

На правах рукописи

**Сабаева
Анастасия Владимировна**

**Конституционно-правовое регулирование статуса лиц,
не являющихся гражданами Российской Федерации**

Специальность:

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2014

Работа выполнена на кафедре частного и публичного права ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный университет»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Синцов Глеб Владимирович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Керимов Александр Жангирович,
профессор кафедры конституционного права
ФГБОУ ВПО «Российская академия
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской
Федерации»

доктор юридических наук, профессор
Балашова Татьяна Николаевна,
заведующий кафедрой гражданского и
предпринимательского права юридического
факультета ФГОУ ВПО «Елецкий
государственный университет им. И. А.
Бунина»

Ведущая организация – Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования ФГБОУ
ВПО «Ульяновский государственный
педагогический университет имени И. Н.
Ульянова»

Защита диссертации состоится 13 ноября 2014 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при АНО ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке АНО ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «__» _____ 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. На современном этапе развития общества жизнь подавляющего большинства людей, так или иначе, связана с государством и во многом зависит от особенностей государственного устройства, политической системы, провозглашаемых и признаваемых общечеловеческих ценностей.

Современная политическая карта мира отличается значительным многообразием. По данным из различных источников количество государств варьируется в пределах от 193 до 200, а с учетом непризнанных стран и зависимых территорий можно насчитать около 270 стран.

В соответствии с положениями действующего российского законодательства каждый индивид независимо от места его постоянного или временного пребывания, наличия или отсутствия гражданства иностранного государства состоит в определенной правовой связи с Российской Федерацией, обладает специфическим конституционно-правовым статусом.

Подобный статус обусловлен системой правовых норм, регламентирующих обширный круг правоотношений между российским государством и лицами, не являющимися его гражданами. Главная особенность конституционно-правового статуса лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации, состоит в том, что соответствующая правовая регламентация должна учитывать как принципы российского национального права, так и основополагающие положения международных правовых актов.

Традиционно в контексте рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации выделяют три категории лиц: граждане России, граждане иного государства, лица без гражданства (апатриды).

Различия конституционно-правового статуса данных категорий лиц по большей части зависят от характера правовой связи индивида с Российской Федерацией и/или иным государством. В пределах названных категорий лиц могут быть выделены более узкие группы, включающие в себя людей, находящихся в той или иной жизненной ситуации.

В первую очередь, речь идет о беженцах и их конституционно-правовом статусе. Этот вопрос стал крайне актуальным в последнее время в связи с развитием украинского кризиса, обострением политической и военной ситуации в Секторе Газа и Приднестровье.

Определенные особенности присущи конституционно-правовому статусу трудовых мигрантов, лиц имеющих гражданство различных государств, входящих в межгосударственные союзы и объединения наравне с Российской Федерацией. В этом контексте требует грамотной и адекватной правовой регламентации проблема неконтролируемой миграции лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации. Так называемая «тихая колонизация» мигрантами ряда российских регионов в отсутствие надлежащего правового и административного регулирования может привести

к росту социальной напряженности и возникновению конфликтов на почве национальных, расовых и религиозных разногласий.

Целый ряд проблем (правового, организационного, административного характера) обусловлен огромным количеством беженцев, пересекших границу Российской Федерации в связи с развитием военного конфликта в юго-восточных регионах Украины.

Требуем особого внимания вопрос о конституционно-правовом статусе военнослужащих Украины, сложивших оружие и пересекших российскую границу по организованным гуманитарным коридорам.

Кроме того, следует иметь в виду, что сохранение политического курса на открытость российского общества, постоянное развитие международного сотрудничества и налаживание партнерских взаимоотношений с иностранными государствами обуславливает рост количества прибывающих в Российскую Федерацию (в том числе на постоянное место жительства) иностранцев и лиц без гражданства.

При таких обстоятельствах крайне актуальным представляется проведение научного исследования вопросов, касающихся конституционно-правового статуса лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации.

Таким образом, актуальность диссертационного исследования определяется рядом следующих обстоятельств:

- во-первых, необходимостью систематизации и упорядочения правовых норм, регламентирующих конституционно-правовой статус лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации, и приведения их в соответствие с установленными принципами института гражданства;

- во-вторых, поиском и обоснованием новых, отвечающих современным реалиям правовых решений в сфере регулирования конституционно-правового статуса лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации;

- в-третьих, потребностью выявления и разрешения проблемных вопросов, возникающих в ходе реализации прав и обязанностей лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации;

- в-четвертых, необходимостью научного обоснования ключевых направлений и тенденций совершенствования законодательства, регламентирующего конституционно-правовой статус лиц.

Степень научной разработанности темы. Тема диссертационного исследования носит комплексный, многоплановый характер. Она включает в себя наряду с общетеоретическими проблемами правового статуса личности вопросы, связанные с институтом гражданства и соответствующими административными и организационными процедурами, различные аспекты гуманитарного и социального характера, вопросы защиты и отстаивания государственных интересов, престижа государства в целом.

