

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)»

Магистерская программа: «Юрист в органах власти»

Штукарев Никита Андреевич

ТЕМА ДИССЕРТАЦИИ
КОНСТИТУЦИОННО – ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ
И ПРЕДЕЛЫ ОГРАНИЧЕНИЯ
ОСНОВНЫХ ПРАВ И СВОБОД ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Магистерская диссертация

Научный руководитель:
к.ю.н., доцент
Лапочкина Елена Петровна

Допущена к защите: «__»_____2018 г.

Заведующий кафедрой конституционного и международного права
к.ю.н., доцент Архирейская Татьяна Юрьевна

Дата защиты: «__»_____2018 г.

Оценка: _____

Оренбург – 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И КОНСТИТУЦИОННО – ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ОГРАНИЧЕНИЙ ОСНОВНЫХ ПРАВ И СВОБОД ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	10
§ 1. Понятие и правовая природа ограничений прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации.....	10
§ 2. Особенности нормативного и доктринального определения конституционно – правовых оснований и пределов ограничений основных прав и свобод иностранных граждан в конституционном и международном праве.....	24
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННО – ПРАВОВОГО СТАТУСА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	39
§ 1. Иностраный гражданин как субъект правоограничений в Российской Федерации.....	39
§ 2. Особенности режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации.....	50
ГЛАВА 3. РЕАЛИЗАЦИЯ ОГРАНИЧЕНИЙ, ПРИМЕНЯЕМЫХ К ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДАНАМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	62
§ 1. Особенности ограничений при реализации иностранными гражданами права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства.....	62
§ 2. Особенности ограничений при реализации иностранными гражданами права на свободу труда.....	74
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	85
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	92

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность избранной темы заключается в том, что на данный момент определение особенностей правового статуса иностранных граждан, в смысле установления ограничений их прав и свобод на территории Российской Федерации имеет большое значение, в связи с сравнительно малой изученностью и практической потребностью в дальнейшем развитии указанной темы. Кроме того, в условиях глобализации, как процесса отражающего сближение государств и народов, когда растут миграционные потоки и происходит обмен людьми в целях развития международного сотрудничества в различных областях человеческой деятельности, указанная тема исследования приобретает особое значение. Рост числа региональных конфликтов, порождающих большое количество беженцев, пребывающих в государства Европы и в Россию, распространение террористической угрозы, защита национальных интересов выступают в качестве факторов, стимулирующих введение указанных ограничений.

Большая интенсивность изменения действующего законодательства в области правового регулирования отношений с участием иностранных граждан (на 7 марта 2017 в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 2002 г. внесено 83 изменения¹) вызывает необходимость глубокого исследования вопросов ограничения прав иностранных граждан, оснований и пределов таких ограничений, выработке на этой основе ряда положений, которые бы обеспечили стабильность законодательства, а следовательно, и гарантии прав иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации.

Тем более, согласно данным Главного управления по вопросам миграции МВД России за 2016 год на территорию Российской Федерации прибыло около 16 млн. 300 тыс. иностранных граждан, при этом постоянно на территории

¹ СПС «Гарант» URL: <http://base.garant.ru/184755/> (дата обращения 16.04.2017)

Российской Федерации находится приблизительно 10 млн. иностранных граждан¹. Это свидетельствует о достаточно высоком уровне миграции, актуализирующем потребность в четком законодательном регулировании вопросов пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, особенно в смысле определения их статуса, и вытекающих из него прав, обязанностей, а также соответствующих ограничений, вводимых по известным основаниям и в необходимых пределах.

Степень научной разработанности. Интерес к изучению проблемы конституционно – правовых оснований и пределов ограничения прав иностранных граждан, нашел свое отражение в трудах ряда современных ученых – конституционалистов, а именно С. А. Авакьяна, М. В. Баглай, Л. Л. Беломестных, Н.С. Бондаря, Л. Д. Воеводина, Г. М. Воробьева, Л. И. Галенской, В. П. Камышанского, Е. И. Козловой, А. Н. Кокотова, О. Е. Кутафина, Л. В. Лазарева, А. В. Малько, С. Ю. Марочкина, Н. И. Марышевой, А. А. Подмарева, А.А. Переверзева, И. М. Приходько, Е. В. Чиркина, Б. С. Эбзеева, В.Д. Яворского, И. Д. Ягофаровой и др.

Исследование указанной проблемы было затронуто в работах ученых в области общей теории права и государства, а также философии. Это труды таких специалистов, как С. С. Алексеева, Н. В. Витрука, И. А. Ильина, Д. А. Керимова, В. С. Нерсисянца, А. С. Пиголкина, И. А. Покровского, Г.Ф. Шершеневича и др.

В международном праве рассматриваемой проблеме посвящены работы таких ученых как К. В. Бекашева, П. Н. Бирюкова, Ю. В. Герасименко, С. А. Горшковой, Г. В. Игнатенко, И. И. Лукашука, С. Ю. Марочкина и др.

Объектом исследования диссертации являются правовые нормы, закрепляющие конституционно – правовые основания и пределы ограничения основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации.

Предметом исследования являются пробелы в правовом регулировании и коллизии между правовыми нормами, наличествующие в законодательстве об иностранных граждан, в частности в сфере устанавливаемых Конституцией

¹ Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за 2016 г. // URL: <http://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/9266550/> (дата обращения 16.04.2017)

Российской Федерации и федеральными законами ограничений основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации, их пределов и оснований.

Цель исследования магистерской диссертации – разработать рекомендации по совершенствованию законодательства об иностранных гражданах в Российской Федерации в части ограничений основных прав и свобод.

В соответствии с целью магистерской диссертации необходимо разрешить ряд последовательно идущих **задач**:

- раскрыть содержание понятия «ограничение основных прав и свобод», а также признаки, его квалифицирующие;

- выявить конституционно – правовые основания введения ограничений в отношении иностранных граждан в Российской Федерации;

- выявить пределы действия конституционно – правовых ограничений основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации;

- выявить особенности понятия «иностранец как субъект правоограничений в Российской Федерации»;

- выявить особенности режимов пребывания иностранных граждан в Российской Федерации;

- выявить особенности ограничений при реализации иностранными гражданами права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства;

- выявить особенности ограничений при реализации иностранными гражданами права на свободу труда;

- выявить недостатки и пробелы в правовом регулировании и разработать рекомендации в области совершенствования законодательства об иностранных гражданах в Российской Федерации.

Методологическая база исследования основана на принципах научности, объективности и конкретности, тождества исторического и логического, системности и тождества бытия и мышления. В магистерской работе используются общенаучные методы (анализ и синтез, конкретизация и обобщение, дедукция и индукция, аналогия и т.д.). Также в работе применены

частнонаучные методы, среди которых сравнительно – правовой, метод правового прогнозирования и другие.

Теоретическую основу исследования составляют труды ученых в области конституционного права, а также общей теории государства и права.

В работе использованы труды Л. В. Андриченко, Ю.В. Герасименко, В. И. Галенской, Е. В. Еременко и других, посвященные вопросам правового статуса иностранных граждан в РФ. Проблемы ограничений прав иностранных граждан, их оснований и пределов действия существенным образом затронуты в работах П. А. Астафичева, А. А. Кондрашева, М. А. Краснова, М. Г. Маковецкой, А. А. Подмарева, Н. И. Шаклеина и других.

Правовую базу исследования составляют акты международного права – Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года, акты специализированных организаций ООН, в частности конвенции и рекомендации Международной организации труда и Международной организации по миграции. К внутригосударственным источникам, используемым в исследовании, относятся положения Конституции Российской Федерации 1993 года, устанавливающей национальный режим, а также основания и пределы действия ограничений в отношении иностранных граждан; федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 2002 года, определяющем иностранного гражданина как субъекта правоограничения, конкретные ограничения, действующие в отношении иностранцев; ряд подзаконных нормативных правовых актов – указов президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, уточняющих положения федерального законодательства; законы субъектов Российской Федерации.

Эмпирическую основу исследования составляют статистические данные подразделений МВД Российской Федерации, специализирующихся на вопросах миграции, данные Федеральной службы государственной статистики, позволяющие проследить уровень миграции иностранных граждан в Российской Федерации, определить численность иностранных граждан,

пребывающих на территории Российской Федерации, а также материалы судебной практики.

Научная новизна магистерской диссертации представлена следующими положениями:

1. Дана экспликация понятия ограничений основных прав и свобод, применяемых в отношении иностранных граждан в Российской Федерации. Под ограничением основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации следует понимать *формализовано выявленные законодателем и установленные в федеральном законе границы или пределы реализации иностранными гражданами, находящимися на территории Российской Федерации на законном основании, конституционных прав и свобод с учетом их правовой природы, в целях охраны значимых общепризнанных ценностей, устанавливаемых в международных актах и национальным законодательством.*

2. Разработаны рекомендации по внесению в законодательство об иностранных гражданах изменений и дополнений в области ограничения основных прав и свобод.

Разработка темы диссертационного исследования позволила автору сформулировать следующие **положения, выносимые на защиту**:

1. Пределы действия ограничений основных прав и свобод, иностранных граждан в Российской Федерации должны быть основаны на критериях соразмерности, необходимости и допустимости, сохранение реального содержания права, целесообразности и недопущение трансформации ограничений в дискриминацию.

2. Иностраный гражданин как субъект правоограничений обладает особым конституционно – правовым статусом, который проявляется при реализации основных прав и свобод в их взаимосвязи с правовыми ограничениями, и охватывающим, предусмотренные законодательством Российской Федерации категории (группы) иностранных граждан, за исключением иностранных граждан, наделенных привилегиями и иммунитетами.

3. Режим пребывания иностранных граждан в Российской Федерации определяет количественную и качественную характеристику ограничений, применяемых к иностранным гражданам в Российской Федерации;

4. Режим пребывания иностранных граждан в Российской Федерации следует рассматривать как комплексный межотраслевой институт, включающие не только нормы процессуального, но и материального права, связанные с реализацией иностранными гражданами конкретных конституционных прав и свобод;

5. Рекомендуются внести ряд изменений в законодательство об иностранных гражданах в Российской Федерации в части ограничения их прав, а именно:

- дополнить положения статьи 55 Конституции Российской Федерации частью 4, которую воспроизвести следующим образом: «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только на основании критериев соразмерности, необходимости, сохранения реального содержания права, целесообразности и недопущения трансформации ограничений в дискриминацию»;

- разработать новый кодифицированный акт, регулирующий основные права и свободу иностранных граждан в Российской Федерации, который структурирован на несколько глав: а) общие положения б) иностранный гражданин как субъект правоограничений (указать конкретные категории иностранных граждан, образующих объем данного понятия, а также выходящие за его пределы) в) особенности реализации иностранными гражданами основных прав и свобод; г) виды правовых режимов нахождения иностранных граждан на территории Российской Федерации; д) специальный правовой режим нахождения иностранных граждан на территории Российской Федерации; ж) заключительные положения;

- внести изменения в пункт 4 статьи 26 Федерального закона от 15 августа 1996 года «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» путем уточнения конкретной категории административного

правонарушения, влекущий запрет на въезд на территорию Российской Федерации;

- дополнить часть 1 статьи 27 Федерального закона от 15 августа 1996 года «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» подпунктом 1.1, в котором следует раскрыть с учетом действующего законодательства понятия «здоровье населения», «оборонеспособность», «общественный порядок».

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что результаты магистерской диссертации могут быть использованы для расширения знаний в области теоретического осмысления проблемы ограничений основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации, оснований и пределов их действия; включены в состав учебной литературы, иных источников информации; могут послужить основой для подготовки проектов нормативных правовых актов, для изменения уже действующего законодательства в указанной сфере.

Апробация результатов диссертационного исследования. Результаты диссертационного исследования обсуждались на заседании кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиал) МГЮУ им. О.Е. Кутафина; докладывались на практических занятиях магистрантов по дисциплинам «Методология научного исследования» и «Теория и практика аргументации», на ежегодной научной конференции для магистрантов 2017 года, а также были опубликованы в научной статье:

1. Штукарев Н.А. Особенности правового регулирования ограничения прав трудовых мигрантов в РФ // Труды Оренбургского Института (филиала) МГЮА. – 2017.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами магистерской диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих 6 параграфов, заключения, а также списка источников и литературы, включающего 135 наименований.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И КОНСТИТУЦИОННО – ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ОГРАНИЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Понятие и правовая природа ограничения основных прав и свобод иностранцев в Российской Федерации

Для сущностного понимания темы диссертационного исследования, последовательности ее изложения считаем необходимым начать настоящее исследование с вопроса определения понятия ограничения основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации, а также их правовой природы. Рассматривая природу ограничений основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации, диссертант считает необходимым заострить внимание на следующих моментах, которые обосновывают объективную закономерность в их существовании.

Во – первых, весь ход исторического развития от родоплеменного строя вплоть до образования первых обществ и создания первых государств подтверждает это. В первобытнообщинном строе уже существовала некая система запретов и ограничений, так называемых норм – табу, которые сдерживали различные биологические инстинкты человека и являлись действенным механизмом обеспечения определенного уровня порядка среди людей. Затрагивая вопрос ограничения прав И. А. Покровский, несомненно, был прав, утверждая, что на любом этапе исторического развития имелись ограничения в большей или меньшей степени¹.

Во – вторых, ограничения являются необходимым элементом механизма правового регулирования, без них право не может выполнять свою регулирующую и охранительную функции, оно мертво. Ведь общество является сложной социальной системой, в котором каждый имеет свой собственный

¹ Покровский И. А. История римского права. СПб., 1999. С. 315.

интерес. Право же и направлено на установление баланса интересов всех членов общества. Не надо и забывать и такой институт как государство, призванное выражать интерес общественный. Но с помощью, каких способов правового регулирования право может эффективно достичь тех целей, которые стоят перед ним? Конечно с помощью правовых запретов и дозволений, которые в известном своем сочетании, по справедливому мнению В.С. Нерсисянца, могут обеспечить равную для всех меру свободы. В этих средствах правового регулирования отведено и место ограничениям, применяемым при осуществлении основных прав и свобод.

В – третьих, следует учитывать, что «люди необходимо подвержены аффектам и устроены таким образом, что к тем, кому плохо, они чувствуют жалость, кому хорошо, - зависть, и что они более склонны к мести, нежели к состраданию, и, кроме того, каждый стремится, чтобы другие жили по его нраву, одобряли то, что он одобряет, и отвергали то, что отвергает он. В результате этого, когда все равно стремятся быть первыми, они приходят в столкновение»¹. Это также является одной из главных причин, обуславливающих нужду в таких инструментах, которые могли бы сдерживать людей, не позволять им нарушать интересы друг друга. Собственно, на то и направлены те ограничения в реализации основных прав и свобод, особенно, если речь идет об иностранных гражданах.

В – четвертых, понять правовую природу ограничений основных прав и свобод иностранных граждан можно лишь только через призму соотношения права и свободы, так как ограничения выступают элементом права, имманентно присуще ему. В данном случае соотношение права и свободы ставится в зависимость от существующих типов правопонимания – легистского, отождествляющего право с законом и юридического правопонимания, рассматривающего право и закон как две различные категории. В рамках каждого типа правопонимания существуют свои подходы. Вкратце отразим их.

¹ Спиноза Б. Политический трактат // [URL:http://www.civisbook.ru/files/File/Spinoza_P_tr.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Spinoza_P_tr.pdf)
08.05.2017)

(дата обращения

Наибольший интерес с точки зрения поставленной нами проблемы вызывает позиция И. Канта, который отмечал необходимость соотношения свободы одного лица со свободой другого, так как под правом он понимал совокупность условий, при которых произвол одного лица соотносим с произволом другого¹. В свою очередь И.Г. Фихте утверждал, что «человек достигает свободы, осуществляя необходимость»². Исходя из позиции представителей немецкой школы философии, можно не сомневаться, что они понимали право как меру свободы. Представитель нормативистского течения и его основатель Ганс Кельзен представлял право как абстрактную норму, наполняемую конкретным содержанием³.

Если ознакомиться с представителями отечественной философии, то Н.А. Бердяев писал о том, что «право представляет собой принудительное начало, защищающее и охраняющее человеческую свободу»⁴. Подобных же позиций придерживались Б.Н. Чичерин, Е.Н. Трубецкой, И.А. Ильин. Так позиция И.А. Ильина сводилась к тому, что «ограничивая свободу каждого известными пределами, право обеспечивает ему за то беспрепятственное и спокойное пользование своими правами. Свобода каждого человека простирается лишь до той границы, от которой начинается свобода других людей»⁵. Но, так или иначе, вывод один – свобода всегда относительна, так как ограничена, причем не только законодательными установлениями, но и самой жизнью, интересами каждого индивидуума.

Все это позволяет вывести положение о том, что ограничения должны основываться на балансе, выражающем гармоничное соотношение интересов каждого члена общества. Ведь, как отмечал П. Лерхе, для того, чтобы удовлетворить интересы каждого члена общества необходимо установить

¹ Кант И. Метафизика нравов. Введение в учение о праве // URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Kant.Metaphisika_1.pdf (дата обращения 08.05.2017)

² Минаев К. А. К вопросу юридической природе ограничений прав и свобод в контексте соотношения права и свободы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 2 (97). С. 54.

³ Философия права: Учебник для вузов / В. С. Нерсесянц. М., 2005. С. 588.

⁴ Минаев К. А. К вопросу юридической природе ограничений прав и свобод в контексте соотношения права и свободы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 2 (97). С. 55.

⁵ Ильин И. А. Общее учение о праве и государстве (фрагменты) // Правоведение. 1992. № 3. С. 96.

разумный предел субъективного права¹. Все это позволит достичь определенного уровня свободы, взаимной ответственности государства и личности, верховенства права, а, в конечном счете, правопорядка. Отсюда можно сделать вывод, что институт ограничений основных прав и свобод сам по себе не только не противоречит основам правового и демократического государства, а наоборот, способствует их установлению и дальнейшему развитию.

В целях абстрактного понимания значения слова «ограничение» или «ограничить» обратимся к толковым словарям. В толковом словаре С.В. Ожегова слово «ограничить» означает поставить в какие – либо рамки, границы, определить какими – либо условиями; слово же «ограничение» - правило, ограничивающие какие – либо действия, права². В.И. Даль дает определение «ограничение» через ряд синонимов, таких как умерять, обуздывать, стеснять, удерживать в определенных границах³. В философском понимании ограничение представляет собой «процедуру сужения объема понятия, связанная с расширением его содержания... которая состоит в переходе от данного понятия к менее общему (подчиненному) понятию, т. е. к понятию, объем которого составляет лишь часть объема исходного (подчиняющего) понятия...»⁴.

Теперь считаем необходимым перейти к определению видového понятия ограничения – ограничениям правовым. В специальной юридической литературе нет единого понимания данной дефиниции, как нет его и в нормативных правовых актах национального и международного уровня правового регулирования. В подтверждение слов можно привести следующие документы, в частности Всеобщую декларацию прав человека⁵ (п. ст. 29), где используется термин «ограничение»; Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года (ст. 4), в котором содержится понятие «отступление от своих

¹ Малиновский А. А. Злоупотребление субъективным правом (теоретико - правовое исследование). М., 2007. С. 126 – 127.

² Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений // Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. М., 1999.

³ Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка // URL: <http://dal.slovaronline.com/O/OF> (дата обращения 08.05.2017)

⁴ Константинов Ф. В. Философская энциклопедия. М. 1960. Т.2. С. 131.

⁵ Всеобщая декларация прав человека: [принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) 10 декабря 1948 г.] // Российская газета. – 1998 г.

обязательств»¹; Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1960 года (ст. 8, 11, 15 и 18), использующую сразу два термина – «ограничение» и отступление от обязательств»². Следует констатировать, что отсутствие унифицированного понятия создает разночтения в правоприменение, что не может сказаться на уровне правовой защиты прав человека на современном этапе государственного развития.

На национальном уровне правового регулирования Конституция Российской Федерации также использует термин ограничение прав и свобод в ряде статей (55, 56, а также в статьях, устанавливающих конкретные конституционные права граждан). При этом, если проанализировать источники национального законодательства, то можно обнаружить, что легальное понятие ограничения основных прав и свобод содержалось в нормах Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122 – ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»³. Правда, здесь дано определение ограничения конкретного права – ограничения права собственности и иных вещных прав, под которым понимается наличие установленных законом или уполномоченными органами в предусмотренном законом порядке условий, запрещений, стесняющих правообладателя при осуществлении права собственности и иных вещных прав на конкретный объект недвижимого имущества. Несмотря на то, казалось бы отраслевую принадлежность понятия мало относящуюся к ограничениям основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации, оно все же дает представление о тех общих признаках, которые свойственны всем ограничениям, в том числе, устанавливаемым в отношении иностранных граждан.

