется необходимым внесение в законодательство России соответствующих изменений, которые упростят процесс легализации трудящихся мигрантов в особенности из тех стран, которые обеспечивают наибольший «приток» трудовых мигрантов.

Возвращаясь к проблемам трудовой миграции, стоит отметить, что согласно, Указу Президента «О концепции государственной миграционной политики Российской Федерации»⁹³, одним из основных направлений миграционной политики является

⁹¹ ФСБ впервые за 20 лет раскрыла число приехавших работать иностранцев [Электронный ресурс] // РБК. Экономика, Москва, 2020, URL: <https://www.rbc.ru/economics/16/08/2019/5d5560979a7947af4fa8a883/> (Дата обращения: 01.02.2021)

⁹² Россия в цифрах, Крат. стат. сб./Росстат, 2019. С. 98.

⁹³ Указ Президента РФ от 31.10.2018 N 622 "О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы" [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139/ (дата обращения 30.11.2020)

обеспечение простоты, прозрачности процедур и понятности условий получения права на пребывание (проживание) в Российской Федерации, в том числе в целях осуществления трудовой деятельности. Однако, на практике мы имеем ряд положений, которые существенно ограничивают право иностранного гражданина на труд, излишний бюрократизм при оформлении иностранного гражданина как работника. Таким образом, можно сделать вывод о том, что институт применения иностранной рабочей силы должен быть реформирован с учетом нынешних реалий. С учетом того, что в Концепции о миграционной политике отмечается, что миграционные «притоки» ежегодно в период с 2012-2017 год помогали компенсировать естественную убыль населения, становились источником дополнительных трудовых ресурсов для национальной экономики, а также с учетом того, что в последние годы наблюдается устойчивый рост эмиграции из России, представляется, что иностранных граждан в ближайшее время снова ждет процесс «либерализации» миграционного законодательства и возможное сокращение соответствующих ограничений в области труда.

3.2 О некоторых проблемах административной ответственности иностранных граждан

Согласно статье 2.6 КоАП РФ административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства наступает на общих основаниях за административные правонарушения. При этом, меры, которые могут быть применены к иностранным гражданам за нарушение законодательства, будут зависеть от правового статуса иностранца, так как некоторые из них пользуются иммунитетом от административной юрисдикции России в соответствии с положениями федеральных законов и международных договоров Российской Федерации.

Административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства, не пользующихся дипломатическим иммунитетом, имеет некоторые особенности, отличающие ее от административной ответственности граждан Российской Федерации. Например, только иностранные граждане и лица без гражданства могут быть подвергнуты административному выдворению за пределы Российской Федерации (ст. 3.10 КоАП РФ).

«Специальная» глава, которая посвящена нарушению миграционного законодательства, где субъектами ответственности преимущественно выступают иностранные граждане – это глава 18 КоАП РФ. На сегодняшний день данная глава включает в себя следующие составы правонарушений:

За совершение соответствующих правонарушений в гл. 18 КоАП РФ установлены следующие виды административных наказаний, накладываемых на иностранных граждан и лиц без гражданства: предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административный арест и административное выдворение за пределы Российской Федерации.

Одна из первых проблем, которую можно выделить при анализе соответствующих правонарушений это то, что лишь в некоторых статьях данной главы предусмотрено применение предупреждения в качестве наказания. Таким образом, по мнению некоторых авторов, законодателем ужесточается административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства. Среди ученых нет единого мнения в отношении того, стоит ли применять предупреждение при совершении соответствующих правонарушений. Так, О.В. Катаева, считает, что к иностранным гражданам и лицам без гражданства, совершившим административное правонарушение впервые, с неосторожной формой вины следует применять предупреждение⁹⁴. Совершенно другой точки зрения придерживается Е. Симонова, она считает ⁹⁵, что предупреждение вообще следовало бы исключать из соответствующих статей главы 18 КоАП РФ в силу его малоэффективности. Эту позицию поддерживают И.Д. Фиалковская и Е.Г. Софронова, полагая, что исключение предупреждения из указанных статей главы 18 КоАП необходимо в связи с отсутствием экономической целесообразности и низкой результативностью применения данного вида наказания⁹⁶. Также следует учесть и то обстоятельство, что многие статьи указанной главы имеют в некотором смысле большее значение для обеспечения безопасности. В одних статьях речь идет, о например, незаконном осуществлении хозяйственной деятельности вблизи границ – и в случае совершения данного правонарушения, к нарушителю возможно применение предупреждения. При совершении других правонарушений, мы имеем дело с теми субъектами, которые уже пересекли или пересекают границу, находятся на территории России. Очевидно, что в данном случае речь идет об интересах безопасности общества и государства, что должно отразиться и на «минимальном пороге» санкций, которые могут применяться к таким правонарушениям.

⁹⁴ Катаева О.В. Административная ответственность за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации: автореф дис. ... канд. юр. наук. Воронеж. 2007. С. 10.

⁹⁵ Симонова Е. Основные направления совершенствования административного законодательства Российской Федерации в области предупреждения административных правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 11. С. 38.

⁹⁶ Фиалковская И.Д., Софронова Е.Г. Ответственность за совершение административных правонарушений иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории РФ // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. № 1. С. 202.