Вопросы правового статуса личности в теории государства и права, а также в конституционно-правовой науке рассматривали такие известные ученые как: С.А. Авакьян, М.В. Баглай, Л.Д. Воеводин, Е.И. Козлова,

Е.В. Колесников, О.Е. Кутафин, Н.И. Матузов, Б.А. Страшун, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев и др.

Проблемы гражданства нашли свое отражение в научных трудах таких советских правоведов как: С.А. Авакьян, А.А. Белкин, Н.С. Бондарь, Ю.Р. Боярс, Н.В. Витрук, О.Е. Кутафин, Е.С. Смирнова и др. К числу современных исследователей вопросов гражданства можно отнести таких ученых как: В.П. Басик, И.С. Безжон, К. Бердникова, О.В. Виноградов, А.А. Галушкин, А.А. Григорьев, Р.Б. Гандалоев, И.А. Гончаров, Е.Н. Изотова, В.А. Карпова, И.И. Кельбя, А.В. Косс, И.М. Мацкевич, Т.Л. Осколова, Э.А. Секинаева, Н.В. Соколова, В.И. Фадеев, Е.С. Шматова и др.

Среди научных работ посвященных изучению вопросов гражданства отдельно следует выделить диссертационные исследования таких авторов как А.Б. Аксенов, О.Г. Брянцев, И.Б. Власенко, Э.А. Нехай, О.И. Чуприс, Т.Е. Шангирей и др.

Правовой статус иностранных граждан и апатридов исследовали такие ученые как: А.М. Арбузкин, Р. Битиев, Л.Н. Галенская, А.А. Грешных, Ю.А. Дмитриев, Е. Загорулько, К.А. Корсик, М.Н. Кузнецов, С.Ю. Марочкин, А.А. Михайлов, М.Н. Рыжкова и др.

В последние годы в юридической науке число научных исследований, связанных с проблематикой правового статуса лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации, заметно возросло. К числу современных ученых, посвятивших свои работы данной теме, относятся: А.Х. Абашидзе, В.Ф. Акименко, М.Н. Алиева, Л.В. Андриченко, О.В. Виноградов, А.С. Гаева, В.А. Карташкин, В.В. Красинский, А.С. Кручинин, В.А. Лебедев, М.В. Никифоров, Р. Наджафгулиев, М.В. Пожидаева, И.А. Петрова, Е.П. Сигарева, А.М. Солнцев, А.В. Цыганков, А.С. Чесноков и др.

Вопросы конституционно-правового статуса беженцев и проблемы межотраслевого правового института убежища рассматривали в своих исследованиях такие ученые как: А.А. Аванесова, Ю.П. Анищик, А. Антипов, С. Астахов, Т.М. Баканова, Е.Г. Белькова, В.А. Волох, В.В. Денисов, В.И. Евтушенко, Н.Н. Зинченко, А.П. Зливко, Д.В. Иванов, Н.Ю. Иванова, А.Н. Каблов, В.А. Коннов, В.А. Меркулов, Р. Наджафгулиев, Н.С. Новикова, И.В. Очкасова, Н.В. Прокушева, М.Н. Рахвалова, А.А. Рыжов, В.Е. Сафонов, А.В. Сабаева, Е.А. Школяренко, И.С. Щурова, Е.Е. Юркина, О.А. Яковлева и др.

Конституционно-правовые основы института политического убежища стали предметом исследования для таких авторов как: Э.Р. Бакиева, Т.В. Бранденбург, Е.В. Быкова, О.В. Гарина, В.Н. Жадан, А.М. Жорник, А.П. Зливко, В.А. Коннов, А.Е. Новикова, Ю.О. Попова, А.А. Рыжов, Ф.Ф. Сафина, и др.

Несмотря на значительное количество научных публикаций и исследований на тему конституционно-правового статуса лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации, тем не менее,

представляется, что в отечественной правовой доктрине отдельным аспектам рассматриваемой проблемы уделяется недостаточно внимания.

Так, например, практически все исследователи делают акцент на международно-правовое регулирование правового статуса неграждан и обходят своим вниманием перспективы и тенденции развития и совершенствования национального российского законодательства в рассматриваемой сфере.

Вопросы предоставления временного убежища и политического убежища также в большинстве своем анализируются в юридической литературе с позиций соответствия международно-правовым принципам и стандартам. Представляется, что в условиях многократно возросшего внешнеполитического давления на российское государство на первый план при рассмотрении соответствующих вопросов должны выйти национальные интересы Российской Федерации. Отдельные международные принципы и стандарты, а также созданные в соответствии с ними различные международные организации в последние годы наглядно продемонстрировали свою несостоятельность. В таких обстоятельствах вряд ли следует считать обоснованным жертвование национальными интересами российского государства в угоду произвольно толкуемым международным принципам.

Исходя из этого, представляется, что многие выработанные в отечественной правовой доктрине тезисы и положения, имеющие отношение к теме настоящего исследования, требуют пересмотра с учетом текущих политических и социально-экономических реалий.

Объектом диссертационного исследования являются правовые отношения, складывающиеся в ходе реализации прав и исполнения обязанностей, составляющих конституционно-правовой статус лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования являются нормы конституционного права Российской Федерации, а также отраслевые правовые нормы, регламентирующие общественные отношения в сфере определения конституционно-правового статуса лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации.