К сожалению, указанная норма утратила силу, в связи с принятием федерального закона от 3 июля 2016 года № 361 – ФЗ «О внесении изменений в

¹ Пакт о гражданских и политических правах: [принят Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 2200А (XXI) 6 декабря 1966 г.] URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (с изм. и доп. от 13 мая 2004 г.) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³ Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 122 – ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (с изм. и доп. от 3.07.2017 г. № 361 – ФЗ) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»¹.

Большую значимость данной проблеме придают споры в научной среде, которые длятся достаточно длительное время. Так, А.В. Малько понимает ограничение как «правовое сдерживание противозаконного деяния, создающего условия для удовлетворения интересов контрsubjекта и общественных интересов в охране и защите; это исключение определенных возможностей в деятельности лиц»². Как представляется, указанное определение не достаточно точно, так как его автор устанавливает прямую связь между противоправным поведением и ограничением права конкретного субъекта, что является ошибочным. Ведь законодатель преследует цель лишь предупредить о нежелательности совершения того или иного действия или необходимости воздержаться от его совершения. Кроме того, Ю.Н. Андреев указывает на такой недостаток данного определения, связанный с используемой терминологией – «термин «деяние», применяемый в большей мере уголовно-правовой, нежели наукой и законодательной практикой»³. Б.С. Эбзеев придерживается следующей позиции: ограничение прав – это «допускаемы Конституцией и установленные федеральным законом изъятия из конституционного статуса человека и гражданина»⁴. В данном определении также видны определенные недостатки, а именно изъятие предполагает полное исключение того или иного права, что совершенно не согласуется с сущностью ограничения.

А.А. Подмарев в свою очередь дает более пространное определение – «это установленные законодательством пределы (границы) реализации человеком его прав и свобод, выражающиеся в запретах, вторжения, обязанностях,

¹ Федеральный закон от 3 июля 2016 № 361 – ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (с изм. и доп. от 29.07.2017 г. № 280 – ФЗ) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Стимулы и ограничения в праве: Лекции // А. В. Малько. Саратов, 1998. С. 141.

³ Андреев Ю. Н. Ограничения в гражданском праве России. СПб., 2011. С. 16.

⁴ Эбзеев Б. С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007. С. 256.

ответственности, существование которых предопределено необходимостью защиты конституционно – признаваемых ценностей и назначением которых является обеспечение необходимого баланса между интересами личности, общества и государства»¹. Это определение страдает неточностью, так как законодательство может пониматься в широком смысле, то есть включать в себя не только законы, но и иные нормативные правовые акты, что является недопустимым. Существует множество других позиций ученых - правоведов по данному вопросу.

Для выяснения сущности рассматриваемого термина сформулируем признаки ограничения основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации и через их совокупность, дадим полное определение, которое может быть использовано на законодательном уровне. Наиболее общие признаки правовых ограничений дал А.В. Малько, среди которых выделил следующие: 1) ограничения связаны с неблагоприятными условиями (угроза или лишение определенных ценностей) для осуществления собственных интересов субъекта, ибо направлены на их сдерживание и одновременно на удовлетворение интересов противостоящей стороны и общественных интересов в охране и защите; 2) сообщают об уменьшении объема возможностей, свободы и прав личности; 3) обозначают отрицательную правовую мотивацию; 4) предполагают снижение негативной активности; 5) направлены на защиту общественных отношений, выполняют функции их охраны².

Кроме того, в литературе используются два основных признака ограничений прав и свобод. Во – первых, установление рамок, границ поведения человека, его прав и свобод, а во – вторых, каждое ограничение имеет определенную цель.³ Целями ограничений основных прав и свобод могут быть общее благо, нормальное функционирование подсистем социальной структуры

¹ Подмарев А. А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина: понятие, основания, значение // Правовая культура и права человека. 2011. № 1 (10). С. 134.

² Стимулы и ограничения в праве: Лекции // А. В. Малько. Саратов, 1998. С. 141.

³ Подмарев А. А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина: определение конституционного понятия // Вестник Российского университета дружбы народов. 2014. № 2. С. 11.

общества, цели, установленные международными актами и национальным законодательством (подробнее – в следующем параграфе).

С учетом анализа ряда международных – правовых актов и национального законодательства можно выделить и другие не менее важные признаки ограничения основных прав и свобод. К таким признакам можно отнести следующие:

1). Устанавливаются только законом (в Российской Федерации – федеральным законом в обычных условиях и федеральным конституционным законом в условиях экстраординарных, исключительных). Другим словами, является недопустимым устанавливать ограничения основных прав и свобод иными нормативными правовыми актами, т.е. носящим подзаконный характер, как то указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, акты федеральных органов исполнительной власти.

2). Совместимость с природой прав, которые подлежат ограничению. Раскрывая данный признак, необходимо обратить внимание, что все международные акты и Конституция Российской Федерации в основе своего построения отражают концепцию естественных прав. Здесь следует учитывать, что все конституционные права делятся на основополагающие, не допускающие никаких ограничений и просто конституционные, которые могут быть ограничены только при чрезвычайных условиях. В литературе иногда такие права называются абсолютными и относительными¹.

3). Не должны препятствовать свободному и полному развитию личности. Данный негативный признак означает установление ограничений в таком количественном и качественном отношении, которое бы обеспечивало указанное развитие личности. Ведь, кто как не государство заинтересовано в этом.

Эти признаки, так или иначе, свойственны ограничениям основных прав и свобод вообще, то есть распространяются не только на ограничения основных прав и свобод граждан Российской Федерации, но и на иностранных граждан,

¹ Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Права человека. Международные и российские механизмы защиты. М., 2003. С. 22.

находящихся на ее территории. Это обусловлено конституционным положением ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации, устанавливающей национальный режим для иностранных граждан, то есть наделяющей их равными правами и обязанностями по сравнению с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации¹. И поэтому нет необходимости рассматривать ограничение основных прав и свобод иностранных граждан в отдельности. Единственной отличительной особенностью ограничений основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации является то, что круг таких ограничений шире по сравнению с гражданами Российской Федерации, что будет выявлено в следующих главах диссертации.

Раскрыть сущность рассматриваемого термина поможет его соотношение со смежными понятиями, такими как запреты, пределы права, умаление, обязанности, ответственность.

Если сравнивать ограничения основных прав и свобод с запретами, можно с уверенностью сказать, что эти категории имеют общие черты, находятся во взаимосвязи. В науке существует разные позиции, отражающие связь ограничения – запреты. Так, А. А. Умарова считает, что ограничения лежат в основе сущности запретов². А. А. Подмарев убежден, что запреты выступают в качестве способа (формы) ограничения основных прав и свобод³. Мы же придерживаемся позиции, что запреты – выражают ограничения, так как обе категории определяют рамки поведения субъекта, объединены единой целью – обеспечить должный уровень защищенности личности в государстве, установить правовой порядок.

Рассматривая вопрос о соотношении пределов права и ограничения основных прав и свобод, можно заключить о том, что это различные понятия,

¹ Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.]: с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11 – ФКЗ // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Умарова А. А. Ограничения прав и свобод: пределы правомерного (широкий подход) // Ученые труды Российской Академии адвокатуры и нотариата. 2011. № 3 (22). С. 48.

³ Подмарев А. А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина: понятие, основания, значение // Правовая культура и права человека. 2011. № 1 (10). С. 131.

имеющие свои особенности. В данном случае мы исходим из концепции естественного права. Так, М. А. Краснов отмечает, что пределы имманентны каждому праву человека, то есть то или иное субъективное право имеет естественные границы своего осуществления и задача законодателя дать юридическую экспликацию изначально существующих пределов. Установить пределы – не значит ограничить существо того или иного права¹. Схожей позиции придерживается Б.С. Эбзеев, утверждающий, что «имманентные пределы основных прав зафиксированы в Конституции и по своей социальной и юридической природе отличаются от ограничений основных прав»². В пример можно привести норму статьи 31 Конституции РФ, устанавливающую такие пределы: граждане вправе собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. В данном случае не ограничивается данное конституционное право, а лишь указывается на пределы его осуществления. Поэтому в дальнейшем, исследуя вопрос ограничения основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации, мы будем использовать понятие ограничений применительно к реализации прав иностранных граждан.

Тесную юридическую связь ограничения основных прав и свобод имеют с юридическими обязанностями. В подтверждение наших слов можно привести правовую позицию Конституционного суда Российской Федерации, согласно которой обязанность платить налоги, представляет собой ограничение права собственности³. Такой позиции придерживается и С.В. Овсянников, утверждающий, что уплата налога означает прекращение права собственности налогоплательщика на вносимые в качестве налогов денежные средства⁴.

¹ Краснов М. А. Ограничение прав человека или поиск их естественных пределов? // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 2. С. 104.

² Эбзеев Б. С. Принципы, пределы, основания, ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 1998. № 7. С. 24.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» // РГ. 1996. № 247.

⁴ Овсянников С. В. Конституционно – правовые основы налоговых отношений: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Спб., 2001. С. 33.

Особый интерес представляет связь ограничений с юридической ответственностью. Понятие юридической ответственности, как правило, раскрывается через нереализованную обязанность, нарушенный запрет. Так, А.В. Малько отмечает, что «при невыполнении запретами и обязываниями своей функциональной роли в действие вступают другие ограничивающие инструменты — меры защиты и меры ответственности, предусматривающие обязанности претерпевать различного рода лишения за те или иные правонарушения»¹. С данной позиции, с одной стороны, можно согласиться, так как любое наказание как мера юридической ответственности, предусматривает ограничение свободы личного или имущественного характера. Кроме того, само наименование различных мер юридической ответственности семантически обозначает ограничения тех или иных прав: ограничение свободы, ограничение по военной службе и т.п. С другой же стороны, ответственность подразумевает наличие противоправного поведения, а ограничение основных прав и свобод, как уже указывалось выше не связано напрямую с наличием у субъекта отрицательных мотивов при совершении определенных действий. Несмотря на наличие различий данных юридических конструкций, все же можно утверждать о тесной связи данных понятий.

Наконец, определенный интерес вызывает соотношение ограничения основных прав и свобод с умалением этих прав. Выяснения этого вопроса позволить составить более точное представление об ограничении прав. Прежде всего важно выяснить какой смысл вкладывается в термин умаление? Под умаление следует понимать понижение, преуменьшение, сделать что – либо важное (в данном случае – основные права и свободы) менее значительным. При этом в источниках международного и национального права есть различные подходы к данному понятию. Так, например, в Пакте о гражданских и политических правах и Пакте об экономических, социальных и культурных

¹ Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2003. С. 107.

правах 1966 года¹ в статье 5 используются формулировки о недопустимости ограничения или умаления основных прав и свобод под предлогом их отсутствия или содержания в меньшем объеме в указанных Пактах. В свою очередь в статье 17 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1960 года используется термин упразднение прав или их ограничение. Это свидетельствует об отождествлении в международных актах этих категорий. Более того в международном праве не единого подхода к понятийному аппарату.

В то же время, если обратить внимание на норму Конституции Российской Федерации (часть 2 статьи 55), а именно в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, можно сделать вывод о том, что умаление используется в законодательстве Российской Федерации в значении отмены прав и свобод. В свою очередь, как мы уже установили, ограничение основных прав и свобод не предполагает их отмены. Так все иные источники национального права (в частности, регулирующие статус иностранных граждан в Российской Федерации) находятся в субординационном отношении к нормам и положениям Конституции Российской Федерации, то следует согласиться с позицией законодателя разграничивающего данные понятия. Более того, учитывая положения статьи 2 Конституции Российской Федерации, закрепляющей человека, его права и свободы в качестве высшей ценности, можно с уверенностью утверждать тождество термина умаление прав их отмене. Ведь преуменьшение значения высшей ценности сводит ее на «нет».

Также выявлению правовой природы и понятия ограничения основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации может поспособствовать разъяснение некоторых теоретических аспектов, вызывающих определенные вопросы. Так, в диссертационных работах В.М. Малиновской и Е.Е. Грецовой используется такой термин как правомерные ограничения конституционных прав и свобод.

¹ Пакт об экономических, социальных и культурных правах: [принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года] // [URL :http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

Например, В. М. Малиновская под правомерным ограничением прав и свобод человека и гражданина понимает «такое ограничение, которое устанавливается федеральным законом, имеет как постоянный, так и временный характер, отвечает принципам справедливости, соразмерности, законности, обусловлено объективными причинами, целью его является установление баланса интересов индивидуумов и общества в целом»¹. По нашему мнению, нет необходимости в использовании прилагательного «правомерные», так как сразу возникает вопрос, что понимать под неправомерными ограничениями, что еще более усложняет вопрос о выработке четкого, ясного, эксплицитного определения. Допустим, автор, выделяя критерий правомерности ограничений, дает определения их неправомерности («это не умаление, не дискриминация, не нарушение прав и свобод человека и гражданина»²). Однако, исходя из самой сущности ограничений, опосредованных правом, возможно ли говорить о их неправомерности. Здесь следовало бы говорить о неправильном или ошибочном выявлении законодателем тех пределов, которые ограничивают осуществление основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации. Поэтому для этих случаев правильнее было бы использовать термин умаление, смысл которого был нами раскрыт выше.

Хочется также обратить внимание на некоторые авторские подходы, рассматривающие ограничения основных прав и свобод сразу в двух ипостасях, смыслах, значениях. В этом плане интересна позиция В.В. Лисова, разделяющего ограничения конституционных прав иностранных граждан на:

1). ограничения – результат воздействия правовых норм (вторичный характер правового регулирования, например, обязанность уплачивать налоги, не преследует цель ограничить право собственности);

¹ Малиновская В. М. Правомерное ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 7.

² Там же, С. 7.

2). ограничения – средства правового регулирования (целенаправленное сужение объема предоставленного лицу права)¹.

Также В.А. Мельников выделяет уровни ограничения основных прав и свобод в зависимости от их содержания на правоустановительные (установление пределов права) и правоприменительные (изъятие из полномочий, входящих в объем правового статуса гражданина)².

Указанные подходы позволяют в большей степени отразить двойственную природу ограничений основных прав и свобод, отразить их существо, онтологическую характеристику, что позитивно отразится на исследовании данного правового института.

Исходя из вышеуказанных признаков, диссертант считает необходимо дать экспликацию понятия ограничения основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации. Под ограничением основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации следует понимать формализовано выявленные законодателем и установленные в федеральном законе границы или пределы реализации иностранными гражданами, находящимися на территории Российской Федерации на законном основании, конституционных прав и свобод с учетом их правовой природы, в целях охраны значимых общепризнанных ценностей, устанавливаемых в международных актах и национальным законодательством.

Таким образом, можно заметить, что проблема правовой природы и формулировки понятия ограничения основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации на настоящий момент является актуальной. Ведь до сих пор не предложено и не закреплено на законодательном уровне единое определение ограничения основных прав и свобод, что создает трудности для правоприменителя. Нами было предложено собственное определения понятия ограничения основных прав и свобод иностранных граждан в Российской

¹ Лисов В. В. Конституционно – правовая природа ограничений основных прав // Современное право. № 5. 2014. С. 33 – 34.

² Мельников В. А. Теоретические проблемы определения понятия «ограничение прав граждан» // Философия права. № 5. 2010. С.65.

Федерации. Кроме того, было выяснено соотношение понятия ограничения прав с иными взаимосвязанными с ним категориями (запреты, обязанности, ответственность, умаление), показаны подходы, отражающие дуалистическую природу ограничения основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации. В то же время можно предположить, что, несмотря на многочисленные определения понятия и возникающие вместе с этим трудности, все же будет выработан единый подход к пониманию ограничения основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации.

§2. Особенности нормативного и доктринального определения конституционно – правовых оснований и пределов ограничений основных прав и свобод иностранных граждан в конституционном и международном праве

Исследовав правовую природу ограничений прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации и сформулировав их определение, необходимо выяснить, что подразумевается под конституционно – правовыми основаниями и пределами таких ограничений прав, какие конкретные основания и пределы закреплены в законодательстве Российской Федерации, а также обратить внимание на вопросы практики в данной области исследования.

Прежде всего стоит начать с конституционно – правовых оснований ограничения прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации. Под основанием с точки зрения русского языка следует понимать причину, достаточный повод, оправдывающий что – нибудь¹. В философском аспекте основание – это необходимое условие, являющееся предпосылкой существования каких - либо явлений (следствий) и служащее их объяснением². Таким образом, конституционно – правовое основание ограничения основных прав и свобод

¹ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений // URL: <http://www.ozhegov.org/words/20917.shtml> (дата обращения 10.05.2017)

² Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова, М., 2001. С. 402.

иностранных граждан в Российской Федерации – необходимое условие существования ограничений основных прав и свобод иностранных граждан, закрепленное в нормах Конституции Российской Федерации или явствующее из их содержания. Следует согласиться с А. А. Подмаревым, что конституционно – правовое основание ограничения прав выражено в конституционных ценностях¹. Более того, можно говорить даже об общечеловеческих, общепризнанных ценностях, закрепленных в международных актах по правам человека.

Какие же конституционно – правовые основания ограничения прав иностранных граждан в Российской Федерации мы можем вывести. Общая норма, определяющая конституционно – правовые основания ограничения основных прав и свобод иностранных граждан сформулирована в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации. К таким основаниям относятся: защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В то же время указанные конституционно – правовые основания исходят из содержания международных правовых актов. В частности, признание и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе, установлены в качестве целей (оснований) во Всеобщей декларации прав человека 1949 года²; поддержание государственной и общественной безопасности или экономического благосостояния страны, предотвращение беспорядков или преступлений, охраны здоровья или нравственности населения – цели ограничений по Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод³. Кроме того, в Пакте о гражданских и политических правах помимо указанных оснований есть и другие – охрана территориальной целостности, защита репутации других лиц, предотвращение разглашения конфиденциальной

¹ Подмарев А. А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина: понятие, основания, значение // Правовая культура и права человека. 2011. № 1 (10). С. 133.

² Всеобщая декларация прав человека: [принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) 10 декабря 1948 г.] // Российская газета. – 1998 г.

³ Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (с изм. и доп. от 13 мая 2004 г.) // URL :<http://www.pravo.gov.ru>

информации, поддержания авторитета и беспристрастности судебных органов¹. Сразу же следует сделать оговорку, что, исследуя проблему конституционно – правовых оснований и пределов ограничения основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации, мы имеем ввиду только законно находящихся на территории Российской Федерации. Нелегальные мигранты выходят за пределы исследования, так как юридически у них отсутствуют права, предоставляемые только для лиц соблюдающих режим пребывания. Следовательно, вопрос об ограничении основных прав и свобод отпадает сам по себе.

При этом, по сути, в международном праве и национальном законодательстве такие основания ограничения основных прав и свобод определяются через цели. С данным подходом можно согласиться, так как, учитывая назначение права (согласование и уравнивание интересов личности, общества и государства), указанные цели ограничения направлены на защиту интересов частного или публичного субъекта, что представляет собой конституционную ценность, а значит, конституционно – правовое основание. Более того, такой позиции придерживается ряд ученых, занимающихся исследованием ограничения основных прав и свобод².

Если проанализировать международные акты и нормы Конституции Российской Федерации, то указанные основания делятся на две группы, а именно: 1). направленные на защиту публичных интересов; 2). направленные на защиту интересов частных. В этой связи представляется правильной позиция Н.С. Бондаря, относящего к защите публичных интересов такие конституционно – правовые основания ограничения основных прав и свобод как: защита конституционного строя, обеспечение обороны и безопасности государства. К

¹ Пакт о гражданских и политических правах: [принят Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 2200А (XXI) 6 декабря 1966 г.] URL :<http://www.pravo.gov.ru>

² Андреев Ю. Ограничения в гражданском праве России. СПб., 2011. С. 25; Агеев В. К вопросу об основаниях целях и пределах конституционного ограничения основных прав и свобод человека и гражданина // Актуальные проблемы экономики и права. 2008. № 3. С. 91; Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов // М. Баглай, М., 2005. С. 179.

защите частных интересов – защита здоровья, обеспечения прав и законных интересов других лиц¹.