Следует отметить, что некоторые практические вопросы применения конкретного вида наказания выходят за рамки правового поля и зависят в большей степени от личностных качеств того или иного сотрудника соответствующих служб. Представим две ситуации: 1) из Российской Федерации через пункт пропуска в соседнюю страну выезжает состав из нескольких вагонов, в которых большинство пассажиров являются иностранными гражданами и среди них находятся те, кто нарушил порядок пребывания в России – вовремя не встал на миграционный учет ; 2) из Российской Федерации через пункт пропуска в соседнюю страну выезжает пассажирский автомобиль, в котором находятся несколько иностранных граждан и среди них находятся те, кто также нарушил порядок миграционного учета. В обоих случаях речь идет о совершении правонарушения, предусмотренного ст.18.8 КоАП РФ. Санкции в этой статье предусматривают наложение штрафа вместе с административным выдворением. Очевидно, что во втором случае у сотрудника пограничной службы больше времени для того, чтобы разобраться в каждом конкретном случае правонарушения и вынести соответствующее решение о привлечении иностранца к ответственности. В первом же случае обстоятельства «против» вынесения соответствующего решения. Как в таком случае можно квалифицировать действия сотрудника пограничной службы? В ст. 2.9 КоАП устанавливается возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения. Положения данной статьи нашли свое развитие в, частности в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях"⁹⁷. Но ни КоАП РФ, ни Пленум ВС не дает никаких разъяснений по возможностям применения категории малозначительности к статьям главы 18 КоАП. То есть при решении вопроса о привлечении к ответственности нужно руководствоваться общими принципами назначения наказания. Возникает справедливый вопрос о том, кого можно в таком случае «простить»: того, чей незаконный срок пребывания на территории РФ составляет 2 дня или, или того, чей срок незаконного пребывания составляет 10 дней. При этом еще следует учесть и тот факт, что в России действуют разные сроки постановки на учет для иностранных граждан, пребывающих из разных стран. В судебной практике имеются решения, в соответствии с которыми производство по делу об административном правонарушении подлежало прекращению в связи с небольшой «длительностью» правонарушения. Так, в решении Краснодарского

⁹⁷ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52681/ (дата обращения 02.12.2020)

краевого суда по № 12-812/2014⁹⁸, судом наряду с другими обстоятельствами был принят во внимание факт *краткосрочности* незаконного пребывания (5 дней), суд решил прекратить производство по делу в связи с малозначительностью. С учетом того, что административная ответственность в виде любого наказания, применяемого к гражданину, так или иначе, оставляет свой след на формировании о нем представления, как о законопослушном, что в свою очередь влияет на такие обстоятельства, как получение визы, устройство на работу и так далее, представляется, что необходимо разработать общие направления и критерии привлечения к ответственности, например, признавать малозначительными деяния, когда срок нелегального пребывания составляет до 10 суток, при отсутствии других отягчающих обстоятельств (непринятие мер к изменению соответствующего положения, уклонение от выезда по истечении легального срока пребывания, совершения иных административных правонарушений, преступлений и так далее).

Следующая проблема, которая имеет место быть при привлечении иностранных граждан к административной ответственности – это проблема, связанная с назначением административного штрафа, или если быть точнее, с исполнением данного вида наказания.

По мнению ряда авторов, значительные размеры штрафа (в большинстве статей с «иностранном элементом» от 2000 до 5000 – либо до 7000) с одной стороны, действительно дисциплинируют правонарушителей, а с другой – являются еще одной из причин неуплаты штрафов.

Так, по мнению И.Д. Фиалковской и Е.Г. Сафроновой, главная проблема реализации наказания в виде административного штрафа, применяемого в отношении иностранных граждан, – это неплатежеспособность практически 50 % данной категории граждан и лиц»⁹⁹. Такого же мнения придерживаются и другие авторы, отмечая, что иностранные граждане, нарушающие миграционное законодательство часто оказываются неплатежеспособными, ввиду чего суды вынуждены выносить постановления о назначении административного наказания в отношении этих лиц в виде

⁹⁸ Решение Краснодарского краевого суда № 12-812/2014 от 21 марта 2014 г. по делу № 12-812/2014 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ [Москва] 2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/IqZEDFlpsaQO/> (дата обращения 03.12.2020)

⁹⁹ Фиалковская И.Д., Сафронова Е.Г. Ответственность за совершение административных правонарушений иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории РФ // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. № 1. С. 203

административного штрафа с административным выдворением за пределы России, осознавая, что штраф не будет уплачен¹⁰⁰.

Для решения этой проблемы неоднократно предлагалось на законодательном уровне предусмотреть ряд вариантов реализации административного штрафа. Например, возложить обязанность выплаты штрафа на приглашающую сторону. Однако, практика показывает, что приглашающую сторону не всегда удастся установить.

Следующая проблема, которую хотелось бы рассмотреть - это проблема, связанная с применением наказания к иностранным гражданам в виде выдворения. Следует отметить, что выдворение по мнению авторов относится к «самым жестким и эффективным мерам, применяемым к иностранцам»¹⁰¹. Действительно, с данной позицией стоит согласиться, так как данный вид наказания в полной мере способствует предупреждению совершения новых правонарушений самим правонарушителем и другими лицами.

Итак, первая проблема, которая возникает при осуществлении выдворения, носит финансовый характер. Как уже было отмечено, административный штраф и административное выдворение, применяются к нарушителю миграционного законодательства одновременно. При этом, проблема состоит не только в том, что у нарушителя нет денежных средств для оплаты штрафа, но нет денежных средств также и для того, чтобы покинуть страну, в случае принятия соответствующим органом такого решения. В соответствии со ст.34 закона N115-ФЗ, выдворение осуществляется за счет иностранного гражданина, либо в случае, если он был принят на работу с нарушением установленного порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан, - за счет средств пригласившего его органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является данный иностранный гражданин, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица, по ходатайству которого иностранному гражданину было оформлено приглашение на въезд в Российскую Федерацию.

В случаях, когда приглашающая сторона не может быть установлена, расходы для осуществления выдворения осуществляются за счет средств федерального бюджета.

¹⁰⁰ Озеров И.Н., Карагодин А.В., Ряпухина И.А., Катаева О.В. Современные проблемы исполнения административного наказания в виде административного штрафа за правонарушения в сфере миграции // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2014. № 8 (51). С. 209.

¹⁰¹ Степанов А.В. Отдельные аспекты уголовной и административной ответственности за нарушения миграционного законодательства Российской Федерации // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2015. № 2 (30). С. 16

Так, в 2015 г. только транспортные затраты на выдворение одного мигранта обошлись государству в среднем почти в 11,6 тыс. руб¹⁰². В 2016 году было выделено более 100 миллионов рублей для осуществления выдворения иностранных граждан, но этого хватило для того, чтобы обеспечить выдворение лишь 1/3 иностранцев¹⁰³. МВД уже неоднократно предлагало ввести требование, которое обязывало бы иностранного гражданина при въезде в страну предоставлять подтверждение того, что им либо приглашающей стороной на депозитный счет МВД переведена стоимость билета, необходимого для «отправки» иностранного гражданина из России¹⁰⁴.