Целью диссертационного исследования является комплексное исследование основных теоретических и практических аспектов конституционно-правового регулирования статуса лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации, а также особенностей механизмов реализации конституционных прав и обязанностей лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации.

Для достижения указанной цели диссертантом ставятся и последовательно решаются следующие **задачи**:

- изучить теоретико-правовые аспекты и особенности такой категории субъектов конституционного права как неграждане,

- выявить и обосновать конституционно-правовую сущность термина «неграждане», дать общую характеристику и осуществить классификацию лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации;

- проанализировать понятие, структуру и содержание конституционно-правового статуса неграждан в соответствии с положениями действующего российского законодательства;

- раскрыть исторические особенности становления и развития правового статуса неграждан в российском государстве, выявить и охарактеризовать исторические аналогии;

- изучить законодательно регламентированные механизмы реализации прав и исполнения обязанностей, составляющих конституционно-правовой статус неграждан в Российской Федерации;

- выявить предусмотренные на законодательном уровне ограничения конституционно-правового статуса неграждан по сравнению с гражданами Российской Федерации;

- исследовать административно-организационные процедуры и гарантии реализации конституционно-правового статуса неграждан в Российской Федерации, изучить соответствующие проблемные и коллизионные вопросы;

- определить правовую природу и особенности правовой регламентации конституционно-правовых институтов предоставления временного убежища и политического убежища на территории Российской Федерации;

- выработать практические рекомендации по совершенствованию действующего российского законодательства в целях регламентации конституционно-правового статуса неграждан с учетом приоритета национальных интересов Российской Федерации.

Решение обозначенных задач будет способствовать достижению поставленной диссертантом цели научного исследования.

Методологическая база и методы исследования. Теоретико-методологическую основу исследования составили положения конституционного права Российской Федерации, исторической науки, а также общей теории права. В ходе исследования автором использован обширный понятийно-категориальный аппарат современной юридической науки, применялись общенаучные методы анализа, синтеза.

В ходе подготовки к проведению исследования диссертантом использовались методологические положения и выводы, содержащиеся в работах российских и зарубежных правоведов, материалы научных дискуссий, конференций по проблемам теории и методологии познания конституционно-правовых проблем, а также полученные из официальных источников статистические и аналитические материалы, позволяющие выявить проблемные и коллизионные вопросы рассматриваемой темы.

Важными источниками, расширившими представления диссертанта об исследуемой проблеме, явились статистические материалы, печатные и

электронные источники информации, отражающие особенности конституционно-правового статуса неграждан в Российской Федерации.

Обоснованность и достоверность полученных результатов обусловлена методологией проведенного исследования, базирующейся на системном и комплексном подходах к предмету исследования и результатах новейших научных исследований по теме исследования.

Выводы и положения диссертации основаны на документальных источниках – текстах нормативно-правовых актов Российской Федерации и международных источников права, официальных статистических данных, а также с учетом практики работы исполнительных органов власти, непосредственно принимающих участие в механизмах реализации конституционно-правового статуса неграждан в Российской Федерации.

В качестве **нормативной базы исследования** диссертантом использованы международные договоры, участником которых является Российская Федерация, Конституция Российской Федерации 1993 г., Федеральные конституционные законы, федеральные законы (в том числе, Федеральный закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральный закон от 19.02.1993 N 4528-1 «О беженцах», Закон РФ от 19.02.1993 N 4530-1 «О вынужденных переселенцах» и др.), нормативно-правовые акты Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, а также материалы судебной практики международных судебных инстанции и высших судебных инстанций Российской Федерации.

Эмпирическую базу исследования составили решения Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, статистические данные по вопросам миграции, материалы совещаний и иных координационных мероприятий органов государственной власти и органов местного самоуправления, другие аналитические материалы, материалы периодической печати, а также данные, размещенные в сети Интернет по теме диссертационного исследования.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в нем впервые предпринята попытка всестороннего, комплексного анализа конституционно-правового статуса неграждан, с учетом необходимости превалирования в текущей политической обстановке национальных интересов Российской Федерации над международными принципами и стандартами.

В исследовании предлагается авторское определение понятия «лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации» включающее в себя все необходимые признаки, позволяющие использовать данное понятие в научном обороте без каких-либо оговорок и замечаний.

Предложены критерии классификации неграждан, позволяющие дифференцировать их на различные группы в зависимости от специфики предоставляемого им конституционно-правового статуса.

Исследована совокупность структурных элементов, входящих в содержание конституционно-правового статуса неграждан. На основе выявленных проблемных вопросов реализации конституционно-правового статуса неграждан выработаны актуальные рекомендации по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации.

Важным элементом научной новизны исследования является предпринятая диссертантом попытка систематизации нормативно-правовых актов, регламентирующих основы правового статуса неграждан.

Научное исследование проводится в период нахождения российского государства в сложной внешнеполитической ситуации, когда большая часть государственных органов и значительные финансовые инструменты задействованы для обеспечения прав и свобод многочисленных беженцев, пересекающих границу Российской Федерации спасаясь от угроз, связанных с эскалацией украинского кризиса.