Прежде чем перейти к характеристике каждого конституционного - правового основания ограничения основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации, следует немного остановиться на морально – этических основах ограничения прав, по сути предопределивших закрепление данных оснований на листе бумаги. В данном случае необходимо заметить, что с появлением государства зародилось первое основание ограничения прав, а именно защита интересов других лиц. И общество приняло это правило абсолютно. Однако в ходе общественного развития появились и другие основания ограничения прав, нашедшие свое отражение в нормах конституций различных государств, которые предусматривали введение более широких ограничений. Эти основания, обусловленные различными обстоятельствами, были введены государствами для защиты членов общества и были выстроены с учетом приоритетов, отражающих объективную действительность при данных общественных условиях. Идеальный вариант, когда данные приоритеты, отражающие конкретные конституционно – правовые основания ограничения основных прав совпадают с общественными требованиями, моралью. Однако так бывает не всегда, обычно обнаруживается конфликт между интересами личности и выстроенными государством приоритетами. Поэтому справедливо замечает Е. В. Брянкин, утверждающий, что «в общественной морали можно выделить некую «буферную зону», начинающуюся с момента идеалистических представлений о правах и свободах и заканчивающуюся критической точкой их ограничения. Именно в пределах этой зоны и только право может допускать ограничение свобод человека»².

Как видно из нормы части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, иерархия ценностей, защищаемых государством, ради которых могут быть

¹ Бондарь Н. С. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и в международному праву // Государство и право. 1998. № 8. С 39 – 41.

² Брянкин Е. В. Морально – этические основы ограничения прав человека // Философия права. 2009. № 2. С. 29.

ограничены основные права и свободы граждан, в том числе иностранных начинается с интересов публичных, а не частных. В свою очередь основания ограничения прав, закрепленные в международных актах, иерархизированы по – другому – акцент делается первоначально на защиту частных интересов – прав и свобод других лиц. В то же время, чтобы раскрыть каждое конституционно – правовое основание, необходимо обратиться к такому акту как Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах 1985 года¹. Хотя некоторые ученые пытаются самостоятельно раскрыть содержание конституционно – правовых оснований, мы же считаем необходимым сослаться на данный международный акт, который, по справедливому замечанию Е.В. Субботиной, отражает не только состояние доктрины, но и основывается на международной практике². В то же время в Сиракузских принципах не раскрываются некоторые основания, предусмотренные Конституцией Российской Федерации. Поэтому в некоторых случаях для раскрытия указанных оснований необходимо прибегать к законодательству Российской Федерации.

1). Конституционный строй как основание ограничения прав иностранных граждан в Российской Федерации как раз относится к такому основанию. Конституционный строй – это определенная форма, определенный способ организации государства, закрепленный в его конституции³. В данном случае ограничение основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации возможно только при установлении факта посягательства на одну из основ конституционного строя, закрепленных в первой главе Конституции Российской Федерации.

2). Здоровье населения. Данное конституционно – правовое основание является действенным в том случаи, если государству необходимо принять меры

¹ Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах (1985) // URL: <http://www.legislationline.org/ru/documents/id/14623> (дата обращения 11.05.2017)

² Субботина Е. В. Вопросы ограничения прав и свобод человека в международном праве // Право и образование. 2006. № 3. С. 125.

³ Конституционное право России: Учебник / Е. И. Козлова, О.Е. Кутафин. М., 2003. С. 45.

по устранению серьезной угрозы здоровью населения или отдельных лиц. Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 года дает определение охраны здоровья населения¹. Это система мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического), характера, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи.

3). Нравственность. Здесь необходим учет национальных особенностей, так как они определяют общественную мораль каждого государства. Поэтому для правомерности применения этого основания, должно доказать, что принимаемое ограничение исключительно важно для поддержания уважения к основополагающим ценностям общества.

4). Права и законные интересы других лиц. Данное конституционно – правовое основание выступает одновременно и в качестве предела осуществления прав. Под правом следует понимать меру возможного поведения. Под законным интересом – потребность в удовлетворении определенных социальных благ. Право и законный интерес – это две взаимосвязанные категории. В этой связи верной представляется позиция Г.Ф. Шершеневича о том, что «субъективное право есть власть осуществлять свой интерес...»². Поэтому, нарушая право другого, затрагивается одновременно его интерес.

5). Обеспечение обороны страны и безопасности государства (национальной безопасности). Федеральный закон «Об обороне» от 31 мая 1996 года дает

¹ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323 – ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 1 мая 2017 г. № 86 – ФЗ) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. М., 1912. С. 607.

дефиницию обороны, под которой понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории¹. В то же время Сиракузские принципы содержат очень важные условия применения данного основания для ограничения основных прав и свобод:

- меры, применяемые в рамках данного основания, должны быть направлены на защиту существования государства, его территориальной целостности или политической независимости;

- недопустимо делать ссылку на данное основание, если существует локальная или относительно изолированная угроза правопорядку;

- данное основание не может являться предлогом для введения неопределенных ограничений;

- наличие эффективных средств правовой защиты;

- недопустимость ссылки на данное основание для оправдания мер, направленных на подавление сопротивления населения против нарушений прав или проведения политики репрессий.

Указанные условия в полной мере должны обеспечить правомерность данного конституционно – правового основания ограничения основных прав и свобод иностранных граждан.

Стоит сказать, что, несмотря на установленный на конституционном уровне перечень оснований, все же некоторые ученые высказываются о его несовершенстве. Так, например, член Конституционного суда Российской Федерации Г. А. Гаджиев высказал предположение, что «что-то из этих шести целей может быть соотносимо с тем или иным основным правом, а какие-то цели, если их иметь в виду при введении ограничений, могут привести к умалению

¹ Федеральный закон от 31 мая 1996 г. «Об обороне» № 61 – ФЗ (с изм. и доп. от 29 декабря 2017 г.) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

права»¹. С этим мнением можно согласиться в какой – то части, так как не все указанные основания можно трактовать четко и ясно, вследствие чего у правоприменителя появляется возможность злоупотребления своим правом.

К сожалению, на современном этапе развития существуют некоторые проблемы, связанные с злоупотребление государственной властью некоторыми конституционно – правовыми основаниями для введения произвольных ограничений основных прав и свобод иностранных граждан. К примеру, по такому основанию, как интересы национальной безопасности. Например, указ Президента Российской Федерации от 28 ноября 2015 года «О мерах по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации и защите граждан Российской Федерации от преступных и иных противоправных действий и о применении специальных экономических мер в отношении Турецкой Республики» ограничил право в форме запрета трудовой деятельности для турецких граждан². Поводом послужило уничтожение российского самолета турецкой авиацией. Однако это не могло служить основанием для введения ограничения как минимум по двум причинам. Во – первых, ограничение прав невозможно подзаконным актом. Во – вторых, обеспечение обороны и безопасности государства как конституционно – правовое основание ограничения основных прав и свобод иностранных граждан не отвечает критериям правомерности, установленным Сиракузскими принципами. Поэтому верной является позиция Н.В. Варламова, полагающего, что решение органа исполнительной власти о наличии национальной угрозы может быть оспорено независимой инстанцией, которая должна быть проинформирована об основаниях наличия национальной угрозы³.

¹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаянаи К.С. Рожкова» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Указ Президента Российской Федерации от 28 ноября 2015 г. № 583 «О мерах по обеспечению национальной безопасности и о применении экономических мер в отношении Турецкой Республики» (с изм. и доп.от 30 июня 2016 г.) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³ Варламова Н. В. Интересы национальной безопасности как основание ограничения прав человека (по материалам практики Европейского суда по правам человека) // Труды Института государства и права РАН № 1. 2013. С. 173.

Рассматривая пределы ограничений основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации, следует указать на проблему определения критериев ограничений прав. Установление критериев ограничений основных прав и свобод позволило бы установить пределы их действия и тем самым определить ту грань, которая проходит между правовым ограничением и умалением права. Поэтому нельзя не согласиться с мнением Л.А. Краснобаевой и Ю.И. Ивановой понимающих под пределами ограничения прав «границы допустимости установления ограничений, основанные на принципах необходимости, справедливости, соразмерности, законности, равенства прав и свобод»¹. Однако в российском законодательстве не имеется конкретные критерии, детерминирующие пределы ограничения основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации (разве что критерий необходимости, указанный в часть 3 статьи 55 Конституции РФ). В то же время в науке существуют разные позиции по критериям ограничения прав. Более того, судебная практика (прежде всего решения Конституционного суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека) также позволяет установить данные критерии. Поэтому считаем необходимым выделить данные критерии пределов ограничения основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации.

Если проанализировать правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации, то можно выделить ряд моментов, необходимых для ответа на вопрос о критериях ограничений. Конституционным судом Российской Федерации было принято большое количество постановлений по данному вопросу. В частности, Конституционным судом был выявлен критерий необходимости и соразмерности ограничений, согласно которому публичные интересы могут оправдать правовые ограничения, если они адекватны социально оправданным целям и не являются чрезмерными. Более того, позднее данная правовая позиция была подтверждена еще раз в решении от 12 мая 1998 года, где

¹ Краснобаева Л.А., Иванова Ю. И. Пределы и критерии ограничения прав и свобод человека // Проблемы реализации и интерпретации в национальных правовых системах: сборник конституционные права и свободы. Новополюк. 2016. С. 222.

указывалось, что за административное правонарушение и установление конкретной санкции, ограничивающей конституционное право, должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерными конституционно закрепленным целям и охраняемым законом интересам, а также характеру совершенного деяния¹.

Кроме того, в Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 30 октября 2003 года, был выработан еще один критерий ограничения основных прав и свобод, который заключался в том, что законодатель не может осуществлять такое правовое регулирование, которое посягало бы на само существо права или утрате его реального содержания. Также ограничения должны отвечать требованиям справедливости, являться адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей².

Критерий целесообразности упоминается в Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 22 декабря 2015 года³. Его сущность выражена в том, что ограничение прав оправданно, если оно соответствует конституционно установленным целям. Кроме того, в Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 13 мая 2014 года было указано на то, что цели одной только рациональной организации деятельности органов власти, не могут служить основанием для ограничения прав и свобод⁴.

¹ Постановление Конституционного суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14 – П «По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно - кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А.Бунтмана, К.А.Катаняна и К.С.Рожкова» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³ Постановление Конституционного суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 34 – П «По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части 8 статьи 32 Избирательного кодекса города Москвы в связи с жалобой гражданина К.С. Янкаускаса» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁴ Постановление Конституционного суда РФ от 13 мая 2014 г. № 14 – П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина А.Н. Якимова» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

Таким образом, исходя из решений Конституционного суда Российской Федерации, можно выделить как минимум четыре критерия ограничения основных прав и свобод иностранных граждан – необходимость, соразмерность или пропорциональность, сохранение реального содержания или существа права, а также целесообразность. В то же время не дает нам ясного и точного ответа на вопрос о пределах ограничений прав, так как сформулированные критерии сами по себе не раскрыты в полной мере и соответственно дают возможность законодателю и правоприменителю злоупотреблять своим правом. Как справедливо отмечает И.Д. Ягофарова, суд лаконично говорил о том, что при установлении ограничений законодатель должен преследовать конституционные цели, но не вдавался в подробности¹.

Следует отметить, что в литературе существует разные позиции по поводу критериев допустимости ограничений основных прав и свобод их формулировки и определения. Так, А.А. Переверзев выделяет всего два критерия – сохранение реального содержания права и принцип соразмерности ограничения². В.М. Малиновская к критериям правомерности ограничений относит законность, соразмерность, юридическое равенство, справедливость, целесообразность, адекватность, своевременность, необходимость в демократическом обществе³. Однако, несмотря на такую разветвленную систему критериев, считаем ее чрезмерной. Так, например, законность скорее относится к признакам ограничения, а не к критериям их допустимости. Юридическое равенство и справедливость тем более не могут выступать в качестве критериев или принципов допустимости ограничений, так как эти категории выражают сущность самого права. Е.Е. Грецова относит к критериям правомерности ограничений соразмерность ограничений их целям, пропорциональность, целесообразность⁴. В

¹ Ягофарова И. Д. Специфика решений Конституционного суда РФ в вопросах ограничения прав и свобод человека и гражданина // Теория и практика мировой науки. 2016. № 4. С. 80.

² Переверзев А. А. Основания ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореферат дис. ... канд. юр. наук. Ростов - на -Дону. 2006. С. 14.

³ Малиновская В. М. Правомерное ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 13.

⁴ Грецова Е. Е. Правомерные ограничения прав и свобод человека в международном праве: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. С. 16 – 17.

то же время не указывает на критерий сохранения реального содержания права, составляющий основополагающий принцип пределов ограничения основных прав и свобод. В науке существуют и другие позиции по поводу исследуемого вопроса.

Мы считаем необходимым выделить пять критериев и охарактеризовать каждый из них.

1). Необходимость (необходимость в демократическом обществе). Данный критерий предполагает:

А) наличие в обществе объективной потребности в данном ограничении основных прав и свобод;

Б) ограничение прав преследует законную цель;

При этом следует оговориться, что оценивая необходимость ограничения основных прав и свобод иностранных граждан государство должно исходить из объективных оснований, что позволяет избежать произвольности в действиях государства. Это подтверждается и европейской судебной практикой в области отступления государств от своих обязательств. К примеру, можно обратиться к решению Европейского суда по правам человека. В своем решении в деле «Санди Тайм против Соединенного Королевства» им было установлено, что слово «необходимо» не является синонимичным слову «незаменимо», но и не обладает гибкостью слов «допустимо», «обычно», «разумно» или «желательно» и что оно подразумевает наличие «неотложной социальной потребности»¹.

2). Сохранение реального содержания права. Данный критерий предполагает, что никакое ограничение основных прав и свобод не должно выхолащивать то или иное субъективное право, то есть не превращать его в пустую формальность, фикцию. Другими словами не допустимо такое ограничение, которое бы не позволяло реализовывать право в силу установленных им юридических препятствий.

¹ Судебное решение ЕСПЧ от 26 апреля 1979 г. «Санди Таймс против Соединенного Королевства» // URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461498/2461498.htm> (дата обращения: 14.05.2017)

3). Соразмерность. Критерий соразмерности предполагает требование, при котором, ограничивая субъективное право, законодатель будет исходить из соотношения вводимого ограничения с защищаемым государством публичным или частным интересом, представляющего конституционную ценность. Считаем важным для данного принципа выделить некоторые условия, при которых он будет считаться соблюденным: а) учет конкретного права иностранного гражданина, которое подлежит ограничению. Другими словами, должно обращать внимание на конкретное субъективное право, чтобы существовала объективная возможность соотнесения его ограничения с публичным интересом. Ведь, как указывалось выше, не все права подлежат ограничению. Более того, среди тех прав, которые могут быть ограничены, существует иерархия, выстраиваемая по их ценности и значимости; б) неотвратимость наступления неблагоприятных последствий для защищаемых конституционных ценностей. Только при наличии уверенности в наступлении таких последствий государство может вводить такие ограничения. Кроме того, важными условиями реализации данного принципа, являются минимальность и пригодность. Пригодность означает проверку принципиальной возможности достижения средством желаемой цели. Минимальность предполагает наличия и выбор альтернативных средств, которые являются менее обременительными для конституционных прав¹.

4). Целесообразность как критерий ограничения основных прав и свобод устанавливает необходимость соотносить конкретное ограничение с конституционной целью или конституционно – правовым основанием, содержание которого было раскрыто нами выше. Данный принцип выводится из положения статьи 18 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, где, содержится положение о том, что ограничения, допускаемые в настоящей Конвенции в отношении указанных прав и свобод, не должны применяться для иных целей, нежели те, для которых они были предусмотрены.

¹ Преверзев А. А. Основания ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореферат дис. ... канд. юр. наук. Ростов – на – Дону. 2006. С. 14.

5). Недопущение трансформации ограничений в дискриминацию. Указанный критерий выводится из взаимосвязанного анализа пункта 1 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года и статьи 9 Сиракузских принципов 1985 года, где указывается, что никакое ограничение не может быть умалять значение обязательств государства 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. При этом определение дискриминации было дано Европейским судом по правам человека в позитивном и негативном смыслах, а именно, как не имеющее разумного и объективного оправдания различие в обращении с лицами, находящимися в аналогичной ситуации¹ и одинаковый подход к лицам, находящимся в принципиально различных ситуациях².

Указанные критерии, определяющие пределы ограничений основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации, должны применяться в своей взаимосвязи и взаимообусловленности, так как только так возможно гарантировать защиту основных прав и свобод от произвольного вмешательства в них государства. В то же время И.Д. Ягофарова права, указывая на такую проблему, что «многие из указанных критериев носят достаточно общий, размытый характер, что позволяет толковать их без должной однозначности, но все же они формируют общую канву предельности допускаемых ограничений прав и свобод...»³. Поэтому считаем необходимым конституционное закрепление данных критериев или принципов с последующим их раскрытием в специальном законодательстве об иностранных гражданах.

¹ Варламова Н. В., Васильева Т. А. Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации: избранные права. М., 2002. С. 106.

² Там же, С. 117

³ Ягофарова И. Д. К вопросу о конкретизации пределов ограничений прав и свобод индивида // Вестник Гуманитарного университета 2016. № 4 (15). С. 54.

Таким образом, в настоящем параграфе нами было раскрыто содержание понятия конституционно – правовое основание, охарактеризованы конкретные конституционно – правовые основания: конституционный строй, здоровье населения, нравственность, права и законные интересы граждан, оборона и безопасность государства (национальная безопасность). Помимо этого, была выявлена морально – этическая основа ограничения основных прав и свобод. Были выработаны критерии (принципы) пределов ограничения основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации (соразмерность, необходимость, сохранение реального содержания права, целесообразность, недопущение трансформации ограничений в дискриминацию) с учетом анализа различных подходов ученых по данной проблематике. Эти критерии должны быть конституционно закреплены путем дополнения статьи 55 Конституции Российской Федерации. При рассмотрении указанного вопроса использовались универсальные международные акты, а также национальные источники, прежде всего Конституция Российской Федерации. Также проанализирована практика решений Конституционного суда Российской Федерации, а также решения Европейского суда по правам человека относительно вопроса выработки критериев допустимости ограничений прав.

Следует отметить, что на современном этапе выработаны всевозможные теоретические подходы к вопросу конституционно – правовых оснований и пределов ограничения основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации, систематизирована практика в указанной области исследования. Другими словами, институт ограничений прав, применительно к их основаниям и пределам, динамично развивается и в теоретическом и практическом смысле. Поэтому стоит ожидать, что в ближайшем будущем будут выработаны соответствующие правовые нормы, если не на конституционном уровне, то на уровне федерального законодательства.

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННО – ПРАВОВОГО СТАТУСА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Иностраный гражданин как субъект правоограничений в Российской Федерации

Для достижения цели настоящего диссертационного исследования необходимо выявить также сущность такого концепта как «иностраный гражданин – субъект правоограничений в Российской Федерации». Сразу отметим, что термин правоограничение взят в смысле определения ограничения основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации, сформулированного в первой главе. Нам же необходимо обратить внимание на первую часть данного тезиса, то есть на дефиницию «иностраный гражданин» в контексте указанных ограничений прав и свобод. Выработка такого определения будет способствовать более правильному подходу в построении взаимоотношений государства с иностранными гражданами, находящимися на его территории.

В этом вопросе следует обратить внимание, что в законодательстве об иностранных гражданах в Российской Федерации имеется легальное определение, которое сформулировано следующим образом: иностранный гражданин – физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства¹. Таким образом, законодатель формулировал определение через два квалифицирующих признака (негативный и позитивный), а именно отсутствие у физического лица факта гражданства Российской Федерации и наличие подтверждения гражданства другого государства. Однако это определение не дает никакого понимания, что предполагает собой наличие данного статуса, какие права, обязанности, ограничения он в себе несет. Другими словами, указанное

¹ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115 – ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 31 декабря 2017 г. № 492 - ФЗ) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

определение слишком формализовано, но вполне встраивается в концепцию рамочного закона о правовом положении иностранных граждан. Поэтому и требуется выработка определения качественно нового, отражающего статус иностранного гражданина и в то же время соотносящегося с легальным определением.

Словосочетание иностранный гражданин для более полного его понимания необходимо расчленить на две части, разобрать их по отдельности и интегрировать в единое целое. С лексической точки зрения прилагательное «иностраный» понимается как принадлежащий другой стране. Значение слова гражданин сводится к следующему - это лицо, принадлежащее к постоянному населению данного государства, пользующееся его защитой и наделенное совокупностью прав и обязанностей¹. Также под гражданином понимают члена общины или народа, состоящего под одним общим управлением; каждое лицо или человека, из составляющих народ, землю, государство². Таким образом, термину гражданин может придавать не только публично – правовое, но и частно – правовое значение. Однако лексического смысла недостаточно, чтобы сформулировать определение. Для более полного уяснения сути необходимо раскрывать содержание указанного термина также через составляющие его компоненты. Это предполагает выявления того, кто конкретно относится к иностранному гражданину как субъекту правоограничений. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» относит к ним следующие категории:

- временно пребывающие в Российской Федерации (в порядке получения визы и без получения визы);
- временно проживающие в Российской Федерации;
- постоянно проживающие в Российской Федерации³.