Следующая проблема, которая возникает при применении мер административной ответственности к иностранным гражданам – это проблема содержания иностранных граждан при назначении наказания в виде выдворения.

Часть 5 ст. 27.5 КоАП РФ устанавливает, что при назначении иностранному гражданину административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, он может быть помещен в специальное учреждение на срок не более 48 часов, в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения. На практике, установить личность иностранного гражданина и получить документы, которые удостоверяют его личность, за указанный период часто не представляется возможным.

В таких случаях, в соответствии с ч.5 ст. 34 закона №115 ФЗ, суд может принять решение о помещении иностранного гражданина в специально отведенные помещения органов безопасности либо в специальные учреждения до исполнения решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации.

На практике, такими специальными учреждениями являются центры временного содержания иностранных граждан (далее ЦВСИГ). При этом, не совсем ясно почему законодатель в КоАПе, законе №115 ФЗ, соответствующем Постановлении Правительства от 30.12.2013 N 1306¹⁰⁵ использует формулировку «специальное учреждение». Несмотря

¹⁰² Керимова С.Н., Раджабова М.М. Актуальные проблемы административной ответственности иностранных лиц и лиц без гражданства за совершение правонарушений // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. 2017. №1. С.80.

¹⁰³ Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации генерал полиции Российской Федерации Владимира Колокольцева на 402-м заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в рамках «Правительственного часа» по вопросу «О мерах Правительства Российской Федерации по противодействию нелегальной миграции». [Электронный ресурс] // Министерство внутренних дел РФ, Москва, 2020 , URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/document/9101721/> (Дата обращения: 04.12.2020)

¹⁰⁴ Морозов Ю.В. Привлечение иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные главой 18 КоАП РФ // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2016. № 5 (55). С. 85.

¹⁰⁵ Постановление Правительства РФ от 30.12.2013 N 1306 (ред. от 17.06.2016) "Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской

на наличие вышеуказанного Постановления Правительства, которым утверждены правила содержания иностранных граждан, условия их содержания оставляют желать лучшего.

Так, по мнению члена Общественной наблюдательной комиссии (ОНК) Москвы Андрея Бабушкина, к основным проблемам ЦВСИГов можно отнести следующие:

- *отсутствие единых правил внутреннего порядка;
- *пребывание людей, совершивших административные правонарушения, в помещениях камерного типа;
- *отсутствие доступа к квалифицированной медицинской помощи
- *жестокое обращение с иностранными гражданами
- *ограничение пространства и времени, предназначенных для прогулок и занятий
- *ограничение использования мобильных телефонов¹⁰⁶

Следует отметить, что на момент написания данной работы, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» содержится крайне мало информации, касающейся соответствующих подразделений, в том числе и на официальном сайте МВД России.

Еще одна проблема, которая возникает при содержании иностранных граждан в ЦВСИГах – это их правовой статус. Являются ли они задержанными, арестованными или, может быть, относятся к какой-то другой категории? В ст.35.1 закона №115 ФЗ говорится лишь о том, что содержание иностранных граждан в специальных учреждениях предусматривает ограничение свободы передвижения помещенных в них иностранных граждан, исключающее возможность самовольного оставления указанных учреждений. Вместе с тем, с учетом условий содержания, а также с учетом того, что срок такого содержания по смыслу ч. 1 ст. 31.9 КоАП РФ может составлять 2 года, можно с уверенностью говорить о том, что мера в виде содержания иностранного гражданина в ЦВСИГ граничит с мерами уголовной ответственности. Так, А.В. Кирин считает, что административный арест по негативному воздействию на человеческую психику, а также причиняемым моральным и физическим страданиям, по сути, граничит с мерами

Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии», [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_157232/ (дата обращения 04.12.2020)

¹⁰⁶ Российские центры временного содержания иностранцев мало отличаются от СИЗО и тюрем. [Электронный ресурс] // ФЕРГАНА – международное агентство новостей, Москва, 2020 , URL: <https://fergana.news/articles/115111/> (Дата обращения: 05.12.2020)

уголовной ответственности¹⁰⁷. При этом максимальный срок административного ареста составляет 30 суток. Что в таком случае можно сказать об ограничении свободы на срок до двух лет?

Итак, следующая проблема, связанная с содержанием иностранных граждан в ЦВСИГах- это срок их содержания в указанных учреждениях. Практике знакомы случаи, когда иностранные граждане содержались в центрах и год и два и даже более длительный период времени.

Дело в том, что закон №115 ФЗ и КоАП РФ регулируют преимущественно вопросы помещения иностранных граждан в специальные учреждения, не затрагивая при этом вопросы, связанные с процессуальными возможностями оспаривания таких решений, а также решений о продлении такого содержания. Указанные нормативные акты также не содержат требований о проверке законности и обоснованности длительного нахождения выдворяемых в таких центрах.

Вместе с тем, Конституционный Суд (далее КС) еще в п. 6 Постановления от 17 февраля 1998 г. № 6-П¹⁰⁸ сформулировал правовую позицию, согласно которой из ст. 22 Конституции РФ во взаимосвязи со ст. 55 (ч. 2 и 3) следует, что задержание иностранного гражданина или лица без гражданства на срок, необходимый для выдворения за пределы России, не должно восприниматься как основание для задержания на неопределенный срок, даже тогда, когда решение вопроса о выдворении лица без гражданства может затянуться в силу того, что ни одно государство не соглашается принять выдворяемое лицо.

Но на практике суды не принимали заявления о сокращении сроков содержания, или о проверке законности длительного содержания в ЦВСИГ, или о прекращении исполнения постановления о выдворении в рамках процедур КоАП РФ.

Некоторым положительным изменениям в области обжалования соответствующих решений способствовало Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 мая 2017 г. N 14-П¹⁰⁹ по делу о проверке конституционности положений статей 31.7

¹⁰⁷ Кирин А.В. Противоречия концептуально-правового статуса ареста как административного наказания // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 54-55.

¹⁰⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.1998 N 6-П "По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года "О правовом положении иностранных граждан в СССР" в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура". [Электронный ресурс] // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации [Москва] 2020. URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-17021998-n/> (дата обращения 05.12.2020)

¹⁰⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 23.05.2017 N 14-П "По делу о проверке конституционности положений статей 31.7 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой лица без гражданства Н.Г. Мсхиладзе". [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_217172/ (дата обращения 06.12.2020)

и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой лица без гражданства Н.Г. Мсхиладзе.