В диссертации изложена и обоснована авторская точка зрения на ряд научных положений, являющихся дискуссионными или не получивших достаточного освещения в юридической литературе.

На защиту выносятся следующие **выводы и положения**, которые представляются актуальными и обоснованными или содержат элементы научной новизны:

1. Анализ статистических данных позволяет сделать вывод том, что удельная доля лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации, в составе населения российского государства неуклонно растет. С одной стороны это способствует улучшению демографических и экономических показателей российского государства. С другой стороны увеличение числа неграждан ведет к обострению социальных конфликтов в обществе. Представляется необходимым на законодательном уровне (например, в качестве специальной государственной программы) предусмотреть и реализовать ряд мер, направленных на стимулирование положительных эффектов, вызванных ростом числа неграждан, а также на превенцию негативных последствий данного явления.

2. Под термином «лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации» следует понимать все многообразие иностранных граждан и лиц без гражданства, каким-либо образом вступающих в правоотношения с Российской Федерацией, независимо от их места пребывания и особенностей их правового статуса, предусмотренного российским законодательством. Предлагаемое авторское определение рассматриваемого термина включает в себя все необходимые признаки, позволяющие использовать данное понятие в научном обороте без каких-либо оговорок и замечаний.

3. Конституционно-правовой статус различных категорий лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации, обусловлен положениями

национального российского законодательства (с учетом международно-правовых принципов и стандартов), наделяющего неграждан определенным объемом прав и обязанностей в зависимости от ряда субъективных особенностей, присущих каждому конкретному индивиду, и фактических действий, совершенных им. Наделяя индивида особым правовым статусом, государство принимает на себя ряд обязанностей (гарантий) по обеспечению такому индивиду возможностей реализации предоставленных прав и исполнения возложенных обязанностей. Учитывая необходимость экономического обеспечения государством принимаемых на себя обязанностей (гарантий), в целях обеспечения национальных интересов необходимо осуществлять тщательный государственный контроль за количеством неграждан, прибывающих на территорию Российской Федерации и вступающих в правоотношения с российским государством. Порядок и условия осуществления подобного государственного контроля должны устанавливаться государственной миграционной политикой.

4. Совокупность правовых норм, регламентирующих порядок реализации прав и исполнения обязанностей неграждан, включает в себя положения как международных правовых актов, так и национального законодательства (федерального и регионального). Таким образом, можно вести речь о системе источников права. В совокупности с определенным предметом и методами правового регулирования в соответствии с системой основополагающих отраслевых положений (принципов) можно вести речь если не об отрасли права, то, как минимум, о конституционно-правовом институте «право иностранцев и лиц без гражданства». Учитывая постоянную актуальность развития соответствующих правовых норм и необходимость научного осмысления тенденции и перспектив совершенствования соответствующего правового института представляется необходимым включение в учебные программы специализированных учебных заведений специального учебного курса.

5. Конституционные права неграждан по аналогии с правовым статусом лиц, имеющих российское гражданство, можно подразделить на личные, политические и социально-экономические права. Объем и особенности реализации соответствующих прав зависят от категории лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации. Существующее правовое регулирование конституционно-правового статуса различных категорий неграждан в ряде случаев необоснованно ограничивает права отдельных индивидов, что нарушает конституционный принцип равенства. Представляется необходимым осуществить ряд мер, направленных на унификацию правового статуса различных категорий неграждан, за исключением тех случаев, когда различия в конституционно-правовом статусе обусловлены объективными причинами и особенностями самой категории лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации.

6. Анализ отдельных положений действующего российского законодательства позволяет сделать вывод о том, что зачастую многие

значимые вопросы, касающиеся правового статуса неграждан, не учитываются при разработке и принятии новых правовых норм. Иногда законодательство предусматривает неоправданные изъятия из правового статуса указанных лиц. В отдельных случаях это обусловлено недостаточной квалификацией разработчиков правовых норм. Однако встречаются и случаи намеренного ограничения прав и свобод лиц, не имеющих гражданства Российской Федерации. Представляется необходимым возложить на органы прокуратуры обязанность по надзору за соблюдением прав и законных интересов неграждан в ходе осуществления деятельности субъектов нормотворчества.

7. Предусмотренные российским законодательством процедуры предоставления временного убежища на территории Российской Федерации, а также наделение беженцев особым конституционно-правовым статусом в полной мере соответствуют нормам и принципам международного права. Как правило, конституционно-правовой статус беженца предоставляется лицам, не являющимся гражданами Российской Федерации, в соответствии с принципами международного гуманитарного права. В получении статуса беженца в первую очередь заинтересован сам индивид. В то же время в ситуации с предоставлением политического убежища зачастую на первое место в качестве мотива для принятия государством соответствующего решения выходят политические и военно-стратегические интересы принимающего государства.