¹Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений // URL: <http://www.ozhegov.com/words/6139.shtml> (дата обращения 11.02.2018)

²Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка // URL: <http://slovardalja.net/word/php?wordid=5979> (дата обращения 12.02.2018)

³Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115 – ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 31 декабря 2017 г. № 492 - ФЗ) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

В зависимости от того, в какую из указанных категорий входит иностранный гражданин, будет определяться уровень правоограничений. Данная зависимость будет прослежена в следующем параграфе диссертационного исследования. В то же время не только режим пребывания определяет пределы ограничений прав иностранных граждан в Российской Федерации. Это положение применимо, если речь идет о привилегированных категориях иностранных граждан, статус которых не регламентируется напрямую национальным законодательством. В первую очередь к ним относятся сотрудники дипломатических представительств и работники консульских учреждений иностранных государств. Их отношения с государством пребывания регламентируются общепризнанными принципами и нормами международного права. Так Венская конвенция «О дипломатических сношениях» от 18 апреля 1961 года¹ и Венская конвенция «О консульских сношениях» от 24 апреля 1963 года² наделяют сотрудников дипломатического представительства и консульских должностных лиц иммунитетами и привилегиями, которые минимизируют любые ограничения конституционных прав и свобод иностранных граждан данной категории (например, право на свободу передвижения по объему равно аналогичному праву граждан Российской Федерации). К этой группе относятся также:

- представители иностранных государств, к которым относятся члены парламентских и правительственных делегаций, приезжающих в Российскую Федерацию на различные мероприятия;

- представители государств при международных межправительственных организациях, а также их должностные лица³.

Указанную категорию иностранных граждан, обладающую иммунитетами и привилегиями, статус которой определяется международными актами, следует отличать от всех остальных категорий, так как здесь государство практически

¹ Венская конвенция «О дипломатических сношениях» от 18 апреля 1961 г. // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Венская конвенция «О консульских сношениях» от 24 апреля 1964 г. // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³ Очередыко В.П., Малышев Е.А. Особенности правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации: некоторые вопросы теории и практики // Вестник Санкт – Петербургской юридической академии. № 4 (33). 2016. С. 13.

лишено возможности правового регулирования, в том числе путем введения ограничения прав и свобод. Поэтому, по нашему мнению, не стоит включать ее в понятие иностранного гражданина как субъекта правоограничений в Российской Федерации.

Кроме того, в науке конституционного права выделяются и иные категории иностранных граждан. Так, например, Н.В. Витрук делил всех иностранных граждан на восемь категорий, к которым, помимо вышеперечисленных нами, относил следующие:

- члены экипажей военных кораблей, военнослужащие воинских частей;
- военнослужащие в составе вооруженных сил, пребывающих на территории Российской Федерации в соответствии с международными соглашениями;
- иностранные граждане, получившие политическое убежище в порядке статьи 63 Конституции Российской Федерации. Указом Президента Российской Федерации от 28 июля 1997 года, утвердившем порядок предоставления Российской Федерацией политического убежища воспроизводит положения Конституции Российской Федерации о предоставлении данной категории иностранных граждан равных прав с гражданами России, за исключением случаев установленных федеральным законом и международным договором¹.
- иностранные граждане, получившие статус беженцев в соответствии с Федеральным законом «О беженцах» от 28 июня 2002 года² и Конвенцией «О статусе беженцев» от 28 июля 1951 года³;
- иностранные граждане, получившие в Российской Федерации временное убежище⁴.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» (с изм. и доп. от 7 декабря 2016 г.) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Федеральный закон от 28 июня 2002 г. № 4528 – I «О беженцах» (с изм. и доп. от 31 декабря 2017 г. № 498 – ФЗ) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³ Конвенция от 28 июля 1951 г. «О статусе беженцев» [принята конференцией полномочных представителей в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 429 от 14 декабря 1950 г.] // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁴ Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 123.

Статус первых двух категорий также определяется рядом международных актов, а следовательно, указанные категории также не стоит включать в содержание понятия иностранный гражданин как субъект правоограничений в Российской Федерации.

Иностранный гражданин выступает субъектом правоограничений при реализации различных конституционных прав и свобод – личных, экономических, социальных и политических. В политической сфере в наибольшей степени проявляются ограничительные начала. Ряд статей Конституции Российской Федерации свидетельствуют об этом. В частности, иностранные граждане имеют следующие ограничения в форме запретов на реализацию таких прав как:

- право на мирные собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования (статья 31 Конституции Российской Федерации);
- право участвовать в управлении делами государства непосредственно так и через своих представителей;
- право избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, а также участвовать в референдуме;
- право на доступ к государственной службе;
- право на участие в отправлении правосудия (статья 32 Конституции Российской Федерации)¹.

В этом случае следует заметить, что указанные ограничения необходимо рассматривать во взаимосвязи с федеральным законодательством, конкретизирующим эти конституционные права и свободы. Это связано с тем, что некоторые из указанных политических прав могут быть реализованы и иностранными гражданами, хотя из лексического смысла статьи Конституции Российской Федерации это прямо не вытекает. Так, например, конституционное право избирать и быть избранными, может быть реализовано иностранными гражданами при определенных условиях, а именно: наличие международного

¹ Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.]: с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11 – ФКЗ // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

договора, постоянное проживание на территории муниципального образования, участие в избирательном процессе только на муниципальном уровне¹.

Еще более прослеживается данная закономерность при реализации права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления, закрепленного в статье 33 Конституции Российской Федерации. Ведь Федеральный закон от 2 мая 2006 года «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в пункте 3 статьи 1 устанавливает, что его нормы распространяются на правоотношения, связанные с участием иностранных граждан, за исключением случаев, установленных международным договором или федеральным законом². Сущность политических прав заключается в создании этими правами механизмов для оценки личностью путей развития государства³. Поэтому ограничение политических прав является справедливым и необходимым, хотя бы по тому, что именно через их реализацию проявляется заинтересованность граждан в управлении делами собственного государства, что, конечно же, не должно относиться к интересам, стремлениям, мотивациям иностранных граждан.

В сфере личных прав иностранных граждан особое место занимает право на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства, закрепленное в части 1 статьи 27 Конституции Российской Федерации. Реализуя его, иностранный гражданин выступает субъектом правоограничений. В статье 11 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан» это право конкретизировано через следующие виды ограничений:

¹ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67 – ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изм. и доп. от 5 февраля 2018 г. № 1 – ФЗ) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59 – ФЗ «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации» (с изм. и доп. от 27 ноября 2017 г. № 355 – ФЗ) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³ Еременко Е. В. Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации // Известия высших учебных заведения. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. № 1 (33). С. 73.

- запрет въезжать на территории, организации и объекты без специального разрешения. Соответствующим Постановлением Правительства Российской Федерации утвержден перечень таких территорий, объектов и организаций¹.

- запрет на изменение по собственному желанию места проживания в пределах субъекта Российской Федерации, где выдано разрешение на проживание либо на выбор места проживания за пределами субъекта Российской Федерации (для временно проживающих иностранных граждан);

Законодатель также поставил в зависимость возможность ограничения права на передвижение иностранного гражданина в зависимости от территории, на которой он находится. Так нахождение на территории свободно порта Владивосток и особой экономической зоны в Калининградской области иностранным гражданам дозволено свободно передвигаться в пределах территории субъекта Российской Федерации, за исключением посещения тех объектов, где необходим специальный допуск. Как справедливо замечает М.Г. Маковецкая, не у всех иностранных граждан, находящихся законно на территории Российской Федерации, возможность реализации права на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства является одинаковой, поскольку иностранных граждан можно разделить на несколько групп (категорий)². Это деление можно обусловить режимами пребывания иностранных граждан в Российской Федерации (законодательная классификация, упомянутая выше). Кроме того, это зависит также и от специального правового статуса иностранного гражданина, проявляющегося в конкретизации и дополнении общего (единого) правового статуса личности³.

В экономической сфере иностранный гражданин выступает субъектом правоограничения при реализации им права собственности на землю. В частности, статья 15 Земельного кодекса Российской Федерации от 21 октября

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 г. № 754 «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение» (с изм. и доп. от 14 июля 2006 г. № 425) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Маковецкая М. Г. Пределы ограничения права на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства иностранных граждан в Российской Федерации // Закон и право. 2012. № 9. С. 41.

³ Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 142.

2001 года предусматривает ограничение в форме запрета права собственности на земельные участки приграничных территорий¹. Этот перечень установлен указом Президента Российской Федерации².

В социальной сфере иностранный гражданин является субъектом правоограничений, осуществляя трудовую деятельность (статья 37 Конституции Российской Федерации). Данное ограничение имеет форму дополнительных юридических обязанностей, которые субъекты трудовых отношений должны исполнить, чтобы реализовать свое право. Как правило, это лежит в области административного, а если быть точнее миграционного права. К таковым, например, относятся необходимость приобретения документов для трудоустройства (патентов, разрешений на работу и т.п.), квотирование, постановка на миграционный учет и другое. Проблемы реализации указанного права иностранными гражданами будет рассмотрено в следующих параграфах диссертации.

Статья 41 Конституции Российской Федерации устанавливает право на медицинскую помощь, которое имеют иностранные граждане, находящиеся на территории Российской Федерации. Так, Федеральный закон от 21 ноября 2011 года «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в статье 32 отсылает нас к особенностям ее оказания иностранным гражданам, предусмотренных международными договорами и подзаконными актами Российской Федерации³. Здесь существует ряд особенностей, которые позволяют сделать вывод о наличии некоторых ограничений в праве иностранных граждан на медицинскую помощь. Например, ограничение указанного права для иностранцев связано с большим перечнем оснований для ее оказания платно. Это устанавливается прежде всего в международных договорах Российской

¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 21 октября 2001 г. № 136 – ФЗ (с изм. и доп. от 31 декабря 2017 г. № 507 – ФЗ) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Указ Президента Российской Федерации от 9 января 2011 г. № 26 «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками» (с изм. и доп. от 11 апреля 2016 г. № 173) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323 – ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 29 декабря 2017 г. № 465 – ФЗ) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

Федерации. В частности, на региональном уровне международного регулирования существует «Соглашение об оказании медицинской помощи гражданам государств – участников Содружества Независимых Государств» от 27 марта 1997 года, устанавливающее оказание возмездной медицинской помощи в плановой форме, когда жизни и здоровью пациента ничего не угрожает, отсрочка которой не повлечет последствий для жизни и здоровья¹. И хотя содержательно право иностранных граждан на медицинскую помощь приравнено к аналогичному праву граждан Российской Федерации, все – таки наличие дополнительных финансовых затрат в какой – то степени затрудняет его реализацию.

Статья 43 Конституции Российской Федерации закрепляет право на образование, которое гарантируется, в том числе и иностранным гражданам. В Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 года в статье 78 иностранцам гарантируется равные права с гражданами Российской Федерации на получение дошкольного, среднего общего и профессионального образования. Также закрепляется право иностранных граждан на получение высшего образования, как на бюджетной, так и на платной основе². Однако, несмотря на такое равенство, ограничение конституционного права на образование для иностранных граждан имеется в части получения среднего профессионального и высшего образования. В частности, Приказом Министерства образования и науки от 28 июля 2014 года утвержден Порядок отбора иностранных граждан и лиц без гражданства на обучение в пределах установленной Правительством Российской Федерации квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Этот порядок предусматривает двойной фильтр:

- отбор на территории зарубежной страны иностранных граждан для приема на обучение в пределах плана приема иностранных граждан (устанавливается для каждой зарубежной страны);

¹ Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 27 марта 1997 г. «Об оказании медицинской помощи гражданам государств – участников Содружества Независимых Государств» (в ред. Протокола от 27 марта 1997 г.) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273 – ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 29 декабря 2017 г. № 473 –ФЗ) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

- отбор непосредственно образовательной организации (в том числе определение уровня знания русского языка)¹.

Указанное ограничение вполне соответствует основаниям, при которых оно может вводиться, а именно обеспечение должного уровня образования собственных граждан или более в обобщенной форме защите прав и законных интересов граждан Российской Федерации.

Иностранец выступает субъектом правоограничений и при реализации других, закрепленных в Конституции Российской Федерации прав и свобод, что соответствует зарубежной практике – в большинстве зарубежных государств предусмотрены аналогичные ограничения основных прав и свобод².

Таким образом, на основании вышеизложенного под иностранным гражданином как субъектом правоограничений, следует понимать физическое лицо, обладающее особым конституционно – правовым статусом, который проявляется при реализации основных прав и свобод в их взаимосвязи с правовыми ограничениями, и охватывающим, предусмотренные законодательством Российской Федерации категории (группы) иностранных граждан, за исключением иностранных граждан, наделенных привилегиями и иммунитетами. Другими словами, сущность данной дефиниции раскрывается через два взаимосвязанных признака:

- особый конституционно – правовой статус, который должен быть раскрыт в законодательстве через перечень прав и обязанностей, правовых ограничений;

- систематизация иностранных граждан по группам с различным уровнем правоограничений. Этот признак позволит выявить или конкретизировать конституционно – правовой статус иностранных граждан с учетом их деления на указанные группы, что придаст определенность и последовательность российскому законодательству об иностранных гражданах.

¹ Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 28 июля 2014 г. № 844 «Об утверждении отбора иностранных граждан и лиц без гражданства на обучение в пределах квоты, установленной Правительством Российской Федерации на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 17 марта 2015 г. № 248) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Конституционное право зарубежных стран: Учебник / В. Е. Чиркин. М., 2010. С. 65.

- необходимость введения отсылочной нормы к международным актам, регулирующим статус иностранных граждан, наделенных иммунитетом. Данный признак предполагает выведение из сферы национального регулирования данной группы иностранцев.

Указанное определение может быть положено в основу нового нормативного – правового акта, который будет регулировать непосредственно сферу прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации. Ведь такой закон необходимо принять в силу того, что современные нормы права в области установления отношений иностранных граждан с Российской Федерацией разрознены, содержатся в большом количестве нормативных правовых актов, в большинстве своем подзаконных. Все это влечет неопределенность, сложность в правовой регламентации, а также возможные злоупотребления, которым могут быть подвержены иностранные граждане, законно находящиеся на территории России. В этом контексте нашу точку зрения подтверждает позиция Т. В. Кочукова, утверждающего, что современный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 28 июля 2002 года не дает комплексного представления о конституционно – правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства¹. В связи с этим можно согласиться с позицией, выдвинутой в литературе, о необходимости разработки кодифицированного законодательства, регулирующего статус всех категорий иностранных граждан на территории Российской Федерации².

§2. Особенности режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации

С учетом исследованных в предыдущем параграфе диссертации ограничений основных прав и свобод иностранных граждан в Российской

¹ Кочуков Т.В. Конституционно – правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: автореферат дисс. ... канд.юрид.наук. М., 2005. С. 23-24.

² Шарипова Э. А. Актуальные проблемы становления правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации // Правовое государство: теория и практика. № 1 (31). 2013. С. 48.

Федерации, формирующих определение иностранца как субъекта правоограничений, в настоящем параграфе будет выявлена причинно – следственная связь между режимом пребывания иностранных граждан и уровнем правовых ограничений, которые он накладывает. Указанная закономерность будет установлена посредством систематизации в форме классификации всех, ранее установленных ограничений конституционных прав и свобод иностранных граждан, по отдельным режимам пребывания. Это объективно облегчит процесс восприятия законодательства об иностранных гражданах и более того поможет унифицировать весь массив правовых норм в этой области правового регулирования.

В науке международного права существуют различные подходы к определению правовых режимов в отношении иностранных граждан. Так, например, Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов выделяют два режима – национальный и специальный¹. И.И. Лукашук выделяет три правовых режима – национальный, специальный и наибольшего благоприятствования (режим наиболее благоприятствуемой нации)². Как уже было отмечено нами ранее, национальный режим предполагает предоставлении равных прав иностранцам наряду с собственными гражданами, за исключением изъятий, установленных международным договором и национальным законодательством. Специальный правовой режим – режим, при котором права граждан определяются международным договором (в пользу ужесточения или смягчения по сравнению с национальным), как правило, в рамках интеграционных образований. Режим наибольшего благоприятствования заключается в том, что граждане договаривающихся государств обладают правами не меньшими, чем любые другие иностранцы.

Предметом исследования в рамках настоящей диссертации выступают два режима – национальный и специальный. Это обусловлено тем, что режим наибольшего благоприятствования определяет права и обязанности иностранцев,

¹ Международное право: Учебник / Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. М., 1999. С. 304.

² Международное право. Общая часть: Учебник / И. И. Лукашук. М., 2005. С. 387.

соответствующие им ограничения, прежде всего в экономической, в частности в торговой сфере. Для подтверждения нашей позиции можно сослаться на содержание такого международного документа, как Генеральное соглашение по тарифам и торговле от 30 октября 1947 года, которое устанавливает в статье первой указанный режим в отношении таможенных пошлин и сборов¹. Это выходит за рамки реализации иностранными гражданами своих конституционных прав и свобод. Более того, этот режим в большой степени применим для иностранных юридических лиц договаривающихся государств.

Итак, на уровне международного регулирования основные постулаты национального режима можно вывести из такого документа, как Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают от 13 декабря 1985 года². К ним, в частности, относятся:

- обязанность иностранцев соблюдать законы государства, в котором они находятся или проживают;
- перечень прав, которыми иностранцы могут пользоваться в безусловном порядке, то есть личные права (пункт 1 статьи 5);
- перечень прав, которыми иностранные граждане пользуются, но с учетом ограничений, предусмотренных законом и необходимым в демократическом обществе (пункт 2 статьи 5 и пункт 1 статьи 8).

В российском законодательстве национальный правовой режим установлен в части 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации³. В целом конституционное положение воспроизводит Декларацию от 30 октября 1985 года. Данный правовой режим допустимо конкретизировать через указанные в федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской

¹ Генеральное соглашение по тарифам и торговле от 30 октября 1947 г. // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают: [принята [резолюцией 40/144](#) Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 1985 г.] // Действующее международное право. Т. 1. – М.: Московский независимый институт международного права. 1996. С. 255 – 259.

³ Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.]; с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11 – ФКЗ // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

Федерации» три его разновидности – временное пребывание, временное проживание, постоянное проживание¹.

Правда, в литературе выделяется также режим незаконного нахождения иностранных граждан². Однако этот режим не стоит брать во внимание, так как он касается вопросов ответственности и не предполагает реализации иностранным гражданином определенного перечня прав. Следовательно, не встает вопрос о применяемых правовых ограничениях. В научной литературе, в рамках отрасли административного права И.Д. Соболевым была введен особый административно – правовой режим – легализация иностранных граждан в Российской Федерации, имеющий две разновидности – законное и незаконное пребывание под юрисдикцией Российской Федерации, каждый из которых предполагает особый административно – правовой статус³. Схожей позиции придерживается и О.В. Хабибулина⁴. При этом под легализацией подразумевается установление правовой связи между иностранным гражданином и государством пребывания. Считаю излишним введение данного правового режима, так как это усложняет и без того достаточно разветвленное, широкое и сложное законодательство. Это обусловлено также тем, что соблюдение административных предписаний в рамках конкретного режима пребывания по умолчанию предполагает легализацию, то есть узаконение нахождения иностранных граждан на территории Российской Федерации. Хотя сам термин легализация вполне может дополнить понятийный аппарат законодательства о правовом положении иностранных граждан.

В отдельных статьях данного закона проводится характеристика режимов пребывания, которая страдает однобокостью, так как акцент делается лишь на процессуальных моментах – сроках, порядке получения документов,

¹ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115 – ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 31 декабря 2017 г. № 492 - ФЗ) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Морозов Ю. В. Особенности правового регулирования режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. 2015. №3. С. 173.

³ Соболев И. Д. Легализация иностранных граждан в Российской Федерации: автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 9.

⁴ Хабибулина О. В. Административно – правовой режим пребывания иностранцев в Российской Федерации: автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2006. С. 10.

взаимодействия иностранных граждан с территориальными органами миграционной службы. Не случайно в литературе такие режимы называются миграционными, их относят к отрасли административного права¹. Хотя необходимо увязывать их с реализацией конкретных конституционных прав иностранных граждан и вытекающих из них ограничений. Другими словами, стоит расширить понятие правовой режим, добавив к процессуальной стороне, материальную составляющую, сделать его комплексным правовым институтом конституционного права.