Заявитель, родившийся 17 апреля 1972 года в Аджарской АССР, с 1990 года проживал на территории Российской Федерации, где неоднократно привлекался к уголовной ответственности. 2 декабря 2014 было принято решение о нежелательности пребывания (проживания) Н.Г. Мсхиладзе в Российской Федерации. 4 марта было принято решение о его депортации за пределы Российской Федерации. Грузия отказалась принять заявителя, ввиду того, что заявитель не имеет грузинского гражданства и, в соответствии с национальным законодательством, оснований для оформления свидетельства на возвращение его в Грузию не имеется. 10 марта 2015 года было удовлетворено заявление о помещении Н.Г. Мсхиладзе до исполнения решения о его депортации в специальное учреждение - Центр содержания иностранных граждан. Жалобы адвоката, представлявшего интересы Н.Г. Мсхиладзе, в которых указывалось на неисполнимость примененного судом первой инстанции к подзащитному административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации оставались без удовлетворения дважды в январе и июне 2016 года. Также адвокат просил в связи с отсутствием государства, согласного принять Н.Г. Мсхиладзе на свою территорию, признать продолжение его содержания в специальном учреждении в целях административного выдворения незаконным и тем самым нарушающим гарантированное каждому право на свободу и личную неприкосновенность. Суд отказал и в этом, указав на то, что действующее административное законодательство не устанавливает такого основания прекращения производства по постановлению об административном выдворении за пределы Российской Федерации, как невозможность его исполнения.

Тем не менее, КС встал на сторону заявителя, признав, что положения статей 31.7 и 31.9 КоАП Российской Федерации не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 18, 22, 46 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 62 (часть 3), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования они не позволяют разрешить в судебном порядке вопрос о правомерности дальнейшего содержания лица без гражданства, которому назначено административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации.

Суд призвал законодателя незамедлительно внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях изменения, направленные на обеспечение эффективного судебного контроля за сроками содержания подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации лиц без гражданства в специальных учреждениях. Суд указал, что до принятия соответствующих поправок при

выявлении обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии фактической возможности их выдворения, во всяком случае, по истечении трех месяцев со дня принятия постановления о назначении такого наказания, должно быть предоставлено право на обращение в суд с заявлением о проверке законности и обоснованности дальнейшего содержания в соответствующем специальном учреждении.

После принятия постановления, МВД разработало соответствующий законопроект, который был одобрен Правительством и направлен в Госдуму. В законопроекте была предусмотрена необходимость судебного контроля за сроками содержания под стражей и его продления свыше 90 дней как для иностранных граждан так и для лиц без гражданства. Но соответствующие поправки так и не были приняты. Более того, как отмечает адвокат «Гражданского содействия» Илларион Васильев, некоторые суды отказывались применять позиции изложенные в решении КС по делу Н.Мсхиладзе по отношению к иностранным гражданам ввиду того, что оно касалось именно лица без гражданства¹¹⁰.

Событие, которое потрясло весь мир – пандемия COVID-19 еще больше усугубило и без того непростое положение иностранцев, содержащихся в ЦВСИГах. Некоторые центры содержания иностранных граждан были переполнены еще до закрытия границ¹¹¹. Соблюдение санитарных норм в таких условиях по существу не представляется возможным.

31 марта 2020 г. с призывом освободить из-под стражи как можно большее количество мигрантов и беженцев выступили Управление верховного комиссара ООН по правам человека, Международная организация по миграции и Управление верховного комиссара ООН по делам беженцев, а также Всемирная организация здравоохранения. С соответствующим обращением к российским властям выступили и российские организации, которые занимаются оказанием юридической помощи иностранным гражданам, (в частности «Гражданская инициатива», «Мемориал») а также члены Общественных Наблюдательных Комиссий.¹¹²

18 апреля 2020г. Президентом РФ был подписан Указ № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой

¹¹⁰ ЦВСИГ ВАМ, А НЕ ВЫДВОРЕНИЕ. [Электронный ресурс] // Комитет «Гражданское содействие», Москва, 2020 , URL: <https://refugee.ru/news /цвсиг-вам-а-не-выдворение/> (Дата обращения: 07.12.2020)

¹¹¹ Пандемия способствовала освобождению из ЦВСИГ 50% мигрантов [Электронный ресурс] // Адвокатская газета, Москва, 2020 , URL <https://www.advgazeta.ru/mneniya/pandemiya-sposobstvovala-osvobozhdeniyu-iz-tsvisig-50-migrantov/> (Дата обращения: 07.12.2020)

¹¹² Там же

коронавирусной инфекции (Covid-19)». Этим указом был установлен мораторий на принятие решений о выдворении, депортации, реадмиссии в период с 15 марта по 15 сентября 2020 года. (16 сентября этот срок был продлен до 15 декабря соответствующим указом) Ввиду того, что указ имеет ретроактивное действие у юристов появилась возможность обжаловать постановления о выдворении.

Данный Указ способствовал тому, что МВД стало принимать более активные меры по возвращению иностранных граждан на родину, а суды стали чаще выносить решения об освобождении из ЦВСИГ, ссылаясь в своих решениях на Указ президента (см. например, решение Ростовского областного суда № 7.1-421/2020 от 29 мая 2020 г. по делу № 7.1-421/2020¹¹³). Однако некоторые суды отказывали в удовлетворении заявлений об освобождении, ссылаясь на то, что уровень Указа ниже закона, а закон не дает оснований для освобождения иностранных граждан, нарушивших миграционное законодательство. Несмотря на это, правозащитники отмечают, что государство приняло ряд положительных и необходимых мер, которое позволило сократить количество иностранцев, содержащихся в ЦВСИГах не менее, чем вдвое¹¹⁴. Пока не ясно отразится ли эта правоприменительная практика положительным образом на возможность обжалования длительных сроков содержания в будущем, так как никаких значимых изменений в правовом регулировании не произошло, а соответствующие Указы президента прекратят свое действие вместе с окончанием пандемии, а быть может и раньше. Таким образом, срок содержания иностранного гражданина в специальных учреждениях остается актуальной проблемой.