8. В рамках осуществления государственной миграционной политики, в том числе в ходе осуществления мероприятий по борьбе с незаконной миграцией, представляется необходимым налаживание действенных механизмов межведомственного взаимодействия государственных органов. Подобное взаимодействие может быть достигнуто посредством создания единой системы миграционного контроля в Российской Федерации, внедрения современных информационных технологий и систем электронного документооборота, разработки и выполнения комплекса мер по пресечению и предупреждению незаконной иммиграции на территорию Российской Федерации. Следует иметь в виду, что реализация всех названных мероприятий не должна осуществляться в ущерб правам, свободам и законным интересам лиц, не имеющих гражданства Российской Федерации.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что сделанные в диссертации выводы и предложения могут быть использованы в ходе дальнейших исследований конституционно-правового статуса лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации. Также в исследовании рассматриваются проблемы, успешное разрешение которых имеет существенную научную значимость и ценность для общетеоретического и государственно-правового цикла юридических наук.

Практическая значимость результатов исследования состоит в том, что научный материал, систематизированный и проанализированный в диссертации, а также сделанные на его основе выводы, тезисы и обобщения

позволили диссертанту сформулировать рекомендации по совершенствованию действующего правового регулирования конституционно-правового статуса лиц, не имеющих гражданства Российской Федерации.

Апробация полученных результатов. Основные положения, результаты и материалы настоящего исследования изложены в научных статьях на страницах научных журналов, других работах, опубликованных, в том числе в изданиях, рекомендованных в перечне ВАК.

Результаты исследования докладывались на научно-практических конференциях, посвященных теме диссертационного исследования.

Результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс и используются в деятельности юридического факультета ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный университет», при чтении учебной дисциплины «Конституционное право России», ряда специализированных курсов по государственно-правовой специализации. Отдельные материалы представленного исследования используются также в деятельности Центров правовой поддержки Пензенского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России».

Структура и содержание работы. Цели и задачи определили структуру и содержание диссертационное исследование, которое состоит из введения, трех глав, девяти параграфов, заключения, списка источников права и научной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ ОСНОВНОЕ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определены предмет, цель и задачи исследования, его научная новизна и практическая значимость, охарактеризована степень изученности рассматриваемых проблем в научной литературе. Обозначена методология проведения исследования, изложены полученные в его результате теоретические и практические выводы и предложения.

В первой главе «Лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации, как субъекты российского конституционного права» исследуются понятие, общая характеристика и критерии классификации лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации; теоретико-правовые аспекты правового статуса лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации; исторические особенности становления и развития правового статуса лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации.

В первом параграфе первой главы «Понятие, общая характеристика и критерии классификации лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации» рассматривается содержание понятия «лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации».

Автором проанализированы предлагаемые в юридической литературе различные варианты определения исследуемого понятия, рассмотрены достоинства и недостатки каждой из предлагаемых дефиниций.

Раскрыто содержание и особенности распространенного в научной литературе термина «иностранец». Проанализированы мнения ученых-правоведов относительно обоснованности использования данного термина в научной литературе, а также проблемы его соотношения с терминами «иностраный гражданин» и «лицо без гражданства».

Рассмотрены проблемы применения в законодательстве и правовой доктрине терминов «неграждане» и «неграждане РФ», изучены нюансы

Выработано авторское определение исследуемого понятия.

Под термином «лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации» следует понимать все многообразие иностранных граждан и лиц без гражданства, каким-либо образом вступающих в правоотношения с Российской Федерацией, независимо от их места пребывания и особенностей их правового статуса, предусмотренного российским законодательством. Предлагаемое авторское определение рассматриваемого термина включает в себя все необходимые признаки, позволяющие использовать данное понятие в научном обороте без каких-либо оговорок и замечаний.

Исследованы предпринятые в юридической литературе попытки классификации неграждан в зависимости от того или иного критерия. Рассмотрена научная ценность и варианты практического применения различных классификаций.

Обозначены две ключевых тенденции совершенствования понятийного аппарата применительно к рассматриваемой теме. Во-первых, это необходимость легального закрепления на законодательном уровне термина «иностранец» в его узком значении и последующего приведения в соответствие текстов всех нормативно-правовых актов использующих данный термин. Во-вторых, в юридической литературе не прекращаются поиски более удачного понятия нежели «неграждане», объединяющего термины «иностраный гражданин» и «лицо без гражданства».

Анализ статистических данных позволяет сделать вывод том, что удельная доля лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации, в составе населения российского государства неуклонно растет. С одной стороны это способствует улучшению демографических и экономических показателей российского государства. С другой стороны увеличение числа неграждан ведет к обострению социальных конфликтов в обществе. Представляется необходимым на законодательном уровне (например, в качестве специальной государственной программы) предусмотреть и реализовать ряд мер, направленных на стимулирование положительных эффектов, вызванных ростом числа неграждан, а также на превенцию негативных последствий данного явления.

Второй параграф исследования «Теоретико-правовые аспекты правового статуса лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации» посвящен рассмотрению имеющих в теории государства и права проблемных и дискуссионных вопросов связанных с содержанием и структурой правового статуса лиц, не являющихся гражданами РФ».

Рассмотрено содержание понятия «правовой статус лица».