Временное пребывание – наиболее жесткий правовой режим с точки зрения правоограничений, возможности реализации прав и в то же время наиболее простой в процессуальном плане. Какие же конституционные права ограничиваются в рамках данного режима? Это прежде всего право на свободу передвижения, выбор места жительства и пребывания. Указанное право здесь ограничивается в двух аспектах – во времени его реализации и территории. Во времени, по общему правилу – на срок действия визы либо на 90 суток суммарно за каждый период в 180 суток. По территории – в пределах субъекта Федерации, куда прибыл иностранный гражданин. Право на осуществление трудовой деятельности также подлежит ограничению – необходимостью получения разрешительных документов – патента или разрешения на работу. Анализ пункта 4.2. статьи 13 Закона о правовом положении иностранных граждан позволяет выявить территориальный и профессиональный аспект ограничения данного права иностранных граждан, который детерминируется указанными документами. В частности, пределами субъекта Российской Федерации и профессией (специальностью), закрепленной в патенте или разрешении. При этом временно пребывающие иностранцы не могут занимать должность главного бухгалтера или иного должностного лица в сфере бухгалтерского учета.

¹ Мишунина А. А. Миграционный режим пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации (состояние и перспективы) // Власть. 2009. № 9. С. 104.

Право избирать и быть избранными на выборах муниципального уровня, а также принимать участие в местном референдуме временно пребывающие иностранные граждане ограничены в форме запрета на его реализацию.

Следует выделить такую разновидность временного пребывания как временное пребывание иностранных граждан – пассажиров круизных судов, которое регулируется федеральным законом от 15 августа 1996 года «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»¹, а также Постановлением Правительства Российской Федерации. Право на свободу передвижения здесь ограничено темпорально – 72 часами, а территориально – пределами борта круизного судна, а в определенных случаях территорией порта, куда оно прибыло².

Временное и постоянное проживание – правовые режимы близкие по уровню правоограничений, в основном имеющие отличия друг от друга в процессуальном аспекте. Реализации права на свободу передвижения, выбор места жительства и места пребывания ограничивается временными рамками – сроком действия разрешения на временное проживание составляющим по общему правилу 3 года. В территориальном аспекте временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Российской Федерации. Также как и временно пребывающий временно проживающий иностранный гражданин ограничен в форме запрета на реализацию права избирать и быть избранным в органы местного самоуправления и участвовать в местном референдуме.

Кроме того, необходимо учитывать, что режим временного проживания предполагает такой административный барьер или метод как ежегодное

¹ Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114 – ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (с изм. и доп. от 5 декабря 2017 г. № 393 – ФЗ) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 г. № 532 «Об утверждении Положения о пребывании на территории Российской Федерации иностранных граждан – пассажиров круизных судов» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

квотирование. Другими словами, не каждый иностранный гражданин может реализовать свою правосубъектность в рамках данного режима. Это закреплено в статье 6 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2017 года «О распределении по субъектам Российской Федерации квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации на 2018 год» предусмотрено всего 90 360 разрешений на временное проживание¹. Это также необходимо учитывать, отличая данный режим от других режимов.

Постоянное проживание предполагает ограничение права на выбор места жительства только временными рамками – сроком действия вида на жительство (по общему правилу 5 лет). Что касается территории, то иностранные граждане с таким режимом пребывания могут свободно перемещаться по территории Российской Федерации. Другими словами, их право не ограничено пределами субъекта Российской Федерации, в котором проживают.

В области избирательных прав только для постоянно проживающих иностранных граждан разрешено участвовать в муниципальных выборах и местных референдумах на основании международных договоров Российской Федерации, что закреплено в части 10 статьи 4 федерального закона от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»². В то же время федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в статье 3 части 1 (2 абзац) закрепляет аналогичное право не только за постоянно проживающими, но и за преимущественно проживающими иностранными гражданами на территории

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2017 г. № 2581 - р «О распределении по субъектам Российской Федерации квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации на 2018 год» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67 – ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изм. и доп. от 5 февраля 2018 г. № 1 – ФЗ) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

муниципального образования¹. При этом не оговаривается, что подразумевается под преимущественным проживанием. Ведь такого режима не установлено в рамочном законе об иностранных гражданах. Также и в других законодательных актах нет критериев, по которым определяется данный режим пребывания. В научной литературе не раз делался акцент на этой проблеме². И это важно, так как ее решение влияет на степень реализации иностранными гражданами избирательного права.

Ссылаясь на определение Конституционного суда Российской Федерации от 27 мая 2004 года, можно сделать вывод, что критерий преимущественного проживания – основание для отнесения иностранца к населению муниципального образования³. Существует также соответствующее письмо Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, устанавливающее, что при решении этого вопроса следует руководствоваться нормой, содержащейся в международном договоре, терминология которого совпадает с терминологией избирательного законодательства в Российской Федерации⁴. По нашему мнению, нужно исключить термин преимущественное проживание, так как он охватывается в содержательном плане режимом постоянного проживания и не имеет иных отличительных особенностей, позволяющих выделить его в отдельный вид.

Общими чертами указанных режимов пребывания иностранных граждан в Российской Федерации являются следующее:

- при реализации право на свободу передвижения, места пребывания и места жительства – ограничение в форме запрета на посещение территорий,

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 31 декабря 2017 г. № 503 – ФЗ) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Байдина О. Ю. Правовое регулирование участия иностранных граждан в муниципальных выборах // Гуманитарные и социальные науки. 2013. № 4. С. 171

³ Определение Конституционного суда Российской Федерации от 27 мая 2004 г. № 180 – О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кушнарера Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁴ Письмо Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25 апреля 2005 г. № 01 – 23 / 1191 (не опубликовано); приводится по: Вискулова В.В. К вопросу о наделении иностранных граждан избирательными правами // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 23.

объектов и организаций без специального разрешения, что закреплено в статье 8 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (пограничная зона, ЗАТО, зоны экологического бедствия и другое);

- в области свободы труда – ограничение на замещение должностей и на осуществление деятельности, допуск к которой ограничены федеральным законодательством;

- в области реализации права собственности в независимости от режима пребывания иностранные граждане ограничены в данном праве по объекту права собственности – не могут иметь в собственности земельные участки.

- реализация таких конституционных прав иностранных граждан, как право на медицинскую помощь, право на образование, право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также иных прав не зависит от режимов пребывания.

Рассматривая специальный правовой режим, следует отметить, что выделение его в самостоятельный вид достаточно условно, так как он представляет ни что иное как национальный режим, с изъятиями в пользу смягчения (предоставление преференций) или ужесточения (в порядке реторсий) условий режима пребывания. Хотя в литературе имеются позиции, когда данный режим связывается только с ужесточением условий¹. Однако анализ ряда международных документов дает основание не согласиться с указанным мнением и выделить некоторые отличительные особенности специального правового режима:

- высокая степень индивидуализации – распространяется не на всех иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, а только на иностранных граждан государства, с которым заключен международный договор;

¹ Международное публичное право: Учебник / К. А. Бекяшев. М., 2005. С. 233.

- политизированность как черта специального правового режима заключается в том, что такой режим предоставляется в зависимости от политических обстоятельств (например, уровень взаимоотношений между государствами, нахождение в составе региональных международных объединений и другое). В частности, в рамках Содружества независимых государств, иностранным гражданам в составе данного интеграционного объединения на основании международных договоров предоставлен широкий круг прав с минимальным уровнем правоограничений. То же касается других стран ближнего зарубежья.

- обусловлен экономическими факторами, то есть направлен на развитие экономических взаимоотношений между государствами, за счет предоставления иностранцам специальных прав, приравнивания иностранного гражданина как субъекта правоограничений к собственным гражданам;

- как правило, закрепляет особенности реализации отдельных видов конституционных прав и свобод иностранных граждан на территории договаривающихся государств.

Указанные особенности позволяют утверждать о достаточной гибкости специального правового режима. Для подтверждения нашей позиции рассмотрим некоторые международные договоры в исследуемой области.

Например, для иностранных граждан Республики Киргизия, Туркменистан, Армения и других стран ближнего зарубежья, которые постоянно проживают на территории договаривающихся государств предоставляются избирательные права на муниципальном уровне¹. В частности, в договоре Российской Федерации с Республикой Киргизия устанавливаются права граждан договаривающихся государств занимать должности руководителей и заместителей структурных подразделений областных, городских, сельских, поселковых администраций, а

¹ Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном от 18 мая 1995 г. «О правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>;

также отделов, управлений комитетов, входящих в систему органов исполнительной власти местного уровня¹.

Также преференциальный специальный правовой режим установлен в области реализации права иностранных граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Так между Российской Федерацией и Республикой Беларусь существует соответствующее соглашение от 24 января 2001 года². Согласно нормам данного соглашения граждане Белоруссии, пребывающие на территории Российской Федерации, освобождаются от административных процедур регистрации и могут свободно передвигаться по территории Российской Федерации по национальным (внутренним) паспортам. Другими словами, для граждан Белоруссии сняты правовые ограничения в области реализации указанного права в отличие от граждан других государств.

Особенности реализации иностранными гражданами права на образование также установлены рядом международных договоров. К примеру, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения от 11 января 1993 года «О сотрудничестве в области высшего образования», закрепило право на получение высшего образования на всех уровнях, а также ученых степеней и званий на условиях, установленных для граждан Российской Федерации³. При этом предоставление указанного преимущества обусловлено режимом пребывания на территории – только для постоянно проживающих иностранных граждан. Существует множество других международных договоров, устанавливающих особенности пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации и отвечающий им уровень правоограничений. В итоге, при исследовании вопроса об ограничениях

¹ Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой от 13 октября 1995 г. «О правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 24 января 2006 г. «Об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств – участников Союзного государства» (с изм. и доп. от 3 марта 2015 г.) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения от 11 января 1993 г. «О сотрудничестве в области высшего образования» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

основных прав и свобод иностранных граждан следует учитывать наличие международных договоров, уравнивающих иностранцев с гражданами Российской Федерации в отдельных конституционных правах и сужающих уровень правоограничений.

Поэтому считаем необходимым в целях упорядочения режимов пребывания создать отдельную главу под названием «Специальный правовой режим» для отдельных категорий иностранных граждан в кодифицированном нормативном правовом акте, регулирующем правоотношения с участием иностранных граждан, в которой бы закреплялся перечень всех действующих международных договоров, устанавливающих особенности пребывания иностранных граждан на территории России. Этот перечень должен быть классифицирован по двум основаниям – государство, с которым заключен подобный договор и по предмету договора, то есть по конкретному конституционному праву иностранного гражданина, особенности реализации которого там установлены. Данное положение будет способствовать упрощению и внесет определенность и последовательность в законодательство об иностранных гражданах, связанное с ограничением их конституционных прав и свобод в Российской Федерации.

Кроме того, выявив особенности режимов пребывания, можно выработать ряд положений и рекомендаций, которые также могут быть внесены в законодательство об иностранных гражданах, а именно сформулировать следующие принципы пребывания иностранных граждан в Российской Федерации: а) принцип взаимосвязи режима пребывания с уровнем правоограничений иностранных граждан; б) принцип учета международных договоров при установлении режимов пребывания; в) принцип ограниченности применения условий режимов пребывания к иностранным гражданам, обладающий специальным правовым статусом (граждан с иммунитетами и привилегиями); г) принцип возможности последовательного перехода от одного режима к другому в зависимости от длительности нахождения иностранца на территории Российской Федерации. Указанные принципы пребывания должны

служить реализации одной общей цели – установлению правовой связи иностранного гражданина с государством пребывания.

Таким образом, выявленные особенности существующих режимов пребывания дают более четкую картину построения взаимоотношения между государством и иностранным гражданином. Именно, действуя в рамках режимов пребывания, иностранный гражданин выступает как субъект правоограничений, ведь его статус, как было установлено, существует в тесной связи с ними. Другими словами, каждый режим детерминирует содержание понятия иностранный гражданин как субъект правоограничений.

ГЛАВА 3. РЕАЛИЗАЦИЯ ОГРАНИЧЕНИЙ, ПРИМЕНЯЕМЫХ К ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДАНАМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Особенности ограничений при реализации иностранными гражданами права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства

Выявление особенностей реализации конституционного права на свободу передвижения, выбор места жительства и места пребывания (далее – право на свободу передвижения) и связанных с ним правовых ограничений занимает важное место, хотя бы потому, что данное право относится к категории личных прав. Под правом на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства понимается «прирожденная, неотчуждаемая конституционно закрепленная возможность человека, законно находящегося на территории страны, беспрепятственно перемещаться и выбирать место своего постоянного или временного проживания»¹. Следовательно, его осуществляют все иностранные граждане, стремящиеся прибыть в Российскую Федерацию. Так согласно данным Федеральной службы статистики за 2016 год число прибывших в Российскую Федерацию иностранных граждан составляет 575 тысяч 158 человек, преимущественно из стран ближнего зарубежья².

Более того, право на свободу передвижения является условием реализации ряда других прав: на медицинскую помощь, образование, избирательные права и другие³. При этом иностранные граждане в значительно большей степени ограничены в данном праве. Такие ограничительные меры, как отмечает С.Ю. Миролубова, не всегда оправданы, вызывают сомнения обоснованность и

¹ Шапиро И. В. Основания ограничения права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства иностранных граждан в Российской Федерации // Очерки новейшей камералистики. 2015. № 4. С. 46.

² Федеральная служба государственной статистики / Официальная статистика. Население. Демография. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/# (дата обращения 22.02.2018)

³ Михеева И. В., Долгова Е. А. Свобода передвижения и регистрация граждан по месту жительства: конституционное право и административная обязанность // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. 2017. № 1. С. 147; Григорьева Н. Политико – правовые основы защиты прав иностранных граждан Конституционным судом Российской Федерации // Теории и проблемы политических исследований. 2016. № 4. С. 135.

необходимость введения данных мер, а также их соразмерность защищаемым конституционным ценностям¹. Это подтверждается судебной практикой, которая многочисленна и многообразна по данной категории дел.

Для понимания особенностей механизма реализации данного права необходимо обратиться к международным и национальным правовым источникам, в которых оно закреплено. Так, Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года в статье 13 закрепляет следующее положение: каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства, а также право покидать любую страну, в том числе свою собственную². Декларация от 13 декабря 1985 года «О правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают» в статье 5 части 3 устанавливает положение о праве иностранцев, на законных основаниях находящихся на территории государства свободно передвигаться и свободно выбирать место жительства в границах государства с учетом ограничений, имеющих в национальном законодательстве³. При этом право покидать страну изложено в части 2 статьи 5 настоящей декларации. Конвенция «О защите прав человека и основных свобод» от 4 ноября 1950 года, что примечательно, не отразила в своем тексте указанного права⁴. Однако в Протоколе № 4 к указанной Конвенции в статье 2 закреплено право каждого покидать любую страну, включая свою собственную. В тоже время Международный пакт «О гражданских и политических правах» от 16 декабря 1966 года в статье 12 изложил его наиболее полно в 4 взаимосвязанных положениях:

- принадлежность права каждому, кто законно находится на территории какого – либо государства;

¹ Миролюбова С. Ю. Право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации: конституционно – правовой аспект: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. С. 3.

² Всеобщая декларация прав человека: [принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) 10 декабря 1948 г.] // Российская газета. – 1998 г.

³ Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают: [принята [резолюцией 40/144](#) Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 1985 г.] // Действующее международное право. Т. 1. – М.: Московский независимый институт международного права, 1996. С. 255 - 259.

⁴ Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (с изм. и доп. от 13 мая 2004 г.) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

- право покинуть страну, включая свою собственную;
- возможность его ограничения в случаях, предусмотренных законом;
- запрет на лишение права на въезд в собственную страну¹.

На уровне национального правового регулирования указанное право закреплено в статье 27 Конституции Российской Федерации и состоит из двух частей:

- предоставление права каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации;
- возможность свободного выезда за пределы Российской Федерации, а для собственных граждан – право беспрепятственного возвращения в Российскую Федерацию².

Непосредственно порядок реализации права на свободу передвижения конкретизируется на уровне федерального законодательства. Таким образом, национальное законодательство повторяет положения международных актов, формулируя его точно таким же образом.

При установлении ограничений права на свободу передвижения законодатель, осуществляя правовое регулирование отношений с участием иностранных граждан, должен соотносить его с конвергенцией частного и публичного права, то есть обеспечивать баланс частных и публичных интересов, составляющих общее понятие национальной безопасности³. Другими словами, обеспечить «процесс синхронизации действующего законодательства с естественными и неотчуждаемыми правами и свободами человека...»⁴.

Из анализа данных источников можно вывести главное условие реализации права на свободу передвижения – законное нахождение на территории Российской Федерации, под которым статья 1 Федерального закона от 25 июля

¹ Пакт о гражданских и политических правах: [принят Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 2200А (XXI) 6 декабря 1966 г.] URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.]; с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11 – ФКЗ // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³ Богдан В. В., Урда М. Н. Конвергенция права и закона (на примере реализации прав иностранных граждан на свободу передвижения и выбор места жительства // Наука без границ. № 9 (14). 2017. С. 58.

⁴ Третьякова О. Д. Юридическая конвергенция: автореферат дис. ... докт. юрид. наук. Владимир. 2012. С. 21.

2002 года «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» понимает наличие у иностранного гражданина действительного вида на жительство, либо разрешения на временное проживание, либо визы и (или) миграционной карты, либо иных предусмотренных федеральным законом или международным договором Российской Федерации документов, подтверждающих право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации¹.

При исследовании вопроса о режимах пребывания нами были выявлены некоторые ограничения (территориальные и темпоральные), которые накладываются при реализации данного права, закрепленные в статье 11 Закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В связи с этим в данном параграфе будет исследован преимущественно второй аспект права на свободу передвижения, связанный с въездом и выездом иностранных граждан с территории Российской Федерации, а также вопросы миграционного учета.

Въезд и выезд в Российскую Федерацию иностранных граждан в соответствии со статьей 24 Федерального закона от 15 августа 1996 года «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» ограничен необходимостью оформления ряда документов – визы, вида на жительство – для постоянно проживающих иностранных граждан². В зависимости от вида разрешительного документа – право на въезд и выезд иностранным гражданином может быть реализовано однократно, двукратно и многократно. Также от вида разрешительного документа (визы – частные, деловые, обыкновенные, визы временного проживания, транзитные) зависят временные рамки реализации права на свободу передвижения. Другими словами, в зависимости от цели въезда определяется характер реализуемого права и связанных с ним правовых ограничений, прежде всего, во временных рамках. Следует согласиться с мнением Т.Н. Юрковой, утверждающей об обоснованности

¹ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115 – ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 31 декабря 2017 г. № 492 - ФЗ) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114 – ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (с изм. и доп. от 5 декабря 2017 г. № 393 – ФЗ) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

данного ограничения, призванного контролировать поток въезжающих, принимая во внимание ситуацию напряженного состояния международных отношений¹.

Кроме того, рассматривая данное ограничение права на свободу передвижения, нельзя не учитывать специальный правовой режим, устанавливающий безвизовый порядок въезда на территорию Российской Федерации иностранных граждан государств (абсолютный безвизовый и относительно безвизовый – в зависимости от срока и цели поездки), с которыми заключены соответствующие международные договоры².

При исследовании данного вопроса особое внимание стоит обратить на возможность ограничения права на свободу передвижения иностранных граждан в форме запрета на въезд либо принятия решения о нежелательности пребывания на территории Российской Федерации. Ведь ограничения подобного рода должны четко соответствовать конституционно – правовым основаниям и пределам. В статьях 26 и 27 настоящего Федерального закона предусмотрены две группы обстоятельств – обстоятельства в безусловном порядке, препятствующие въезду на территорию Российской Федерации и обстоятельства, при которых такое ограничение может быть применено.

Правовая норма, содержащаяся в статье 26 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» не является совершенно с точки зрения законодательной техники, так как порождает неопределенность, возможность злоупотребления полномочиями компетентными органами исполнительной власти. Это объясняется тем, что уполномоченные органы в сфере миграции самостоятельно решают вопрос о возможности въезда на территорию России иностранного гражданина в каждом конкретном случае. Это еще раз актуализирует вопрос необходимости правового закрепления

¹ Юркова Т. В. Реализация иностранным гражданином конституционного права на въезд, пребывание и выезд с территории Российской Федерации // Северо – Кавказский юридический вестник. 2010. № 3. С. 62.

² Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 24 января 2006 г. «Об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств – участников Союзного государства» (с изм. и доп. от 3 марта 2015 г.) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством государства Израиль от 20 марта 2008 г. «Об отказе от визовых требований при взаимных поездках граждан Российской Федерации и граждан государства Израиль» URL: <http://www.pravo.gov.ru>

критериев, определяющих конституционно – правовые пределы ограничения основных прав и свобод.

Более того, пункт 4 статьи 26 Настоящего закона¹, по нашему мнению, должен подлежать корректировке, так как не отвечает критериям ограничения права, в частности соразмерности. Данное основание учитывает лишь количественный признак (неоднократность) административного правонарушения, не связывая с характером такого правонарушения. Поэтому необходимо дополнить данное основание конкретной категорией административных правонарушений, влекущих последствия возможного запрета на въезд для иностранных граждан. Ведь можно допустить такую ситуацию, при которой иностранный гражданин, например, неоднократно был привлечен к административной ответственности за незначительное административное правонарушение. Лишать его возможность в течение 3 лет въезжать на территории Российской Федерации по такому административному правонарушению являлось бы умалением права на свободу передвижения.