Следует затронуть также и финансовую сторону длительного пребывания граждан в ЦВСИГах. Так, в январе 2017 года замначальника ЦВСИГ «Сахарово» Иван Глинов сообщил, что в среднем пребывание одного человека в центре обходится от 40 до 50 тысяч рублей в месяц¹¹⁵. При этом, в 2016 глава МВД заявил о том, что ЦВСИГам не хватает финансирования, около 40 процентов из них не соответствуют требованиям, установленным законодательством¹¹⁶. Возникает резонный вопрос: почему суды так

¹¹³ Решение Ростовского областного суда № 7.1-420/2020 от 29 мая 2020 г. по делу № 7.1-420/2020 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ [Москва] 2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/yBFogmqRxgQl/> (дата обращения 07.12.2020)

¹¹⁴ Пандемия способствовала освобождению из ЦВСИГ 50% мигрантов [Электронный ресурс] // Адвокатская газета, Москва, 2020, URL <https://www.advgazeta.ru/mneniya/pandemiya-sposobstvovala-osvobozhdeniyu-iz-tsvsig-50-migrantov/> (Дата обращения: 08.12.2020)

¹¹⁵ Российские центры временного содержания иностранцев мало отличаются от СИЗО и тюрем. [Электронный ресурс] // ФЕРГАНА – международное агентство новостей, Москва, 2020, URL: <https://fergana.news/articles/115111/> (Дата обращения: 08.12.2020)

¹¹⁶ Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации генерал полиции Российской Федерации Владимира Колокольцева на 402-м заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в рамках «Правительственного часа» по вопросу «О мерах Правительства Российской Федерации по противодействию нелегальной миграции». [Электронный ресурс] //

неохотно принимают решения об освобождении иностранных граждан из специальных учреждений при невозможности осуществления их выдворения, если по существу за содержание таких граждан платит гражданин Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что существует немало проблем, связанных с привлечением иностранных граждан к административной ответственности, что во многом нарушает права иностранцев.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Законодательство об иностранных гражданах в России прошло определенный этап формирования от грамот, которые регулировали преимущественно торговые отношения до комплексного нормативно-правового акта, который урегулировал большинство сфер общественных отношений, в которых участвуют иностранцы. На данный момент законодательство об иностранцах также продолжает развиваться.

Российская Федерация самостоятельно решает все вопросы, касающиеся условий допуска иностранцев на свою территорию, их пребывания и деятельности в стране, гарантируя при этом соблюдение общепризнанных принципов в данной сфере отношений. С рядом стран действуют соглашения по безвизовому пересечению границ, имеются международные соглашения по вопросам регулирования двойного гражданства.

В целом, административно-правовой статус иностранных граждан обладает определенной спецификой, которая в основном сводится к определенным изъятиям, обязанностям и ограничениям. Многие из них вполне обоснованы и объясняются прежде всего нахождением этих лиц за пределами их собственных государств, необходимостью обеспечения безопасности и осуществления миграционного контроля.

Вместе с тем, имеются и спорные ограничения, которые в значительной мере затрудняют реализацию прав иностранных граждан во время их пребывания в России. К таковым, в частности можно отнести запрет на осуществление трудовой деятельности, вне пределов субъекта, в котором был получен соответствующий документ, удостоверяющий право на проживание и(или) право на осуществление трудовой деятельности. Данный запрет не распространяется на граждан из стран- участников ЕАЭС, однако множество иностранных граждан, приезжающих в Россию с целью осуществления трудовой деятельности не «охватываются» действием договора, что зачастую может приводить как к нарушению их прав, так и к невозможности взыскания налогов с осуществления трудовой деятельности.

В целом, данной сфере правового регулирования присущ определенный ряд проблем, таких как противоречивость и пробельность. Так, на практике можно столкнуться с различными правовыми формулировками, содержащимися в разных нормативно-правовых актах и касающимися осуществления определенного вида деятельности. Например, в законах федерального уровня, можно увидеть разные определения трудящегося иностранца. Некоторые категории иностранных граждан и вовсе оказались вне сферы правового регулирования, что естественно, не может положительно сказываться на соблюдении прав и интересов указанных лиц. К таковым

можно отнести категорию несовершеннолетних иностранных граждан. Помимо отсутствия законодательного закрепления их как отдельной категории граждан, проблем связанных с продлением статуса пребывания, правом на здравоохранение, образование, существует также проблема, связанная с судебной практикой по решениям, в которых в качестве наказания за совершение административного правонарушения применяется выдворение. Эта проблема связана как с выдворением самого несовершеннолетнего, так и его родителя(ей). В первом случае, приходится часто сталкиваться с отсутствием у данной категории лиц документов, затруднительностью передачи несовершеннолетних граждан своим родителям, ввиду того, что нет нормативно-правовых актов, которые регулировали бы данный процесс (за исключением стран СНГ). Во втором случае часто возможно «покушение» на институт семьи, так как наличие семьи и детей на территории России (даже если они граждане РФ) далеко не всегда может послужить основанием для непринятия решения о выдворении иностранного гражданина.

Существует немало проблем, связанных с привлечением иностранных граждан к административной ответственности. Часть из них связана с материальной стороной исполнения административных наказаний, так как зачастую иностранцы оказываются неплатёжеспособными и не могут оплатить штрафы. Также существуют определенные обстоятельства, в связи с которыми возможно говорить о том, что применение либо не применение наказания выходит за рамки правового регулирования и во многом может зависеть от личностных качеств сотрудников соответствующих служб. Имеется ряд проблем, связанных с применением выдворения в качестве наказания для иностранного гражданина, совершившего правонарушения. В данном случае речь идет о плохих условиях содержания, срок которого в отдельных случаях может превышать и несколько лет, что позволяет говорить о том, что данный вид наказания по своему воздействию на нарушителя при конкретных обстоятельствах носит скорее уголовно-правовой характер нежели административный. При этом, несмотря на решения Конституционного Суда, в которых он обязал законодателя принять соответствующие поправки, соответствующий законопроект не был принят, а суды зачастую отказывались учитывать и применять доводы, изложенные в решении КС.