Сделан вывод о том, что конституционно-правовой статус неграждан непосредственно связан с их правами и свободами – политическими, социально-экономическими, личными.

Изучены особенности понятия «национальный режим» применительно к теме научного исследования.

Выявлены и изучены отдельные права, предоставляемые российским государством лицам, не являющимся гражданами РФ.

Конституционно-правовой статус различных категорий лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации, обусловлен положениями национального российского законодательства (с учетом международно-правовых принципов и стандартов), наделяющего неграждан определенным объемом прав и обязанностей в зависимости от ряда субъективных особенностей, присущих каждому конкретному индивиду, и фактических действий, совершенных им. Наделяя индивида особым правовым статусом, государство принимает на себя ряд обязанностей (гарантий) по обеспечению такому индивиду возможностей реализации предоставленных прав и исполнения возложенных обязанностей. Учитывая необходимость экономического обеспечения государством принимаемых на себя обязанностей (гарантий), в целях обеспечения национальных интересов необходимо осуществлять тщательный государственный контроль за количеством неграждан, прибывающих на территорию Российской Федерации и вступающих в правоотношения с российским государством. Порядок и условия осуществления подобного государственного контроля должны устанавливаться государственной миграционной политикой.

В третьем параграфе первой главы «Исторические особенности становления и развития правового статуса лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации» рассматриваются и анализируются исторические этапы становления и развития правового статуса лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации.

История развития законодательства о правовом положении иностранцев и лиц без гражданства уходит своими корнями в XVII век. Впервые в российском государстве нормативная регламентация термина «иностранец» появилась во время царствования Петра I.

В ходе исследования был сделан вывод о том, что законодательству Российской империи, регулиующему вопросы правового статуса иностранных граждан, был присущ отчасти дискриминационный характер. Так, например, вопреки декларированию принципа равенства всех иностранных граждан, вне зависимости от их национальности, были значительно ущемлены права евреев, вплоть до запрета въезда в Россию.

Вторая глава «Конституционно-правовые основы реализации прав и исполнения обязанностей лицами, не являющимися гражданами Российской Федерации» исследует конституционно-правовое регулирование статуса иностранных граждан в Российской Федерации;

особенности конституционно-правового статуса лиц без гражданства в Российской Федерации; конституционно-правовые основы предоставления убежища в Российской Федерации; конституционно-правовой институт политического убежища в Российской Федерации.

Первый параграф второй главы «Конституционно-правовое регулирование статуса иностранных граждан в Российской Федерации» содержит выводы и предложения, сделанные на основе анализа правовых норм, регламентирующих права и обязанности иностранных граждан в Российской Федерации.

Иностранные граждане, пребывающие на территории России, в соответствии с принципом равенства пользуются таким же объемом прав и обязанностей, как и граждане Российской Федерации, с незначительными изъятиями из правового статуса.

Конституционные права иностранных граждан традиционно можно подразделить на группы: личные, политические, социально-экономические и культурные.

В Конституции Российской Федерации личные права и свободы закреплены ранее остальных. В частности, к числу таких прав относятся: право на жизнь, право на охрану чести и достоинства личности, свобода и неприкосновенность личности, частной жизни, неприкосновенность жилища, право на национальное самоопределение, свобода передвижения, свобода совести. В силу своей особой природы личные права и свободы являются неотчуждаемыми естественными правами человека, не зависящими от наличия или отсутствия у лица гражданства. Исходя из этого, иностранцы должны пользоваться личными правами в том же объеме, как и граждане Российской Федерации. Однако на практике существует ряд проблемных вопросов реализации иностранными гражданами личных прав и свобод в Российской Федерации.

Определенную угрозу для реализации иностранными гражданами личных прав и свобод на территории Российской Федерации представляют проявления современного российского экстремизма, в качестве составных частей которого можно назвать нетерпимость к иностранцам среди отдельных групп населения, и также ксенофобия и национализм. Эти негативные социальные явления нарушают права иностранных граждан на жизнь и личную безопасность, что ставит их в более неблагоприятное положение по сравнению с гражданами России. Задача государства и общества заключается в искоренении подобных социальных явлений.

В исследовании рассмотрен целый ряд случаев, когда имеет место необоснованное ограничение личных прав и свобод иностранцев на территории Российской Федерации, предложены пути решения выявленных проблем.

Кроме того, в ходе исследования выявлен ряд проблемных вопросов, связанных с ограничением личных и социально-экономических прав иностранных граждан. Реальное обоснование подобных ограничений

присутствует лишь в некоторых случаях. В большинстве своем проблемные и коллизионные нормы, так или иначе ограничивающие правовой статус иностранных граждан, включены в российские законодательные акты «по традиции» либо в связи с несовершенством терминологического аппарата и юридической техники, использованных при составлении правовых актов.

Во втором параграфе второй главы «Особенности конституционно-правового статуса лиц без гражданства в Российской Федерации» рассматриваются проблемные вопросы реализации прав и обязанностей лиц без гражданства в Российской Федерации.