Что касается безусловных обстоятельств, закрепленных в статье 27, ограничивающих право на въезд иностранных граждан, то они не раз становились предметом рассмотрения в Конституционном суде Российской Федерации, так как правоприменитель, используя норму закона, зачастую нарушал критерии и принципы, определяющие допустимые пределы ограничения основных прав и свобод.

В частности, впервые норма пункта 1 статьи 27 о необходимости запрета на въезд в целях обеспечения обороноспособности или безопасности государства, либо общественного порядка, либо защиты здоровья населения была предметом рассмотрения Конституционным судом Российской Федерации, однако по жалобе гражданки Молдовы Н.Г. Морарь на данную норму права было вынесено Определение Конституционного суда Российской Федерации от 19 мая 2009 года об отказе в принятии к рассмотрению. Примечательно, что к указанному

¹ Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114 – ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (с изм. и доп. от 5 декабря 2017 г. № 393 – ФЗ) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

определению было приложено особое мнение судьи А.Н. Кононова, в котором выражалась критика действующей нормы: «ни оспариваемая норма, ни другие положения закона не содержат требований к обоснованию запрета на въезд по указанным мотивам, что дает органам государственной безопасности возможность бесконтрольного и беспрепятственного недопущения на территорию иностранных граждан¹». В этой связи в понятийный аппарат закона следует внести такие дополнения, которые бы раскрывали содержание указанных целей ограничения

Так, например, в Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 20 октября 2016 года гражданином Кореи оспаривались положения статьи 25.10 части 4 и подпункта 1 части 1 статьи 27 настоящего Федерального закона². В частности, применения запрета на въезд в связи с признанием нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина на территории Российской Федерации по причине наличия у него инфекционного заболевания, создающего опасность для окружающих. Данные положения были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, в смысле, когда данное ограничение создает непреодолимые препятствия для въезда на территорию Российской Федерации – вне зависимости от факта последующего документального подтверждения излечения инфекционного заболевания. В этом смысле нарушаются критерии соразмерности и пропорциональности, а также критерии недопущения перехода ограничений в дискриминацию, что указано в мотивировочной части решения. В тоже время эти положения были признаны соответствующими Конституции Российской Федерации в смысле направленности данного ограничения на защиту конституционно – правовой ценности – здоровья населения.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 19 мая 2009 г. № 545-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Республики Молдова Морарь Натальи Григорьевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Постановление Конституционного суда РФ от 20 октября 2016 г. № 20 – П «По делу о проверке конституционности положения части четвертой статьи 25.10 и подпункта 1 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина республики Корея Х» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

Рассматривая особенности реализации права иностранных граждан на выезд с территории Российской Федерации, следует отметить, что данное право очень часто становится объектом необоснованных и чрезмерных ограничений. Так в Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 16 февраля 2016 года гражданином Нигерии оспаривался запрет на выезд с территории Российской Федерации в связи с истечением срока обыкновенной однократной визы, но при наличии разрешения на временное проживание, удостоверяющие законность нахождения на территории Российской Федерации. По результатам рассмотрения было принято решение о несоответствии Конституции Российской Федерации положений законодательства, регулирующих порядок выезда в смысле недопустимости ограничения права на свободу передвижения на одном лишь формальном основании отсутствия у иностранного гражданина визы с не истекшим сроком действия, а также отказа ему в связи с этим в пропуске через Государственную границу Российской Федерации на выезд¹. Основания ограничения выезда с территории Российской Федерации, предусмотренные статьей 28 Федерального закона от 15 августа 1996 года «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» являются достаточными и обоснованными с точки зрения конституционно – правовых целей и пределов ограничения основных прав и свобод. Можно лишь заменить формулировку пункта 3 статьи 28 с обязательств «наложенных судом» на «вступившим в законную силу решением суда»².

Иностранные граждане выступают субъектами правоограничений при реализации права на свободу передвижения в связи с процедурой их миграционного учета, призванного контролировать численность, цели пребывания, возможные перемещения по территории Российской Федерации

¹ Постановление Конституционного суда РФ от 16 февраля 2016 г. № 4 – П «По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 18.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статьи 11 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» и статьи 24 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и гражданина Федеративной Республики Нигерия Х.Э.Увангуе» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Юркова Т. В. Реализация иностранным гражданином конституционного права на въезд, пребывание и выезд с территории Российской Федерации // Северо – Кавказский юридический вестник. 2010. № 3. С. 66.

иностранных граждан. Основу правового регулирования в этой области составляют нормы Федерального закона от 18 июля 2006 года «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»¹. Прежде чем выяснить, какие правовые ограничения установлены в данном законе для иностранных граждан, необходимо отметить, что по существу аналогичные ограничения на реализацию права на свободу передвижения установлены и для граждан Российской Федерации².

Миграционный учет реализуется в двух административных процедурах – регистрации по месту жительства и учете по месту пребывания. При этом цели миграционного учета согласуются с конституционно – правовыми основаниями ограничения основных прав и свобод, что закреплено в статье 4 настоящего Федерального закона. Ограничение права здесь имеет форму дополнительных обязанностей, возлагаемых на иностранных граждан – необходимости уведомления уполномоченных органов о месте жительства или пребывания либо получения разрешения для регистрации или учета на определенных территориях и объектах. Данное ограничение взаимосвязано с реализацией иностранными гражданами права на въезд и выезд с территории Российской Федерации, так факт въезда и выезда – основания постановки и снятия с миграционного учета.

Регистрация иностранного гражданина по месту жительства производится в течение 7 рабочих дней с момента получения документа, удостоверяющего законность нахождения на территории Российской Федерации либо с момента прибытия в место нахождения жилого помещения. Указанная процедура согласуется в полной мере с процедурой регистрации граждан Российской Федерации. Особенность же имеет процедура учета по месту пребывания иностранных граждан, которая ограничивает их право на свободу передвижения временными рамками – обязанность уведомить уполномоченный орган по

¹ Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109 – ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 28 ноября 2015 г. № 358 – ФЗ) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (с изм. и доп. от 3 апреля 2017 г. № 65 – ФЗ) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

истечении 7 дней с момента прибытия, а также территориальным аспектом – смена места пребывания даже в пределах субъекта Российской Федерации влечет необходимость для иностранного гражданина уведомлять уполномоченный орган. Исключение составляет категория иностранных граждан – высококвалифицированных специалистов и членов их семей, которые освобождаются от этой обязанности на срок до 90 дней с момента въезда на территорию Российской Федерации. Это фактически приравнивает их к гражданам Российской Федерации.

Однако при реализации права на свободу передвижения иностранных граждан в увязке с миграционным учетом как формой ограничения права не редко встречаются случаи неправомерного злоупотребления уполномоченными органами своими права при использовании возможностей данной административной процедуры в силу неопределенности положений законодательства. Примером может послужить не так давно принятое Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 19 июля 2017 года¹. Некоторые положения законодательства, связанные с постановкой на учет по месту пребывания, были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации. В частности, определение места пребывания иностранных граждан, допускающее в качестве такого (в отличие от определения места пребывания граждан Российской Федерации) не только жилое помещение, не являющиеся местом жительства, но и другие помещения учреждений или организаций (принимающей стороны), в которых иностранный гражданин находится и (или) по адресу которых подлежит учету по месту пребывания не позволяет в должной степени установить, допустим ли учет по месту пребывания по адресу (месту нахождения) принимающей стороны, если учитывать, что основание для постановки на учет – факт нахождения в месте, не являющимся местом жительства.

¹ Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 19 июля 2017 г. № 22 – П «По делу о проверке конституционности положений части 1 и пункта 2 части 2 статьи 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан США Н.Д. Вордена и П.Д. Олджэма» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

Таким образом, указанная неопределенность подвергает чрезмерному и необоснованному ограничению право на свободу передвижения иностранного гражданина, а значит, затрудняет реализацию указанного права. В этой связи в целях упрощения законодательства необходимо сформулировать определение место пребывания иностранного гражданина таким образом, чтобы учет по месту пребывания предусматривал альтернативу при уведомлении уполномоченного органа – либо по месту фактического нахождения или адресу (месту нахождения) принимающей стороны, при наличии правовой связи иностранного гражданина с указанной стороной без юридических последствий, связанных с нарушением пребывания на территории Российской Федерации.

В литературе высказываются позиции о необходимости отмены учета (регистрации – для граждан Российской Федерации) по месту пребывания как формальной процедуры¹. С указанной позицией можно согласиться лишь в той степени, в которой она ограничивает права граждан Российской Федерации. Применительно же к иностранным гражданам, по нашему мнению, эта процедура как форма ограничения права на свободу передвижения является обоснованной, отвечающей критериям, определяющим пределы вмешательства в право и конституционно – правовым основаниям ограничения в силу следующих причин:

- необходимостью стабилизации отечественного правопорядка, в частности в целях обеспечения национальной безопасности;

- большинство находящихся на территории иностранных граждан подлежат учету по месту пребывания, а не регистрации, что обусловлено кратковременным нахождением на территории России и отсутствием необходимости приобретать жилье на вещном праве;

- в силу установленных законодательством сроков учета – 7 рабочих дней для иностранных граждан (так, например, для граждан Российской Федерации обязанность уведомить уполномоченный орган о месте пребывания в целях учета не позднее 90 дней фактически превращает эту обязанность в формальность);

¹ Шерстобаев О. Н. Регистрация граждан по месту пребывания и месту жительства: проблемы теории и практики // Российский юридический журнал. № 2. 2010. С. 86.

- сложность современных миграционных процессов, их важность для социального и экономического развития страны¹.

Выявленная на основе анализа законодательства об иностранных гражданах система ограничений конституционного права на свободу передвижения, позволяет выделить в их структуре два режима: общий, опирающийся на часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации и специальный, проявляющийся в особенностях правового статуса иностранных граждан (временно проживающие и пребывающие, постоянно проживающие), особенностях нахождения на определенных территориях и объектах (разрешительный порядок), в связи с наличием особой ситуации (чрезвычайная ситуация, экологическое бедствие и другое)².

Подводя итог, можно отметить, что реализация права на свободу передвижения иностранных граждан в Российской Федерации сопряжена с многочисленными правовыми ограничениями. Более того, совокупность правовых норм в данной области правового регулирования настолько сложна, носит неопределенный характер, что влечет возможные злоупотребления со стороны правоприменителя, а следовательно, трансформирует правовые ограничения, по сути, в умаление права иностранного гражданина на свободу передвижения. Это подтверждается обширной судебной практикой. Поэтому следует внести ряд изменений в законодательства в области миграционного учета в части упрощения определения места пребывания иностранных граждан, а также в законодательные акты, устанавливающие порядок въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации в части уточнения оснований запрета на выезд с территории Российской Федерации, закрепления критериев и требований, допускающих вмешательство в право с целью минимизации возможных злоупотреблений со стороны правоприменительных органов. В частности, необходимо внести изменения в пункт 4 статьи 26 Федерального

¹ Герасимов П. Ю. Право каждого на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации: автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С.

² Миролюбова С. Ю. Право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации: конституционно – правовой аспект: автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. С. 7-8.

закона от 15 августа 1996 года «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» путем уточнения конкретной категории административного правонарушения, влекущий запрет на въезд на территорию Российской Федерации; дополнить часть 1 статьи 27 Федерального закона от 15 августа 1996 года «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» подпунктом 1.1, в котором следует раскрыть с учетом действующего законодательства понятия «здоровье населения», «оборонеспособность», «общественный порядок».

§ 2. Особенности ограничений при реализации иностранными гражданами права на свободу труда

Ограничение прав иностранных граждан на свободу труда имеет ряд особенностей, которые необходимо отметить. Для этого следует проанализировать международно – правовые и национально – правовые источники. Рассмотрим указанные источники в части ограничений, устанавливаемых для иностранных граждан – трудовых мигрантов. Особую значимость придает тот факт, что согласно последним данным Росстата (на второе полугодие 2015 – первое полугодие 2016 г.) в Российскую Федерацию прибыло около 1 млн. 670 тыс. иностранных граждан, осуществляющих на территории России трудовую деятельность¹.

В рамках универсального международного правового регулирования, помимо ранее упомянутых источников, таких как Всеобщая декларация прав человека 1948 года (статья 29)², а также Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года (статья 18), есть и ряд других источников, непосредственно касающихся трудовых мигрантов. Среди них особое место в отношении ограничения прав трудовых мигрантов занимают Конвенция МОТ №

¹ Суринов А. Е. Статистическое обозрение // Журнал Федеральной службы государственной статистики. 2016. № 2. С. 13.

² Всеобщая декларация прав человека: [принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) 10 декабря 1948 г.] // Российская газета. – 1998.

97 «О трудящихся – мигрантах» 1949 года, а также Рекомендация № 86 «О рабочих – мигрантах» 1949 года и Рекомендация № 151 «О трудящихся мигрантах» 1975 года дополняющие Конвенцию. Также на универсальном уровне была принята Конвенция ООН «О защите прав всех трудящихся – мигрантов и членов их семей» 1990 года¹. Однако указанные Конвенции не были ратифицированы, что, конечно, не содействует гармоничному сочетанию предоставляемых прав для трудовых мигрантов и вводимых в отношении них ограничений. Присоединение к указанным Конвенциям и учет Рекомендаций МОТ позволил бы снять ряд проблемных вопросов в связи с пребыванием на территории Российской Федерации трудовых мигрантов. Однако причина не ратификации данных Конвенций, очевидно, заключается в финансовой подоплеке, так как в них закрепляется широкий круг гарантий, обеспечение которых требует соответствующее финансирование.

Национальное правовое регулирование в отношении трудовых мигрантов имеет по сути два основополагающих источника – Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. и Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», положения которых были раскрыты в предыдущих главах.

Прежде чем ответить на вопрос, какие группы иностранных граждан являются трудовыми мигрантами, хотелось бы снять разнообразие в терминологическом обозначении, так как данный термин вовсе не является официальным с точки зрения национального законодательства Российской Федерации. Наряду с понятием «трудовые мигранты» используется легально закрепленное понятие «иностраный работник», а также термины «работник – мигрант» и другие. С этой целью обратимся к международным актам. Так, в статье 2 Конвенции ООН «О защите прав всех трудящихся – мигрантов и членов их семей» под трудящимся мигрантом понимается лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в

¹ Конвенция ООН от 18 декабря 1990 г. «О защите прав всех трудящихся – мигрантов и членов их семей» // Советский журнал международного права. – № 3 – 4. – 1991.

государстве, гражданином которого он или она не является¹. Статья 11 Конвенции МОТ «О трудящихся – мигрантах» под термином трудящийся мигрант понимает лицо, которое мигрирует из одной страны в другую с намерением получить работу, иначе чем на собственный счет (кроме как не по найму), и включает всякое лицо, допускаемое в соответствии с законом в качестве трудящегося-мигранта². Статья 1 Рекомендации МОТ № 86 под работником – мигрантом понимает лицо, которое с целью найма на работу мигрирует из одной страны в другую иначе, чем за свой собственный счет.

Под иностранным работником согласно статье 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» понимается иностранный гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации и осуществляющий в установленном порядке трудовую деятельность³. Указанное определение отличается тем, что квалифицирующим признаком здесь выступает режим нахождения на территории Российской Федерации – временно пребывание.

В то же время можно сделать вывод о том, что все указанные определения обладают схожим содержанием. В частности, в основе всех определений лежит два общих признака:

- цель – осуществление трудовой деятельности
- нахождение и работа на территории государства, гражданином которого работник не является⁴.

Как ранее было установлено, на законодательном уровне существует три режима пребывания – временное пребывание, постоянное пребывания и проживание. Исходя из определения, которое было приведено выше, к иностранным работникам относится лишь первая категория иностранных

¹ Конвенция ООН от 18 декабря 1990 г. «О защите прав всех трудящихся – мигрантов и членов их семей» // Советский журнал международного права. – № 3 – 4. – 1991.

² Конвенция МОТ от 1 июля 1949 г. «О трудящихся – мигрантах» (с изм. и доп. от 24 июня 1975 г.) // Женева, Международное бюро труда. – 1991 г.

³ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115 – ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 31 декабря 2017 г.) // <http://www.pravo.gov.ru>

⁴ Коршунова Т. Ю. Особенности правового регулирования труда иностранных работников // Приложение к журналу Хозяйство и право. 2016. № 2. С. 7.

граждан, т.е. временно пребывающими на территории Российской Федерации, что значительно сужает его по сравнению с определениями, данными в международных актах. Эта категория иностранных работников также подразделяется на два вида – тех, кто пребывает на территории Российской Федерации на основании визы и тех, кто пребывает в Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы (граждане Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Молдовы, Таджикистана, Узбекистана). В зависимости от указанных видов иностранных работников механизм действия ограничений будет отличаться. Другими словами, объем трудовой правосубъектности иностранных работников зависит от срока осуществления трудовой деятельности и цели нахождения на территории иностранного государства¹. Поэтому раскроем каждый из них.

Так, трудовые мигранты должны получить патент или разрешение на работу. Патент получают мигранты, пребывающие в безвизовом режиме, а разрешение на работы – мигранты, пребывающие на территории Российской Федерации на основании визы. В то же время, перед тем, как получить указанные документы иностранные работники на границе территории Российской Федерации должны получить миграционную карту, в которой и указывается цель их визита – осуществление трудовой деятельности. На работодателей также возлагается дополнительные обязанности при приеме на работу – получение разрешения на привлечение иностранных работников. Правда, такой обязанности не предусмотрено для организаций, принимающих на работу трудовых мигрантов, осуществляющих деятельность на основании патента, т.е. в данном случае устанавливается упрощенный порядок трудоустройства.

Для трудовых мигрантов, пребывающих на основании визы, для трудоустройства предусмотрен более сложный порядок. В данной ситуации организация должна иметь разрешение на прием, в частности организация – работодатель должна подать заявления в территориальный орган ФМС о выдаче

¹ Грицай Н. В. Особенности трудовой правосубъектности иностранных граждан // Материалы XII-ой ежегодной межвузовской научно-практической конференции. 2015. С. 77.

разрешения, в котором указывается основание необходимости привлечения работника, а также срок, на который он привлекается. Кроме того, организация оформляет приглашение на въезд иностранного работника и ставит его на миграционный учет. При этом получить разрешение на работу такие трудовые мигранты могут в пределах квот на выдачу разрешений на работу, в частности на 2018 год предусмотрена выдача 140 тыс. 423 квот¹. Также очень важным моментом в ограничении прав трудовых мигрантов имеет значение о территориальном характере действия патентов и разрешений на работу. Другими словами, трудовой мигрант имеет право на труд только в рамках одного субъекта Российской Федерации, что еще раз свидетельствует о достаточно жестком порядке регулирования свободы труда иностранных работников в Российской Федерации.

В этой связи следует указать на то, что способом указанного ограничения прав трудовых мигрантов является запрет на определенный вариант реализации права или свободы, т.е. установление границ поведения (относительный запрет)². Видом данного ограничения является установление или возложение дополнительных обязанностей для субъекта права в рамках процесса реализации «ядра» права. При этом данный порядок не распространяется на временно и постоянно проживающих иностранных граждан.

Особую категорию иностранных работников составляют высококвалифицированные специалисты, статус которых закреплен в статье 13.2. Федерального закона от 25 июля 2002 года «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Отличие данной категории иностранных работников связывается с уровнем правоограничений. Квотирование как способ ограничения свободы труда иностранных работников, как средство защиты национального рынка труда не применяется к высококвалифицированным специалистам и членам их семей. Более того, в предыдущем параграфе нами были

¹ Постановление Правительства РФ от 6 декабря 2017 г. № 1479 «Об определении потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2017 год» // [http: www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

² Краснов М. А. Некоторые аспекты проблемы ограничения конституционных прав (на примере экономических прав) // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1. С. 90.

установлены особенности постановки на миграционный учет данной категории иностранных работников (в течение 90 дней). В этой связи хочется отметить положительный характер данных установлений, так как Российская Федерация должна быть заинтересована в привлечении именно такой категории иностранных работников, которые осуществляют интеллектуальный вклад в российскую экономику, тем самым делая ее конкурентоспособной.