С учетом того, что количество иностранных граждан, которые пребывают в Российскую федерацию по тем или иным целям постепенно увеличивается, представляется возможным сделать вывод о том, что вопросы и проблемы, связанные с правовым статусом иностранцев и в дальнейшем будут исследоваться российскими юристами.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. "Европейская конвенция о гражданстве" (ETS N 166) [рус., англ.] (Заклучена в г. Страсбурге 06.11.1997) [Электронный ресурс] // справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2019 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та. Электрон. дан. - М., 2019 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
2. "Конвенция о статусе апатридов" (Заклучена в г. Нью-Йорке 28.09.1954) [Электронный ресурс] // справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2021 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та. Электрон. дан. - М., 2021 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
3. Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают от 13. 10. 1985 [Электронный ресурс] / Официальный сайт ООН - Электрон. дан. - М.: 2020. - URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/not_nationals_rights.shtml (дата обращения 23.05.2020).
4. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966 [Электронный ресурс] / Официальный сайт ООН - Электрон. дан. - М.: 2020. - URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения 23.05.2020)
5. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16.12.1966 [Электронный ресурс] / Официальный сайт ООН - Электрон. дан. - М.: 2020. - URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml (дата обращения 23.05.2020).
6. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) [Электронный ресурс] // справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2021 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та. Электрон. дан. - М., 2021 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
7. "Трудовой кодекс Российской Федерации" от 30.12.2001 N 197-ФЗ [Электронный ресурс] // справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2020 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та. Электрон. дан. - М., 2020- Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
8. Федеральный закон "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" от 15.12.2001 2007 [Электронный ресурс] // справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2019 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки

- Том. гос. ун-та. Электрон. дан. - М., 2019 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
9. Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" от 31.05.2002 N 62-ФЗ [Электронный ресурс] // справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2021- Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та. Электрон. дан. - М., 2021 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
 10. Федеральный закон "О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 08.11.2007 [Электронный ресурс] // справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2019 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та. Электрон. дан. - М., 2019 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
 11. Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" от 25.07.2002 N 115-ФЗ [Электронный ресурс] // справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2021 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та. Электрон. дан. - М., 2021 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
 12. Федеральный закон "О свободе совести и о религиозных объединениях" от 26.09.1997 [Электронный ресурс] // справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2019 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та. Электрон. дан. - М., 2019 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
 13. Федеральный закон от 02.08.2019 N 257-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" в части упрощения порядка предоставления некоторым категориям иностранных граждан и лиц без гражданства разрешения на временное проживание и вида на жительство" [Электронный ресурс] // справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2021 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та. Электрон. дан. - М., 2021 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
 14. Федеральный закон от 29.05.2019 N 117-ФЗ "О внесении изменений в статьи 34 и 40 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_325547/ (дата обращения 26.11.2019).
 15. Закон РФ "О статусе судей в Российской Федерации" от 26.06.1992 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_648/ (дата обращения 26.11.2019)

16. Закон РФ "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11.03.1992 [Электронный ресурс] // справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2019 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та. Электрон. дан. - М., 2019 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
17. Указ Президента РФ от 31.10.2018 N 622 "О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы" [Электронный ресурс] // справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. М., 2020 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та. Электрон. дан. - М., 2020- Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
18. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.1998 N 6-П "По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года "О правовом положении иностранных граждан в СССР" в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура". [Электронный ресурс] / Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации, Москва, 2020, URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-17021998-n/> (дата обращения 05.12.2020).
19. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.05.2017 N 14-П "По делу о проверке конституционности положений статей 31.7 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой лица без гражданства Н.Г. Мсхиладзе". [Электронный ресурс] // справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2020 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та. Электрон. дан. - М., 2020 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
20. Постановление КС РФ от 6 декабря 2011 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности ст. 107 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Эстонской Республики А.Т. Федина» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 51. С. 7552.
21. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», [Электронный ресурс] // справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2020 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та. Электрон. дан. - М., 2020 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

22. Постановление Правительства РФ от 11.10.2002 N 755 (ред. от 04.02.2011) "Об утверждении перечня объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу" [Электронный ресурс] // справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2020 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та. Электрон. дан. - М., 2020 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
23. Постановление Правительства РФ от 27.04.2001 N 322 "Об утверждении Положения о проведении экспертизы и контроля за вывозом культурных ценностей [Электронный ресурс] // справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2019 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та. Электрон. дан. - М., 2019 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
24. Постановление Правительства РФ от 30.12.2013 N 1306 (ред. от 17.06.2016) "Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии», [Электронный ресурс] // справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2020 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та. Электрон. дан. - М., 2020 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
25. Абдуллаев Э. Э. Современные проблемы регулирования трудовых правоотношений с участием иностранных граждан на территории Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018. №11 (96). С. 200 – 206.
26. Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. / С. А. Авакьян. - С.-Пб.: Юрид. центр Пресс, 2003. - 643 с.
27. Аджиев А.Х. Параметры проявления принципа взаимности в международных договорах о правах человека // Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7. № 4А. С. 332 - 344.
28. Алиев С. Б. Трудовая миграция в Евразийском экономическом Союзе // Правовая информатика. 2016. №2. С. 34 - 45.
29. Базалей А. А., Кудрявцева Л. В. К вопросу о коллизиях в правовом регулировании труда иностранных работников в Российской Федерации // Фундаментальные и прикладные науки сегодня: материалы IX Междунар. науч.-практ. конференции. North Chalerston, 12—13 сентября 2016. С. 162 – 165.

30. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник. / Д.Н. Бахрах, Б. В. Россинский. - М.: Издательство Норма, 2008. - 816 с.
31. Блинов А. Б., Чаплин Н. Ю. Гражданство России: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. - 2002. - № 4. - С. 3 - 4.
32. Богуславский М. М. Международное частное право: учебник / М. М. Богуславский. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрист, 1998 - 408 с.
33. Ванюшин, Я. Л. Соотношение гражданства и подданства: Некоторые вопросы теории и практики //Юристъ-Правоведъ. - 2007. - № 2. - С. 45-58.
34. Волкова, М.С. К вопросу об определении понятия «дипломатическая защита» // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2009 №3. С. 100 – 111.
35. Вылегжанин А.Н. (ред.) Международное право. М.: Высшее образование, 2010. – 1008 с.
36. Высочайше утвержденные Основные Государственные Законы от 23 апреля 1906 г. [Электронный ресурс] // Исторический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова - Электрон. дан. - М.:2019. - URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/apr1906.htm> (дата обращения 16.11.2019).
37. Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации генерал полиции Российской Федерации Владимира Колокольцева на 402-м заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в рамках «Правительственного часа» по вопросу «О мерах Правительства Российской Федерации по противодействию нелегальной миграции». [Электронный ресурс] // Официальный сайт МВД РФ – Электрон. дан. – М.2020. - URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/document/9101721/> (Дата обращения: 04.12.2020).
38. Гаврилов Евгений Дмитриевич Основные этапы становления и развитие правового статуса иностранных граждан в России // Евразийский Союз Ученых. 2017. №7-1 (40). С. 40 – 43.
39. Гессен В. М. Подданство, его установление и прекращение / Гессен В. М. - СПб.: Тип. «Правда», 1909. Т. 1. - 448 с.
40. Гинзбург Дж. Соотношение международного и внутреннего права в СССР и в России // Государство и право. 1994. № 3 С. 108 – 113.
41. Горлов А.Н. К вопросу о защите иностранцев // Вопросы теории и практики международного права. М.: ИМО. 1959. С. 44 – 46.
42. Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства от 21 апреля 1785 г. [Электронный ресурс] // Исторический факультет

- МГУ имени М.В. Ломоносова - Электрон. дан. - М.: 2019. - URL: http://www.hist.msu.ru/ER/Text/dv_gram.htm (дата обращения 14.11.2019).
43. Декрет ВЦИК о приобретении прав российского гражданства от 1 апреля 1918 г. [Электронный ресурс] // Исторический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова - Электрон. дан. - М.:2019. - URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/DEKRET/18-04-01.htm> (дата обращения 16.11.2019).
44. Е. В. Еременко Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Общественные науки. 2015. № 1 (33). С. 72.
45. Енгибарян Р.В. Сравнительное конституционное право: учебник / Р. В. Енгибарян. - М.: Юрист, 2005. - 429 с.
46. Жукова И.А. Правовое положение детей мигрантов в Российской Федерации // Духовная ситуация времени. Россия XXI век. 2015. № 2. С. 38 - 41.
47. Закон СССР от 24.06.1981 N 5152-X "О правовом положении иностранных граждан в СССР [Электронный ресурс] // справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2019 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та. Электрон. дан. - М., 2019 - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
48. Зинченко Е. Ю. , Хазов Е. Н., Евсеева И. Г. , Никитский М. В. Особенности правового положения несовершеннолетних мигрантов в России // Вестник экономической безопасности. 2019. №4. С. 30 – 35.
49. Как защитить иностранца от выдворения [Электронный ресурс] // Адвокатская газета, Москва, 2020 , URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/kak-zashchitit-inostrantsa-ot-vydvoreniya/> (Дата обращения: 28.11.2020).
50. Катаева О.В. Административная ответственность за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации: автореф дис. ... канд. юр. наук. – Воронеж, 2007. – С. 10 –11.
51. Керимова С.Н., Раджабова М.М. Актуальные проблемы административной ответственности иностранных лиц и лиц без гражданства за совершение правонарушений // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. 2017. №1. С.77 – 82.
52. Кирич А. В. Противоречия концептуально-правового статуса ареста как административного наказания // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 54 – 55.

53. Кириченко Л. В. Проблемы правового регулирования использования труда иностранных граждан в РФ // Территория науки. 2015. №2. С. 175 - 179.
54. Кодан С. В. Сословное законодательство в политике российской верховной власти (1800-1850-е гг.) // Юридические исследования. – 2012. – № 2. – С. 117 - 145.
55. Конституция СССР от 5 декабря 1936 г. [Электронный ресурс] // Исторический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова - Электрон. дан. - М.: 2019. - URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1936.htm> (дата обращения 16.11.2019).
56. Конституция СССР от 7 октября 1977 г. [Электронный ресурс] // Исторический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова - Электрон. дан. - М.: 2019. - URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1977.htm> (дата обращения 18.11.2019).
57. Корсик К.А. Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации. / К, А. Корсик. - М.: Политиздат, 1998. - 274с.
58. Корсик К.А. Проблемы правового регулирования статуса иностранных граждан в Российской Федерации. / К. А. Корсик. - М.: Моск. юрид. ин-т, 1999. - 157 с.
59. Кутепова М.В. Особенности деятельности отдела участковых уполномоченных полиции и подразделения по делам несовершеннолетних по профилактике детской и подростковой безнадзорности // Вестник Московского университета МВД России. 2015. №9. С. 149 – 153.
60. Липкина Надежда Николаевна Международное обязательство уважать права человека: основные элементы содержания и пределы // Журнал российского права. 2014. №4 (208). С. 112 – 118.
61. Лукашук И.И. Дипломатическая защита // Право и политика. 2001. № 8. С. 18 – 24.
62. Мальцев Г.В. Права личности: юридическая норма и социальная действительность // Конституция СССР и правовое положение личности. - 1979. - С. 48 - 55.
63. Манолов К.И, Юридические основы регулирования международно-правового статуса иностранцев / К. И. Манолов. - Тверь, 1993 – 32 с.
64. Матвеев, В. О. Право публичных собраний / В. О. Матвеев. – СПб.: Тип. т-ва "Обществ. польза", 1909. - 412 с.
65. Международное право / под ред. Г.И.Тункина. М.: Норма Инфа, 1994 – 454 с.
66. Миграция и рынок труда / Ю.Ф. Флоринская, Н.В. Мкртчян, Т.М. Малева, М.К. Кириллова; Ин-т социального анализа и прогнозирования. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015. — 108 с.
67. Морозов Ю.В. Привлечение иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные главой