Отсутствие гражданства зачастую влечет негативные последствия не только для самих апатридов, но и определенным образом способствует нестабильности в правоотношения личности и государства. Не имея устойчивой правовой связи с государством, индивид не может реализовать свой потенциал в политической, экономической, социальной сферах.

В Российской Федерации не предусмотрен особый законодательно установленный порядок признания индивида лицом без гражданства. Вопросы проверки наличия или отсутствия у лиц гражданства находятся в компетенции Федеральной миграционной службы. Именно это ведомство занимается вопросами предоставления убежища, статуса беженца, выдачи разрешений на въезд, временное пребывание, временное или постоянное проживание, осуществлением миграционного учета и контроля и др.

В соответствии с положениями ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации лица без гражданства, как и иностранные граждане, пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Таким образом, российское государство предоставляет национальный режим для определения правового статуса лиц без гражданства, приравнивая его к правовому положению собственных граждан. На конституционном уровне не установлены различия в правовом положении иностранцев и лиц без гражданства.

Стабильности правового статуса апатридов также способствует то, что ограничения прав могут быть закреплены исключительно на уровне федерального законодательства и международных договоров. Таким образом, вопросы установления и изменения правового статуса лиц без гражданства, исключены из компетенции субъектов Российской Федерации.

Третий параграф второй главы «Конституционно-правовые основы предоставления убежища в Российской Федерации» посвящен исследованию правовых норм, составляющих конституционно-правовой институт убежища в Российской Федерации.

На основе анализа особенностей правовой регламентации института убежища на международном уровне можно отметить достаточно развитую систему правового регулирования оснований и средств международной защиты беженцев и лиц, ищущих убежища.

Законодательство Российской Федерации воспроизводит большинство соответствующих международно-правовых принципов и стандартов.

Более того, в исследовании сделан вывод, о том, что современное российское законодательство демонстрирует особое внимание к процессам вынужденной миграции, в том числе посредством включения более широкого перечня критериев для признания индивида беженцем и предоставления ему соответствующего правового статуса.

Следствием реализации международно-правовых и гуманитарных принципов следует признать предусмотренную российским законодательством процедуру предоставления временного убежища лицам, которые по каким-либо причинам не соответствует критериям для предоставления статуса беженца.

Предусмотренные российским законодательством процедуры предоставления временного убежища на территории Российской Федерации, а также наделение беженцев особым конституционно-правовым статусом в полной мере соответствуют нормам и принципам международного права. Как правило, конституционно-правовой статус беженца предоставляется лицам, не являющимся гражданами Российской Федерации, в соответствии с принципами международного гуманитарного права. В получении статуса беженца в первую очередь заинтересован сам индивид. В то же время в ситуации с предоставлением политического убежища зачастую на первое место в качестве мотива для принятия государством соответствующего решения выходят политические и военно-стратегические интересы принимающего государства.

На основе проведенного исследования конституционно-правового статуса различных категорий лиц, не имеющих гражданства Российской Федерации, автором сделан ряд выводов и положений, имеющих теоретическую и практическую значимость.

Совокупность правовых норм, регламентирующих порядок реализации прав и исполнения обязанностей неграждан, включает в себя положения как международных правовых актов, так и национального законодательства (федерального и регионального). Таким образом, можно вести речь о системе источников права. В совокупности с определенным предметом и методами правового регулирования в соответствии с системой основополагающих отраслевых положений (принципов) можно вести речь если не об отрасли права, то, как минимум, о конституционно-правовом институте «право иностранцев и лиц без гражданства». Учитывая постоянную актуальность развития соответствующих правовых норм и необходимость научного осмысления тенденции и перспектив совершенствования соответствующего правового института представляется необходимым включения в учебные программы специализированных учебных заведений специального учебного курса.

Конституционные права неграждан по аналогии с правовым статусом лиц, имеющих российское гражданство, можно подразделить на личные,

политические и социально-экономические права. Объем и особенности реализации соответствующих прав зависят от категории лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации. Существующее правовое регулирование конституционно-правового статуса различных категорий неграждан в ряде случаев необоснованно ограничивает права отдельных индивидов, что нарушает конституционный принцип равенства. Представляется необходимым осуществить ряд мер, направленных на унификацию правового статуса различных категорий неграждан, за исключением тех случаев, когда различия в конституционно-правовом статусе обусловлены объективными причинами и особенностями самой категории лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации.

В четвертом параграфе второй главы «Конституционно-правовой институт политического убежища в Российской Федерации» рассматривается правовая природа и особенности института политического убежища в Российской Федерации.

На конституционном уровне предусматривается возможность предоставления политического убежища политическим и общественным деятелям, известным по результатам такой деятельности и ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения.

К сожалению, в юридической литературе нередко путают понятия временное убежище, временное пребывание и политическое убежище. Примером тому может служить путаница с правовым статусом Э. Сноудена. Не только средства массовой информации, но и ряд исследователей ошибочно интерпретировали в своих публикациях данную ситуацию.

В ходе исследования были выявлены сходства и различия обозначенных правовых институтов.

Кроме того, была рассмотрена практика рассмотрения обращений граждан за предоставлением политического убежища и сделаны ряд выводов и предложений имеющих теоретическую и практическую значимость.