В то же время как на региональном уровне правового регулирования, так и на уровне двустороннего сотрудничества государств устанавливается специальный правовой режим, который закрепляет особые правила для иностранных работников. На уровне международного регионального сотрудничества между Российской Федерацией, Республикой Беларусь и Республикой Казахстан был заключен договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года. Раздел 26 указанного договора регулирует вопросы трудовой миграции. При этом в статье 97 прямо закреплено отсутствие необходимости получения гражданами государств – членов разрешения на работу на территории государства трудоустройства. Более того, государства-члены не устанавливают и не применяют ограничения, установленные их законодательством в целях защиты национального рынка труда, за исключением ограничений, установленных настоящим Договором и законодательством государств-членов в целях обеспечения национальной безопасности и общественного порядка, в отношении осуществляемой трудящимися государств-членов трудовой деятельности, рода занятий и территории пребывания¹. Также для таких иностранных работников установлено особое правило по регистрации в целях миграционного учета - обязанность зарегистрироваться в течение 30 суток с даты въезда. Это правило относится к реализации права на свободу передвижения, однако напрямую связано со свободой труда иностранных граждан.

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (с изм. и доп. от 8 мая 2015 г.) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

В соответствии с Решением Совета Сообщества Беларуси и России от 22 июня 1996 г. № 4 «О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий» действующий на основе национального законодательства порядок привлечения иностранных работников к труду не применяется¹. Иначе говоря, граждане Беларуси не являются трудовыми мигрантами в собственном смысле слова.

В целях снятия ограничительных начал при реализации права на свободу труда иностранными работниками, в рамках двустороннего сотрудничества государств нельзя не согласиться с позицией С. Б. Алиева, который выделил ряд перспективных направлений в данной области:

- освобождение граждан от обязанности заполнения миграционной карты при пересечении внутренних границ государств Союза;
- увеличение срока нахождения граждан на территориях государств-членов до 90 суток без регистрации;
- выделение пунктов паспортного контроля для граждан государств Союза в целях обеспечения приоритетного пересечения границ;
- расширение перечня документов, по которым граждане могут въезжать и следовать транзитом через территории государств Союза².

Однако для трудовых мигрантов, как и для всех остальных категорий иностранных граждан в статье 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» установлены ограничения в форме запрета на реализацию права в целом (абсолютный запрет). В частности, иностранные граждане не имеют права заниматься на территории Российской Федерации определенными видами деятельности или занимать определенные должности:

- находиться на муниципальной службе;

¹ Решение Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22 июня 1996 г. № 4 «О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий» // Библиотечка Российской газеты, приложение. № 8. 1998.

² Алиев С. Б. Трудовая миграция в Евразийском экономическом союзе // Правовая информатика. № 2. 2016. С. 34 - 35.

- замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации;

- быть членом экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;

- быть командиром гражданского воздушного судна, если иное не установлено федеральным законом;

- быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации¹. К таким объектам и организациям относятся объекты ВС Российской Федерации, организации, деятельность которых связана с государственной тайной, объекты, где имеются радиационные и ядерные установки, ряд других объектов.

Перечень установленных ограничений не является исчерпывающим. Федеральными законами могут быть установлены и иные ограничения допуска к тому или иному виду деятельности. Так, например, статья 13 Федерального закона 27 июля 2004 года «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяет государственного гражданского служащего, как гражданина Российской Федерации, взявшего на себя обязательство по прохождению гражданской службы. А статья 16 настоящего Закона указывает, что гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства или наличия гражданства другого государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации². При этом

¹ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115 – ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 31 декабря 2017 г.) // <http://www.pravo.gov.ru>

² Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79 – ФЗ «О государственной гражданской службе» (с изм. и доп. от 28 декабря 2016 г.) // <http://www.pravo.gov.ru>

закрепление их в законе имеет четкое основание – обеспечение безопасности государства, охраны конституционного строя Российской Федерации.

Кроме того, ограничение права на труд иностранных работников может связываться с долей таких работников в той или иной сфере – конкретном виде экономической деятельности. Так, например, деятельность автомобильного грузового транспорта предполагает использование иностранной рабочей силы в размере не превышающем 30 процентов от доли всех работников, занятых в данной сфере¹. При этом указанный количественный критерий может меняться, так как он утверждается ежегодно. Причина введения такого ограничения ясна – защита интересов российских граждан, осуществляющих трудовую деятельность. Однако нельзя утверждать с уверенностью, что такое ограничение обоснованно, так как иностранцы занимаются такими видами трудовой деятельности, которая не требует высокой квалификации, а такая деятельность не является предпочтительной и для самих граждан Российской Федерации.

Также на уровне подзаконного регулирования устанавливается порядок замещения иностранными гражданами руководящих должностей в организациях, в уставном капитале которых более пятидесяти процентов акций или долей принадлежит Российской Федерации.

При этом особо примечательным является тот факт, что трудовые мигранты в отличие от других категорий иностранных граждан лишены права занимать должности главного бухгалтера или иного должностного лица, на которое возлагается ведение бухгалтерского учета. Данное ограничение, по нашему мнению, является неоднозначным, так как не ясно, каким критерием или основанием руководствовался законодатель при принятии такого положения.

Необходимо сказать и об отношении иностранных граждан к военной службе, так как право на труд реализуется военнослужащими посредством прохождения ими военной службы (по контракту). Для иностранных граждан здесь установлены ограничения двоякого рода. Так, в статье 2 Федерального

¹ Постановление Правительства РФ от 8 декабря 2016 г. № 1315 «Об установлении на 2017 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в отдельных видах экономической деятельности на территории Российской Федерации // [http: www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

закона «О воинской обязанности и военной службе» дано определение военной службы. Проанализировав его, можно сделать вывод о наличии ограничения, связанного с местом прохождения военной службы – только в ВС Российской Федерации и других воинских формированиях. В этой же статье называются субъекты прохождения военной службы. Так, прохождение военной службы осуществляется иностранными гражданами - по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях¹. Исходя из данного определения, можно вывести второе ограничение, связанное с перечнем должностей, замещаемых ими. Как видно, иностранные граждане не могут замещать офицерские должности.

Подводя итог, следует сказать, что регулирование труда иностранных работников, в том числе устанавливаемых в отношении них ограничений имеет трехуровневую структуру – международное универсальное, региональное и национальное регулирование. При этом устанавливаемые ограничения для иностранных работников многообразны и не позволяют в полной мере реализовать конституционно закрепленное право на распоряжения своими способностями к труду, выбору рода занятия и профессии в рамках национального режима.

Более того, в целях упрощения восприятия законодательства в области реализации иностранными гражданами права на свободу труда (учитывая, что определение иностранного работника привязано к режиму нахождения на территории Российской Федерации) предлагаем следующую классификацию ограничения права иностранных граждан на свободу труда. В зависимости от режима пребывания все ограничения подобного рода следует разделить на общие присущие как временно пребывающим, так и временно и постоянно проживающим, а также специальные – характерные только для временно пребывающих. Специальные ограничения закреплены в статье 13 – 13.6

¹ Федеральный закон от 6 марта 1998 г. № 53 – ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (с изм. и доп. на 28 декабря 2016 г.) // <http://www.pravo.gov.ru>

Федерального закона от 25 июля 2002 года «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». К общим ограничениям, например, можно отнести ограничение в области военной службы, государственной и муниципальной службы, при осуществлении трудовой деятельности на отдельных объектах, связанных с обеспечением безопасности Российской Федерации и другое.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог настоящему диссертационному исследованию, можно отметить, что проблема ограничения основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации является одной из основополагающих в правовой науке, о чем свидетельствует проведенный автором системный анализ большого количества нормативных правовых и литературных источников.

Исследуя вопрос о понятии и правовой природе ограничений основных прав и свобод иностранных граждан, диссертантом были выявлены теоретические аспекты, позволяющие внести вклад в правовую теорию. В частности, автором были выработаны признаки ограничения основных прав и свобод иностранных граждан. К таким признакам относятся: необходимость установления ограничений только законом, совместимость с природой прав, которые подлежат ограничению, отсутствие препятствий для полного и свободного развития личности. На основе сопоставления ограничения основных прав и свобод со смежными категориями автору удалось сформулировать дефиницию ограничения основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации, которая может быть положена в основу законодательства об иностранных гражданах. Так, под ограничением основных прав и свобод иностранных граждан понимается формализовано выявленные законодателем и установленные в федеральном законе границы или пределы реализации иностранными гражданами, находящимися на территории Российской Федерации на законном основании, конституционных прав и свобод с учетом их правовой природы, в целях охраны значимых общепризнанных ценностей, устанавливаемых в международных актах и национальным законодательством

Далее автором была предпринята попытка выявления, а в большей степени раскрытия содержания конституционно – правовых оснований ограничений основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации. В ходе исследования было установлено, что конституционно – правовые основания отражают систему конституционных ценностей, в основе которых лежат

интересы частных или публичных субъектов. Конституционно закрепленный перечень оснований отражает приоритет публичных интересов. В целях снятия неопределенности диссертантом предложено раскрыть содержание конституционно – правовых оснований, используя доктринальные источники, национальные законодательные акты. Необходимо не только формальное закрепление оснований, но и их содержательная сторона также должна быть отражена в законодательстве.

Кроме того, рассматривая вопрос о пределах ограничения основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации, автором были проанализированы различные точки зрения в научной литературе на данную проблему, а также учтены положения судебной практики, выработанные Конституционным судом Российской Федерации и Европейским судом по правам человека. На основе анализа диссертант считает необходимым предложить следующую систему критериев, детерминирующих возможность ограничения основных прав и свобод иностранных граждан: соразмерность, необходимость, сохранение реального содержания права, целесообразность и недопущение трансформации ограничений в дискриминацию. Данные критерии должны быть конституционно закреплены. В то же время были выработаны и условия их реализации, которые следует включить в специальное законодательство, устанавливающее права и обязанности об иностранных гражданах в Российской Федерации.

Далее был выработан концепт «иностранец как субъект правоограничений». Указанный концепт должен дополнить с содержательной стороны законодательное определение. Процесс выработки определения осуществлялся на основе выявления отдельных категорий иностранных граждан, их правового статуса и вытекающих из него ограничений основных прав и свобод. Автором было установлено, что данное определение должно включать иностранных граждан, статус которых регулируется непосредственно национальным законодательством. В частности, под иностранцем как субъектом правоограничений следует понимать физическое лицо,

обладающее особым конституционно – правовым статусом, который проявляется при реализации основных прав и свобод в их взаимосвязи с правовыми ограничениями, и охватывающим, предусмотренные законодательством Российской Федерации категории (группы) иностранных граждан, за исключением иностранных граждан, наделенных привилегиями и иммунитетами. Сущность указанного концепта должна быть раскрыта через ряд взаимосвязанных положений: закрепление перечня прав и обязанностей в тесной связи с их ограничениями, классификация иностранных граждан по категориям с соответствующим уровнем правоограничений, введение отсылочной нормы к международным актам применительно к иностранцам, наделенным иммунитетами и привилегиями. Данный концепт необходимо положить в основу кодифицированного нормативного правового акта о правах и свободах иностранных граждан в Российской Федерации, который следует разработать и принять.

Исследуя особенности режимов пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, диссертантом была выявлена причинно – следственная связь между такими режимами и уровнем правоограничений, которые он влечет. К данному выводу диссертант пришел путем анализа режимов пребывания, закрепленных национальным законодательством. В ходе исследования диссертант обнаружил недостатки в законодательстве об иностранных гражданах, где режимы их пребывания раскрываются лишь через процессуальную составляющую. Поэтому автором было предложено связывать режим пребывания с реализацией конкретных конституционных прав и свобод иностранных граждан, что придает комплексность данному правовому институту. Содержание уровня правоограничений каждого правового режима устанавливалось в результате сравнения сложности процессуальных процедур, а также через призму ограничения отдельных видов прав и свобод (права на свободу передвижения, избирательных прав и других) иностранных граждан в Российской Федерации. Кроме того, автором были выявлены общие черты, которые объединяют указанные режимы.

Более того, на основе анализа международных договоров были выявлены отличительные признаки специального правового режима как смягчающего, так и ужесточающего условия нахождения на территории Российской Федерации иностранных граждан. Автором было предложено необходимость разработки в кодифицированном нормативном правовом акте о правах и свободах иностранных граждан отдельной главы, именуемой «специальный правовой режим», фиксирующей посредством отсылочных норм перечень международных договоров по двум критериям – по государству, с которым заключен договор и его предмету (как правило, предметом выступает конкретное конституционное право иностранного гражданина). Также в результате проведенного исследования были разработаны принципы как условия установления правовой связи иностранного гражданина с государством пребывания.

Рассматривались особенности реализации права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства иностранных граждан. В ходе изучения международных универсальных, а также национальных источников права было установлено, что данное право включает в себя два правомочия: права на передвижение по территории Российской Федерации, выбор места жительства и пребывания, а также право на въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации (а для собственных граждан – право беспрепятственного возвращения на территорию Российской Федерации). Были установлены темпоральные и территориальные аспекты ограничения данного права. В процессе исследования материалов судебной практики автором было замечено, что в законодательстве об иностранных гражданах, в частности в Федеральном законе «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» существует достаточное количество правовых норм, которые сформулированы нечетко, неясно. Поэтому автором было предложено внести изменения в статьи закона, устанавливающие основания для запрета на въезд на территорию Российской Федерации. В частности, диссертант считает уместным внести изменения в пункт 4 статьи 26 Федерального закона от 15 августа 1996 года «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую

Федерацию» путем уточнения конкретной категории административного правонарушения, влекущий запрет на въезд на территорию Российской Федерации. Более того, в пункт 1 статьи 27 этого же закона необходимо внести дополнения, которые бы раскрывали содержание таких целей ограничения права на въезд как обороноспособность и безопасность государства, защита здоровья населения, общественного порядка. В свою очередь условные основания ограничения права на выезд с территории Российской Федерации, должны содержать критерии и требования допустимости применения уполномоченными органами такого запрета. В области миграционного учета законодательство требует упрощения, так как сложность правовых норм в данной области ограничивает реализацию иностранными гражданами права на свободу передвижения. Необходимо сформулировать определение место пребывания иностранного гражданина таким образом, чтобы учет по месту пребывания предусматривал альтернативу при уведомлении уполномоченного органа – либо по месту фактического нахождения или адресу (месту нахождения) принимающей стороны, при наличии правовой связи иностранного гражданина с указанной стороной без юридических последствий, связанных с нарушением пребывания на территории Российской Федерации.

При изучении особенностей ограничений, связанных с реализацией иностранными гражданами прав на свободу труда, диссертант путем сопоставления международных и национальных актов установил разночтения, имеющиеся в понимании того, кого следует относить к трудовым мигрантам. В результате сравнения удалось выявить общие и различные черты указанных определений. Автором было установлено, что российское законодательство, используя понятие «иностраный работник», относит к трудовым мигрантам категорию лишь временно пребывающих иностранных граждан. Это в свою очередь дает основание полагать, что легальное определение является более узким по сравнению с международным, тем самым уменьшая уровень правовых гарантий, предоставляемых иностранным гражданам, занимающихся трудовой деятельностью. При этом уровень правоограничений иностранных работников

зависит от порядка въезда на территорию Российской Федерации – с необходимостью получения визы или без таковой.

Важно учитывать также влияние специальных правовых режимов, которые устанавливаются в рамках международных интеграционных объединений, а также на уровне двустороннего сотрудничества государств. Было выявлено, что такого рода международные договоры и соглашения фактически выводят иностранных граждан из категории иностранных работников, приравнивая их к гражданам Российской Федерации в смысле уровня трудовой правосубъектности. Другими словами, снимается тот уровень правоограничений, которые устанавливаются при реализации права на свободу труда иностранными гражданами.

Анализ массива нормативных правовых актов как на уровне федеральных законов, так и на уровне подзаконных актов позволил автору сделать вывод о многообразии правовых ограничений, связанных с реализацией права на труд. К таковым относятся следующие ограничения: территориальные, темпоральные, профессиональные, квотирование как форма допуска к осуществлению трудовой деятельности, ограничения в форме определения доли иностранных работников в конкретном виде экономической деятельности, особый порядок замещения иностранными гражданами руководящих должностей в организациях, в уставном капитале которых более пятидесяти процентов акций или долей принадлежит Российской Федерации.

Учитывая, что иностранные граждане вне зависимости от категории могут осуществлять трудовую деятельность на территории Российской Федерации, диссертантом в целях упрощения восприятия механизма реализации права на свободу труда иностранными гражданами и связанных с ним ограничений предложена классификация, которая позволит распределить все правовые ограничения в сфере труда иностранных граждан две группы: общие и специальные. В основу классификации положен режим нахождения на территории Российской Федерации. Общие ограничения присущи всем иностранным гражданам, в том числе не входящим в категорию иностранный

работник (временно и постоянно проживающим) и специальные, применимые только к временно пребывающим иностранным гражданам.

С учетом всего вышеперечисленного диссертантом предлагается разработать новый кодифицированный акт, который будет составлять стержень правового регулирования основных прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации. Структурно он может изложен следующим образом: а) общие положения б) иностранный гражданин как субъект правоограничений (указать конкретные категории иностранных граждан, образующих объем данного понятия, а также выходящие за его пределы) в) особенности реализации иностранными гражданами основных прав и свобод; г) виды правовых режимов нахождения иностранных граждан на территории Российской Федерации; д) специальный правовой режим нахождения иностранных граждан на территории Российской Федерации; ж) заключительные положения

Таким образом, исследование темы настоящего диссертационного исследования позволило автору выработать ряд практических рекомендаций в области совершенствования специального законодательства об иностранных гражданах, а также теоретических положений, которые могут быть использованы при изучении соответствующих тем студентами юридических факультетов высших учебных заведений.

Сверх того, проведенное исследование подтверждает необходимость дальнейшей работы в указанной области, в связи с наличием пробельности, коллизионности, несовершенства законодательства об иностранных гражданах в Российской Федерации. Думается в перспективе на основе ряда теоретических и практических исследований, будет принят кодифицированный нормативный правовой акт, объединяющий в себе всю совокупность материальных и процессуальных норм, связанных с реализацией конституционных (основных) прав и свобод иностранных граждан и следующих из них ограничений.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: по состоянию на 21 июля 2014 г.] // URL: <http://www.pravo.gov.ru>
2. Всеобщая декларация прав человека: [принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) 10 декабря 1948 г.] // Российская газета. – 1998.
3. По тарифам и торговле [генеральное соглашение: принято 30 октября 1947 г.] // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (опубликовано в составе Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г.)
4. О трудящихся-мигрантах: [конвенция: принята МОТ 1 июля 1949 г.: по состоянию на 24 июня 1975 г.] // Женева, Международное бюро труда. – 1991.
5. О работниках – мигрантах: [рекомендация: принята МОТ 1 июля 1949 г.: по состоянию на 1 июля 1949 г.] // Женева, Международное бюро труда. – 1991.
6. О защите прав человека и основных свобод: [конвенция: принята государствами – членами Совета Европы 4 ноября 1950 г.] // URL: <http://www.pravo.gov.ru>
7. О статусе беженцев [конвенция: принята конференцией полномочных представителей 28 июля 1951 г. в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 429 от 14 декабря 1950 г.] // URL: <http://www.pravo.gov.ru>
8. О дипломатических сношениях: [венская конвенция: принята 18 апреля 1961 г.] // URL: <http://www.pravo.gov.ru>
9. О консульских сношениях [венская конвенция: принята 24 апреля 1963 г.] // URL: <http://www.pravo.gov.ru>
10. О гражданских и политических правах: [международный пакт: принят Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 2200 А (XXI) 6 декабря 1966 г.] // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

11. Об экономических, социальных и культурных правах: [международный пакт: принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г.] // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

12. О трудящихся – мигрантах: [рекомендация: принята МОТ 24 июня 1975 г.: по состоянию на 24 июня 1975 г.] // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией Труда. – 1957 – 1990. – Том II.

13. О правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают: [декларация: принята [резолюцией 40/144](#) Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 1985 г.] // Действующее международное право. Т. 1. – М.: Московский независимый институт международного права. – 1996. – С. 255 - 259.

14. О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей: [конвенция: принята резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи ООН 18 декабря 1990 г.] // Советский журнал международного права. – № 3 – 4. – 1991.

15. О сотрудничестве в области высшего образования [соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения: заключено 11 января 1993 г.] // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

16. О правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации [договор между Российской Федерацией и Туркменистаном: заключен 18 мая 1995 г.] // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

17. О правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации [договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой: заключен 13 октября 1995 г.: ратифицирован федер. законом от 25 ноября 1996 г. № 136 – ФЗ] // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

18. О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий [решение: принято Высшим

Советом Сообщества Беларуси и России 22 июня 1996 г.: по состоянию на 22 июня 1996 г.] // Библиотечка Российской газеты, приложение. – № 8. – 1998.