- 18 КоАП РФ // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2016. № 5 (55). С. 83 – 89.
68. Наличие безвизового режима при въезде в иностранные государства для граждан Российской Федерации, являющихся владельцами дипломатических, служебных и общегражданских паспортов [Электронный ресурс] // Консульская служба МИД России - Электрон. дан. - М.2009-2021. - URL: https://www.kdmid.ru/info.aspx?lst=info_wiki&it=/Spisok_stran_s_uproshchennym_por_yadkom_vyezda.aspx (Дата обращения 20.09.2020).
69. Нефедов Б.И. Правовая регламентация статуса иностранных граждан в СССР. Ч.2 1986. – 35 с.
70. Никитина Анна Александровна, Баранова Анастасия Александровна, Грунтовская Ольга Александровна Применение норм материального права к особой категории иностранцев // Социально-политические науки. 2018. №5. С. 66 – 70.
71. Новоторговый устав 22 апреля 1667 года [Электронный ресурс] / Исторический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова - Электрон. дан. - М.: 2019. - URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/novotorg.htm> (дата обращения 14.11.2019).
72. Озеров И.Н., Карагодин А.В., Ряпухина И.А., Катаева О.В. Современные проблемы исполнения административного наказания в виде административного штрафа за правонарушения в сфере миграции // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2014. № 8 (51). С. 108 – 112.
73. Оппенгейм Л. Международное право. Том I: Мир. Полутом 2 / Л. Оппенгейм; Перевод с 6-го английского издания А.Н. Ивенского, И.Я. Левина и И.А. Моро под редакцией и с предисловием проф. С.Б. Крылова. – М.: Издательство иностранной литературы, 1949. – 547 с.
74. Пандемия способствовала освобождению из ЦВСИГ 50% мигрантов [Электронный ресурс] // Адвокатская газета, Москва, 2020, URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/pandemiya-sposobstvovala-osvobozhdeniyu-iz-tsvsig-50-migrantov/> (Дата обращения: 07.12.2020).
75. Решение Кировского областного суда № 7-66/2018 от 24 апреля 2018 года [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ, Москва, 2020, URL: <https://sudact.ru/regular/doc/usZt7nUau4xP/> (дата обращения 28.11.2020).
76. Решение Краснодарского краевого суда № 12-812/2014 от 21 марта 2014 г. по делу № 12-812/2014 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ, Москва, 2020, URL: <https://sudact.ru/regular/doc/IqZEDFlpsaQO/> (дата обращения 03.12.2020).

77. Решение Ростовского областного суда № 7.1-420/2020 от 29 мая 2020 г. по делу № 7.1-420/2020 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ, Москва, 2020, URL: <https://sudact.ru/regular/doc/yBFogmqRxgQl/> (дата обращения 07.12.2020).
78. Российские центры временного содержания иностранцев мало отличаются от СИЗО и тюрем. [Электронный ресурс] // ФЕРГАНА – международное агентство новостей, Москва, 2020, URL: <https://fergana.news/articles/115111/> (Дата обращения: 05.12.2020).
79. Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. М.: Юридическая литература, 1985. - 520 с.
80. Россия в цифрах. 2019: Крат. стат. сб./Росстат- М., 2019 - 552 с.
81. Сазонова Кира Львовна Концепция «Ответственность за защиту» в миротворческой деятельности организации Объединенных Наций // Юридическая наука. 2012. №1. С. 119 – 124.
82. Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь - декабрь 2019 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт МВД РФ - Электрон. дан. - М.2020. - URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/15850787/> (дата обращения 21.05.2020)
83. Семенец М. Ю. Административно-правовые основы деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14. Москва, 2019. - 279 с.
84. Семенец М. Ю. Некоторые особенности передачи несовершеннолетних иностранных граждан и лиц без гражданства в государства их постоянного пребывания // Научный портал МВД России 2018. № 3. С. 108 – 112.
85. Симонова Е. Основные направления совершенствования административного законодательства Российской Федерации в области предупреждения административных правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 11. С. 37 – 44.
86. Степанов А.В. Отдельные аспекты уголовной и административной ответственности за нарушения миграционного законодательства Российской Федерации // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2015. № 2 (30). С. 15 – 18.

87. Таева Н.Е. Право иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, собираться мирно, без оружия // Юридический мир. - 2006. - № 12. - С. 32-33.
88. Фердросс А. Международное право / А. Фердросс; Перевод с немецкого Ф.А. Кублицкого и Р.Л. Нарышкиной; Под редакцией и с предисловием доктора юридических наук Г.И. Тункина. – М.: Издательство иностранной литературы, 1959. – 652 с.
89. Фиалковская И.Д., Софронова Е.Г. Ответственность за совершение административных правонарушений иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории РФ // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. № 1. С. 201 – 208.
90. Филиппова Т.Ю. История развития законодательства о правовом положении иностранных граждан на территории Российского государства // Вестник ИрГТУ. - 2013. - № 6. - С. 295-301.
91. Флоринская Ю. Дети мигрантов в России: доступ к образованию и медицине // Демоскоп Weekly №515-516. 2012. С. 54 – 62.
92. ФСБ впервые за 20 лет раскрыла число приехавших работать иностранцев [Электронный ресурс] // РБК. Экономика, Москва, 2021, URL: <https://www.rbc.ru/economics/16/08/2019/5d5560979a7947af4fa8a883/> (Дата обращения: 01.02.2021).
93. Хабибулина О.В. Административно-правовой режим пребывания иностранцев в Российской Федерации: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.14. ДГУ, Владивосток. 2006. - 218 с.
94. Хужина Оксана Николаевна ПРИНЦИП ВЗАИМНОСТИ В ПРАВЕ // Юридическая техника. 2020. №14. С. 343 – 344.
95. ЦВСИГ ВАМ, А НЕ ВЫДВОРЕНИЕ. [Электронный ресурс] // Комитет «Гражданское содействие», Москва, 2020, URL: <https://refugee.ru/news /цвсиг-вам-а-не-выдворение/> (Дата обращения: 07.12.2020).
96. Чиркин В.Е. Конституционное право России: учебник / В.Е. Чиркин. - М.: Норма, 2003. - 436 с.
97. Шатилов С.П. К вопросу о месте трудовой миграции в системе иных видов миграции // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2013. № 2. С. 31 - 33.

98. Evans G. From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect // Wisconsin International Law Journal. 2006. No. 24. P. 709.