Третья глава «Государственная миграционная политика как средство защиты национальных интересов Российской Федерации» исследует порядок пересечения государственной границы лицами, не являющимися гражданами Российской Федерации; тенденции и перспективы развития государственной миграционной политики в Российской Федерации.

Первый параграф третьей главы «Порядок пересечения государственной границы лицами, не являющимися гражданами Российской Федерации» посвящен рассмотрению вопросов въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации лиц, не являющимися гражданами Российской Федерации.

В ходе исследования проанализированы соответствующие нормативные и подзаконные акты, рассмотрены административные процедуры, выявлен ряд проблемных и коллизионных вопросов.

Кроме того, изучены условия и основания ограничения права въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации лиц, не являющимися гражданами Российской Федерации.

Анализ отдельных положений действующего российского законодательства позволяет сделать вывод о том, что зачастую многие значимые вопросы, касающиеся правового статуса неграждан, не учитываются при разработке и принятии новых правовых норм. Иногда законодательство предусматривает неоправданные изъятия из правового статуса указанных лиц. В отдельных случаях это обусловлено недостаточной квалификацией разработчиков правовых норм. Однако встречаются и случаи намеренного ограничения прав и свобод лиц, не имеющих гражданства Российской Федерации. Представляется необходимым возложить на органы прокуратуры обязанность по надзору за соблюдением прав и законных интересов неграждан в ходе осуществления деятельности субъектов нормотворчества.

Во втором параграфе третьей главы «Тенденции и перспективы развития государственной миграционной политики в Российской Федерации» обозначены основные направления совершенствования законодательства, затрагивающего правовой статус лиц, не имеющих гражданства РФ.

Установлено, что важнейшим приоритетом миграционной политики российского государства является совершенствование законодательства посредством разработки четких правил постановки на миграционный учет, выдачи разрешений на проживание и работу, с учетом постепенного перехода на электронный формат предоставления таких услуг.

Обозначена необходимость реформирования трудовых отношений с участием неграждан. В первую очередь, изменения должны коснуться вопросов уровня заработной платы мигрантов и предоставления социальных гарантий.

Сделан вывод о целесообразности разработки миграционного кодекса Российской Федерации.

В ходе исследования разработаны предложения о расширении ряда полномочий и ответственности регионов Российской Федерации.

Российская Федерация, исторически являясь центром интеграции на постсоветском пространстве, имеет значительный потенциал для использования миграции как мощного фактора экономического развития. Реализация данного потенциала обусловлена совершенствованием законодательства в части регламентации конституционно-правового статуса лиц, не имеющих гражданства Российской Федерации.

В рамках осуществления государственной миграционной политики, в том числе в ходе осуществления мероприятий по борьбе с незаконной

миграцией, представляется необходимым налаживание действенных механизмов межведомственного взаимодействия государственных органов. Подобное взаимодействие может быть достигнуто посредством создания единой системы миграционного контроля в Российской Федерации, внедрения современных информационных технологий и систем электронного документооборота, разработки и выполнения комплекса мер по пресечению и предупреждению незаконной иммиграции на территорию Российской Федерации. Следует иметь в виду, что реализация всех названных мероприятий не должна осуществляться в ущерб правам, свободам и законным интересам лиц, не имеющих гражданства Российской Федерации.

В **заключении** подведены итоги проведенного исследования, сформулированы основные научные выводы и результаты, а также практические рекомендации по совершенствованию действующего законодательства.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

I. Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, выпускаемых в Российской Федерации:

1. Сабаева А.В. Классификация понятия лица, не являющегося гражданином РФ // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2012. № 6. С. 17-21. – 0,4 п.л.;

2. Сабаева А.В. Становление института права убежища в России // Бизнес в законе. 2012. № 6. С. 16-20. – 0,4 п.л.;

3. Сабаева А.В. Особенности правового статуса лиц, получивших убежище в Российской Федерации // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2014. № 2. С.15-19. – 0,4 п.л.

II. Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

4. Сабаева А.В. Правовой статус лиц, не являющихся гражданами РФ // Современное российское право: пробелы, пути совершенствования: международная научно-практическая конференция. Сборник статей. Вып. 5. Пенза: «Знание», 2011. С. 164-167. – 0,3 п.л.;

5. Сабаева А.В. Проблемы реализации конституционно-правового статуса лиц, не являющихся гражданами РФ // Юридический вестник. Межвузовский сборник научных трудов. Вып. 30. 2011. Пенза: ПГПУ. С. 43-53. – 0,3 п.л.;

6. Сабаева А.В. Общая характеристика лица, не являющегося гражданином РФ // Современное российское право: пробелы, пути совершенствования/ Международная научно-практическая конференция. Сборник статей. Вып. 6. Пенза: «Знание», 2012. С. 85-89. – 0,3 п.л.

Подписано в печать 02.07. 2014 г. Заказ № _____
Формат 60x84 1/16. Объем 1,2 п.л. Тираж 100 экз.
Отпечатано в типографии «Реглет»
119526, г. Москва, ул. Рождественка, 5/7, стр.1