19. Об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств – участников Союзного государства [соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь: заключено 24 января 2006 г.] // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

20. Об отказе от визовых требований при взаимных поездках граждан Российской Федерации и граждан государства Израиль [соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством государства Израиль: заключено 20 марта 2008 г.] // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

21. О Евразийском экономическом союзе [договор подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.] // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

22. О беженцах [закон: принят Верховным советом РФ 19 февраля 1993 г.: по состоянию на 31 декабря 2017 г.] URL: <http://www.pravo.gov.ru>

23. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации [закон: принят Верховным Советом РФ 25 июня 1993 г.: по состоянию на 3 апреля 2017 г.] // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

24. Об обороне [федер. закон: принят Гос. Думой 24 апреля 1996 г.: одобр. Советом Федерации 15 мая 1996 г.: по состоянию на 29 декабря 2017 г.] // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

25. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию [федер. закон: принят Гос. Думой 18 июля 1996 г.: по состоянию на 5 декабря 2017 г.] // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

26. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним [федер. закон: принят Гос. Думой 17 июня 1997 г.: одобр. Советом Федерации 3 июля 1997 г.: по состоянию на 3 июля 2017 г.] // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

27. О воинской обязанности и военной службе: [федер. закон: принят Гос. Думой 6 марта 1998 г.: одобр. Советом Федерации 12 марта 1998 г.: по состоянию на 7 марта 2018 г.] // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

28. Земельный кодекс Российской Федерации [федер. закон: принят Гос. Думой 28 сентября 2001 г.: одобр. Советом Федерации 10 октября 2001 г.: по состоянию на 31 декабря 2017 г.] // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

29. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации [федер. закон: принят Гос. Думой 22 мая 2002 г.: одобр. Советом Федерации 29 мая 2002 г.: по состоянию на 5 февраля 2018 г.] // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

30. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: [федер. закон: принят Гос. Думой 21 июня 2002 г.: одобр. Советом Федерации 10 июля 2002 г.: по состоянию на 31 декабря 2017 г.] // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

31. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [федер. закон: принят Гос. Думой 16 сентября 2003 г.: одобр. Советом Федерации 24 сентября 2003 г.: по состоянию на 29 декабря 2017 г.] // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

32. О государственной гражданской службе: [федер. закон: принят Гос. Думой 7 июля 2004 г.: одобр. Советом Федерации 15 июля 2004 г.: по состоянию на 28 декабря 2017 г.] // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

33. О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации [федер. закон: принят Гос. Думой 21 апреля 2006 г.: одобр. Советом Федерации 26 апреля 2006 г.: по состоянию на 27 ноября 2017 г.] // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

34. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации [федер. закон: принят Гос. Думой 30 июня 2006 г.: одобр. Советом Федерации 7 июля 2006 г.: по состоянию на 28 ноября 2015 г.] // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

35. Об основах охраны здоровья в Российской Федерации [федер. закон: принят Гос. Думой 1 ноября 2011 г.: одобр. Советом Федерации 9 ноября 2011 г.: по состоянию на 1 мая 2017 г.] // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

36. Об образовании в Российской Федерации [федер. закон: принят Гос. Думой 21 декабря 2012 г.: одобр. Советом Федерации 26 декабря 2012 г.: по состоянию на 29 декабря 2017 г.] // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

37. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации [федер. Закон: принят Гос. Думой 24 июня 2106 г.: одобр. Советом Федерации 29 июня 2016 г.: по состоянию на 29 июля 2017 г.] // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

38. Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища: указ Президента РФ от 28 июля 1997 г. № 746 // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

39. Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками: указ Президента РФ от 9 января 2011 г. № 26 // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

40. О мерах по обеспечению национальной безопасности и о применении экономических мер в отношении Турецкой Республики: указ Президента РФ от 28 ноября 2015 г. № 583 // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

41. Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение: постановление Правительства РФ от 11 октября 2002 г. № 754 // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

42. Об утверждении Положения о пребывании на территории Российской Федерации иностранных граждан – пассажиров круизных судов: постановление Правительства РФ от 28 августа 2003 г. № 532 // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

43. Об установлении на 2017 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими

деятельность в отдельных видах экономической деятельности на территории Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 8 декабря 2016 г. № 1315 // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

44. О распределении по субъектам Российской Федерации квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации на 2018 год: распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2017 г. № 2581 – р // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

45. Об определении потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2018 год: постановление Правительства РФ от 6 декабря 2017 г. № 1481 // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

46. Об утверждении отбора иностранных граждан и лиц без гражданства на обучение в пределах квоты, установленной Правительством Российской Федерации на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: приказ Министерства образования и науки РФ от 28 июля 2014 г. № 844 // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

Судебная практика

47. По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года № 5238 – 1 «О федеральных органах налоговой полиции»: постановление Конституционного суда РФ от 17 декабря 1996 № 20-П // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

48. По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года № 5215 – 1 «О применении контрольно - кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением»: постановление Конституционного суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14 – П // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

49. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67 – ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова: постановление Конституционного суда РФ от 30 октября 2003 № 15-П // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

50. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кушнарёва Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного суда РФ от 27 мая 2004 г. № 180 – О // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

51. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Республики Молдова Морарь Натальи Григорьевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 27 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114 – ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»: определение Конституционного суда РФ от 19 мая 2009 г. № 545-О-О // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

52. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 7 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54 – ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина А.Н. Якимова: постановление Конституционного суда РФ от 13 мая 2014 г. № 14 – П // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

53. По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 33 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67 – ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части 8 статьи 32 Избирательного кодекса города Москвы в связи с жалобой гражданина К.С. Янкаускаса: постановление Конституционного суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 34 – П // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

54. По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 18.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статьи 11 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730 – 1 «О Государственной границе Российской Федерации» и статьи 24 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114 – ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и гражданина Федеративной Республики Нигерия Х.Э.Увангуе: постановление Конституционного суда РФ от 16 февраля 2016 г. № 4 – П // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

55. По делу о проверке конституционности положения части четвертой статьи 25.10 и подпункта 1 части первой статьи 27 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114 – ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина республики Корея Х: постановление Конституционного суда РФ от 20 октября 2016 г. № 20 – П // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

56. По делу о проверке конституционности положений части 1 и пункта 2 части 2 статьи 20 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109 – ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан США Н.Д. Вордена и П.Д. Олдхэма»: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 19 июля 2017 г. № 22 – П // [URL: http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

Список литературы

57. Абрамов, А. И. Философский словарь / Под ред. И. Т. Фролова. – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство «Республика», 2001. – 719 с.

58. Агеев, В. Н. К вопросу об основаниях целях и пределах конституционного ограничения основных прав и свобод человека и гражданина /

В. Н. Агеев // Актуальные проблемы экономики и права. – 2008. – № 3. – С. 90 – 94.

59. Азаров, А. Права человека. Международные и российские механизмы защиты [монография] / А. Азаров, В. Ройтер, К. Хюфнер. М.: Московская школа прав человека, 2003. – 560 с.

60. Алиев, С. Б. Трудовая миграция в Евразийском экономическом союзе / С. Б. Алиев // Правовая информатика. – № 2. – 2016. – С. 34 – 45.

61. Андреев, Ю. Н. Ограничения в гражданском праве [монография] / Ю. Н. Андреев. – М.: Издательство Юридический центр Пресс, 2011. – 400 с.

62. Ануфриева, Л. П. Международное публичное право [учебник] / Отв. ред. акад. К. А. Бекашев; Московская государственная юридическая академия. – 4 – е изд., пререаб. и доп. – М.: Издательство ТК Велби, Проспект, 2005. – 784 с.

63. Астафичев, П. А. Механизм ограничения прав и свобод человека и гражданина и проблемы его совершенствования / П. А. Астафичев // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 1. – С. 7 – 11.

64. Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации [учебник] / М. В. Баглай. – 6 – е изд., изм. и доп. – М.: Издательство Норма, 2007. – 784 с.

65. Байдина, О. Ю. Правовое регулирование участия иностранных граждан в муниципальных выборах / О. Ю. Байдина // Гуманитарные и социальные науки. – 2013. – № 4. – С. 169 – 180.

66. Богдан, В. В. Конвергенция права и закона (на примере реализации прав иностранных граждан на свободу передвижения и выбор места жительства / В. В. Богдан, М. Н. Урда // Наука без границ. – 2017. – № 9 (14). – С. 55 – 59.

67. Бондарь, Н. С. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву / Н. С. Бондарь // Государство и право. – 1998. – № 8. – С. 39 – 41.

68. Брянкин, Е. В. Морально – этические основы ограничения прав человека / Е. В. Брянкин // Философия права. – 2009. – № 2. – С. 60 – 63.

69. Варламова, Н. В. Интересы национальной безопасности как основание ограничения прав человека (по материалам практики Европейского суда по

правам человека) / Н. В. Варламова // Труды Института государства и права РАН. – № 1. – 2013. – С. 164 – 190.

70. Варламова, Н. В. Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации: избранные права / науч. ред. Н. В. Варламова, Т. А. Васильева; Институт права и публичной политики. – М., 2002. – 606 с.

71. Вискулов, В. В. Письмо Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25 апреля 2005 г. № 01 – 23 / 1191 (не опубликовано); приводится по: Вискулова В.В. К вопросу о наделении иностранных граждан избирательными правами // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 8. – С. 23 – 29.

72. Витрук, Н.В. Общая теория правового положения личности [монография] / Н. В. Витрук; Российская академия правосудия. – М.: Издательство Норма, 2008. – 210 с.

73. Грицай, Н. В. Особенности трудовой правосубъектности иностранных граждан / Н. В. Грицай // Материалы XII-ой ежегодной межвузовской научно-практической конференции. – 2015. – С. 70 – 75.

74. Григорьева, Н. В. Политико – правовые основы защиты прав иностранных граждан Конституционным судом Российской Федерации / Н. В. Григорьева // Теории и проблемы политических исследований. – 2016. – № 4. – С. 135 – 146.

75. Еременко, Е. В. Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации / Е. В. Еременко // Известия высших учебных заведения. Поволжский регион. Общественные науки. – 2015. – № 1 (33). – С. 69 – 81.

76. Иванова, Е. А. Проблема ограничения прав иностранных граждан в РФ / Е. А. Иванова, С. М. Култашева // Эволюция российского права: ч. 2. – Екатеринбург. – 2013. – С. 29 – 31.

77. Игнатенко, Г. В. Международное право [учебник для вузов] / Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов; Дальневосточный юридический институт

Министерства внутренних дел Российской Федерации. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1998. – 454 с.

78. Ильин, И. А. Общее учение о праве и государстве (фрагменты) / И. А. Ильин // Правоведение. – 1992. – № 3. – С. 93 – 99.

79. Козлова, Е. И. Конституционное право России [учебник] / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юристъ, 2003. — 585 с.

80. Кондрашев, А. А. Ограничение конституционных прав в Российской Федерации: теоретические подходы и политико – правовая практика / А. А. Кондрашев // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 7. – С. 40 – 48.

81. Константинов, Ф. В. Философская энциклопедия / Под ред. Ф. В. Константинов, Т.2. – М.: Издательство Советская энциклопедия. – 1960. – с. 576.

82. Коршунова, Т. Ю. Особенности правового регулирования труда иностранных работников / Т. Ю. Коршунова, Д. В. Черняева // Приложение к журналу Хозяйство и право. – 2016. – № 2. – С. 3 – 48.

83. Краснобаева, Л. А. Пределы и критерии ограничения прав и свобод человека / Л. А. Краснобаева, Ю. И. Иванова // Проблемы реализации и интерпретации в национальных правовых системах: сборник статей международной научно – практической конференции / Отв. Ред. И. В. Вегер; Полоцкий государственный университет. Т. 1. – Новополоцк. – 2016. – С. 221 – 225.

84. Краснов, М. А. Некоторые аспекты проблемы ограничения конституционных прав (на примере экономических прав) / М. А. Краснов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2013. – № 1. – С. 82 – 93.

85. Краснов, М. А. Ограничение прав человека или поиск их естественных пределов? / М. А. Краснов // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. - № 2. – С. 103 – 115.

86. Лисов, В. В. Конституционно – правовая природа ограничений основных прав / В. В. Лисов // Современное право. – № 5. – 2014. – С. 30 – 35.

87. Лукашук, И. И. Международное право. Общая часть [учебник для студентов юридических факультетов и вузов] / И. И. Лукашук; Институт государства и права РАН. – 3 – е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Волтерс – Клувер, 2005. – 432 с.

88. Маковецкая, М. Г. Пределы ограничения права на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства иностранных граждан в Российской Федерации / М. Г. Маковецкая // Закон и право. – 2012. - № 9. – С. 40 – 43.

89. Малиновский, А. А. Злоупотребление субъективным правом (теоретико – правовое исследование) [монография] / А. А. Малиновский. – М.: Издательство Юрлитинформ, 2007. – 352 с.

90. Малько, А. В. Стимулы и ограничения в праве [лекции] / А. В. Малько. – Саратов. – 1998. – С. 134 – 147.

91. Малышев, Е. А. Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации [учебное пособие] / Е. А. Малышев; М-во внутренних дел Российской Федерации, Калининградский юридический институт. – Калининград: КЮИ, 2011. - 119 с.

92. Мельников, В. А. Теоретические проблемы определения понятия «ограничение прав граждан» / В. А. Мельников // Философия права. – № 5. – 2010. – С. 63 – 66.

93. Минаев, К. А. К вопросу юридической природе ограничений прав и свобод в контексте соотношения права и свободы / К. А. Минаев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2014. – № 2 (97). – С. 52 – 57.

94. Мишунина, А. А. Миграционный режим пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации (состояние и перспективы) / А. А. Мишунина // Власть. – 2009. – № 9. – С. 104 – 106.

95. Морозов, Ю. В. Особенности правового регулирования режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации / Ю. В. Морозов // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. – 2015. – №3. – С. 173 – 179.

96. Михеева, И. В. Свобода передвижения и регистрация граждан по месту жительства: конституционное право и административная обязанность / И. В. Михеева, Е. А. Долкова // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. – 2017. – № 1. С. 147- 152.

97. Нерсесянц, В. С. Философия права [учебник для вузов] / В. С. Нерсесянц; Институт государства и права РАН. – М.: Издательство Норма, 2005. – 656 с.

98. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова; Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. – 4 – е изд., доп. – М.: Издательство Азбуковник, 1999. – 944 с.

99. Очередыко, В. П. Малышев Е.А. Особенности правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации: некоторые вопросы теории и практики / В. П. Очередыко, Е. А. Малышев // Вестник Санкт – Петербургской юридической академии. – № 4 (33). – 2016. – С. 11 – 16.

100. Подмарев, А. А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина: определение конституционного понятия / А. А. Подмарев // Вестник Российского университета дружбы народов. – 2014. – № 2. С. 9 – 17.

101. Подмарев, А. А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина: понятие, основания, значение / А. А. Подмарев // Правовая культура и права человека. – 2011. – № 1 (10). – С. 129 – 134.

102. Покровский И. А. История римского права [монография] / И. А. Покровский. – СПб.: Издательско – торговый дом «Летний сад», 1999. – 560 с.

103. Сбирунов, П. Н. Особенности правового регулирования трудовой деятельности иностранных работников в Российской Федерации / П. Н. Сбирунов // Российская юстиция. – 2012. – № 3. – С. 4 – 9.

104. Субботина, Е. В. Вопросы ограничения прав и свобод человека в международном праве / Е. В. Субботина // Право и образование. – 2006. - № 3. – С. 123 –131.

105. Суринов, А. Е. Статистическое обозрение / А. Е. Суринов // Журнал Федеральной службы государственной статистики. – 2016. – № 2. – С. 134.

106. Умарова, А. А. Ограничения прав и свобод: пределы правомерного (широкий подход) / А. А. Умарова // Ученые труды Российской Академии адвокатуры и нотариата. – 2011. – № 3 (22). – С. 43 – 49.

107. Чиркин, Е. В. Конституционное право зарубежных стран [учебник] / Е. В. Чиркин; Институт государства и права РАН. – 6-е изд., перераб. и доп.– М.: Издательство Норма, 2010. – 608 с.

108. Шапиро, И. В. Основания ограничения права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства иностранных граждан в Российской Федерации / И. В. Шапиро // Очерки новейшей камералистики. 2015. – № 4. – С. 46 – 51.

109. Шарипова, Э. А. Актуальные проблемы становления правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации / Э. А. Шарипова // Правовое государство: теория и практика. – № 1 (31). – 2013. – С. 41 – 49.

110. Шерстобаев, О. Н. Регистрация граждан по месту пребывания и месту жительства: проблемы теории и практики / О. Н. Шерстобаев // Российский юридический журнал. – № 2. – 2010. – С. 80 – 87.

111. Шершеневич, Г. Ф. Общая теория права [Соч.] / Г. Ф. Шершеневич. Вып. 3. – М.: Издание бр. Башмаковыхъ, 1912. – 805 с.

112. Эбзеев, Б. С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности [монография] / Б. С. Эбзеев. – М.: Издательство Норма, 2007. – 384 с.

113. Эбзеев, Б. С. Принципы, пределы, основания, ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву / Б. С. Эбзеев // Государство и право. – 1998. – № 7. – С. 20 – 42.

114. Юркова, Т. В. Реализация иностранным гражданином конституционного права на въезд, пребывание и выезд с территории Российской Федерации / Т. В. Юркова // Северо – Кавказский юридический вестник. – 2010. – № 3. – С. 61 – 68.

115. Ягофарова, И. Д. Специфика решений Конституционного суда РФ в вопросах ограничения прав и свобод человека и гражданина / И. Д. Ягофарова // Теория и практика мировой науки. – 2016. – № 4. – С. 79 – 82.

116. Ягофарова, И. Д. К вопросу о конкретизации пределов ограничений прав и свобод индивида / И. Д. Ягофарова // Вестник Гуманитарного университета. – 2016. – № 4 (15). – С. 49 -55.

Диссертации и авторефераты

117. Герасимов, П. Ю. Право каждого на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Герасимов Павел Юрьевич. – Москва, 2011. – с.

118. Грецова, Е. Е. Правомерные ограничения прав и свобод человека в международном праве: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Грецова Екатерина Евгеньевна. – Москва, 2009. – 26 с.

119. Кочуков, Т.В. Конституционно – правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: автореферат дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Кочуков Тарас Вячеславович. – Москва, 2004. – 24 с.

120. Малиновская, В. М. Правомерное ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Малиновская Вероника Михайловна. – Москва, 2007. – 24 с.

121. Миролубова, С. Ю. Право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации: конституционно – правовой аспект: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 10.00.02 / Миролубова Светлана Юрьевна. – Санкт –Петербург, 2010. – 26 с.

122. Овсянников, С. В. Конституционно – правовые основы налоговых отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Овсянников Сергей Вадимович. – Санкт - Петербург, 2001. – 41 с.

123. Преверзев, А. А. Основания ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Преверзев Андрей Александрович. – Ростов – на - Дону, 2006. –

124. Соболев, И. Д. Легализация иностранных граждан в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Соболев Игорь Дмитриевич. – Москва, 2009. – 29 с.

125. Третьякова, О. Д. Юридическая конвергенция: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 / Третьякова Ольга Дмитриевна. – Владимир, 2012. – 45 с.

126. Хабибулина, О. В. Административно – правовой режим пребывания иностранцев в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Хабибулина Ольга Владимировна. – Владивосток, 2009. – 22 с.

Электронные ресурсы

127. Спиноза, Б. Политический трактат [Электронный ресурс] / Б. Спиноза // Электронная библиотека. Гражданское общество в России. – Режим доступа: http://www.civisbook.ru/files/File/Spinoza_P_tr.pdf

128. Кант, И. Метафизика нравов. Введение в учение о праве [Электронный ресурс] / И. Кант // Электронная библиотека. Гражданское общество в России. – Режим доступа: http://www.civisbook.ru/files/File/Kant.Metaphisika_1.pdf

129. Даль, В. И. Толковый словарь живого великорусского языка [Электронный ресурс] / В. И. Даль // Режим доступа: <http://dal.slovaronline.com/O/ОГ>

130. Ожегов, С. И., Шведова, Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений [Электронный ресурс] / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова // Режим доступа: <http://www.ozhegov.org/words/20917.shtml>

131. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах [Электронный ресурс] // Документ ООН E/CN.4/1985/4, Приложение (1985) – Режим доступа: <http://www.legislationline.org/ru/documents/id/14623>

132. Судебное решение ЕСПЧ от 26 апреля 1979 г. «Санди Таймс против Соединенного Королевства» [Электронный ресурс] // Документы. Решения ЕСПЧ. – Режим доступа: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461498/2461498.htm>

133. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] // Официальная статистика. Население. Демография. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#

134. Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за 2016 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/9266550/>

135. СПС «Гарант» / Дополнительная информация. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/184755/>