Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Юридический институт
Кафедра конституционного, административного и муниципального права

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
_____ Кондрашев А.А.
подпись инициалы, фамилия
«20» июня 2017 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Правовые режимы иностранных граждан в РФ

40.04.01 Юриспруденция
код и наименование направления

40.04.01.07 Публичная власть: правовые основы организации и деятельности
код и наименование магистерской программы

Научный руководитель _____ 16.06.2017 доцент, к.ю.н. Зенкина А.Б.
подпись, дата должность, ученая степень инициалы, фамилия

Выпускник _____ 16.06.2017 Еговкина Л.В.
подпись, дата инициалы, фамилия

Рецензент _____ 16.06.2017 проректор по безопасности КрасГАУ, профессор кафедры теории и истории государства и права ЮИ КрасГАУ, д.ю.н. Мазуров В.Ю.
подпись, дата должность, ученая степень инициалы, фамилия

Красноярск 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 3
ГЛАВА 1. Правовой режим иностранных граждан в РФ: Конституционно-правовые аспекты 6
1.1. Понятие правового режима иностранных граждан в РФ 6
1.2. Принципы правового режима иностранных граждан в РФ..... 20
1.3 Классификация правовых режимов иностранных граждан в РФ….29
ГЛАВА 2. Проблемы реализации правовых режимов иностранных граждан в РФ.....39
2.1. Правовой режим временно пребывающих иностранных граждан в РФ 39
2.2. Правовой режим временно проживающих иностранных граждан в РФ 47
2.3. Правовой режим постоянно проживающих иностранных граждан в РФ 57
ЗАКЛЮЧЕНИЕ 70
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 74

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность диссертационного исследования обусловлена наличием комплексных проблем правового регулирования режимов иностранных граждан в Российской Федерации.

Происшедшие в последние годы изменения мировой геополитической обстановки создали условия для существования устойчивой тенденции к ежегодному увеличению объемов миграции на территории Российской Федерации, что требует четкой детализации прав и обязанностей иностранных граждан в Российской Федерации.

Каждое государство самостоятельно определяет режим иностранных граждан на своей территории, посредством создания соответствующей нормативно-правовой базы регулирующей их правовое положение.

В Российской Федерации специальной отрасли или подотрасли права регулирующей правовое положение иностранных граждан не существует. Некоторые аспекты правового регулирования разбросаны по разным отраслям Российского права, таким как: конституционное, гражданское, административное, и т.д. Существующее законодательство в данной сфере правового регулирования характеризуется комплексностью. Однако анализ имеющихся норм показывает, что их явно недостаточно для того, чтобы считать правовое регулирование статуса иностранцев в Российской Федерации удовлетворительным. Стало, пробелы, сложившиеся в законодательном регулировании, требуют своего разрешения.

Таким образом, приведенные обстоятельства свидетельствует об актуальности, теоретической и практической значимости темы и, следовательно, необходимости проведения диссертационного исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе установления правовых режимов иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормы права, регулирующие общественные отношения в сфере установления правовых режимов иностранных граждан в Российской Федерации.

Целью настоящего диссертационного исследования является комплексное изучение норм законодательства регулирующего правовые режимы иностранных граждан на территории Российской Федерации, а также разработка и внесение предложений по их усовершенствованию.

Для достижения поставленной в работе цели ставятся следующие **задачи:**

– изучить и раскрыть основные конституционно-правовые аспекты правовых режимов иностранных граждан на территории Российской Федерации;

– осуществить анализ правовых режимов иностранных граждан на территории РФ.

– выявить существенные недостатки национального нормативно-правового регулирования правоотношений, складывающихся при применении правовых режимов иностранных граждан, а также влияние данных недостатков на правоприменительную практику.

– разработать рекомендаций по совершенствованию законодательства касающегося правовых режимов иностранных граждан на территории РФ.

Теоретической основой данной работы явились научные труды таких российских ученых, как: С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, В.Ф. Акименко, Л.В. Андриченко, Д.Н. Бахраха, М.М. Богуславского, В.В. Гаврилова, Ю.В. Герасименко, Е.И. Козловой, А. Н. Козырина, Ю.С. Новиковой, Т.Я. Хабриевой и др.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и иные нормативные правовые акты

Российской Федерации, международные правовые акты в области регулирования и защиты прав и свобод иностранных граждан.

Методологическую основу настоящего исследования составляет комплекс общенаучных и частнонаучных методов: диалектического метода, метода анализа и синтеза, индукции и дедукции, исторического, нормативно-логического, технико-юридического, сравнительно-правового.

Практическая значимость исследования: заключается в возможности использования содержащихся в работе выводов и предложений в законотворческом процессе при разработке мер, направленных на совершенствование законодательства в части регулирования правовых режимов иностранных граждан на территории Российской Федерации. Содержащиеся в диссертации выводы могут быть использованы:

– в практической деятельности юридических консультаций, осуществляющих правовую помощь иностранным гражданам прибывающим на территорию Российской Федерации;

– в проведении дальнейших исследований проблем правовых режимов иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Апробация и реализация результатов исследования. Робота подготовлена на кафедре конституционного, административного и муниципального права Юридического института Сибирского Федерального Университета, где проведено ее обсуждение. Основные положения диссертации нашли отражение в опубликованных научных работах диссертанта, в 2015-2017г.г. Диссертант также принимала активное участие в международных конференциях: «Инновационные тенденции развития Российской науки»; «Проспект свободный-2017».

Структура работы обусловлена поставленными автором целью и задачами исследования, логикой последовательного изложения изучаемой проблемы. В связи с этим работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников.

ГЛАВА 1. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

1.1 Понятие правового режима иностранных граждан в РФ

Прежде чем говорить о понятии правового режима иностранных граждан в Российской Федерации, необходимо выяснить правовое содержание самого понятия «иностранный гражданин», так как оно имеет важное значение для определения правового статуса данных физических лиц, установления объема прав и обязанностей индивидов, находящихся на территории нашего государства и осуществляющих здесь свою деятельность или просто проживающих в России без ведения какой-либо специальной деятельности.

В целом, анализ юридической литературы и нормативных правовых актов, регулирующих вопросы правового статуса иностранных лиц, показал, что иностранных граждан как таковых, называют «иностранцы». Данное понятие в свою очередь имеет как широкий, так и узкий смысл. В широком смысле, оно охватывает иностранных граждан и лиц без гражданства, а в узком – только иностранных граждан[1].

Поскольку, правовой статус иностранцев в свою очередь также регулируется международным правом, то мы обратимся к анализу позиций, высказанных учеными, специализирующихся в области международного публичного права. Так, Л.Н. Галенская, трактует термин «иностранец» как иностранный гражданин и лицо без гражданства. Под иностранным гражданином Л.Н. Галенская подразумевает лицо, которое не является гражданином данного государства или же не имеет гражданства какого-либо государства[2]. М.М. Богуславский и С.С. Гридин иностранцами считают как иностранных

[1] Акименко, В. Ф. Особенности правового регулирования и реализации конституционных прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: дис. …канд.юрид.наук: 12.00.02 / В.Ф. Акименко. – М, 2012. С. 43.
[2] Галенская, Л.Н. Правовое положение иностранцев в СССР / Л.Н. Галенская. – М. 1982. С. 75-77.

граждан, так и лиц без гражданства[3]. А.А. Рубанов под иностранцами подразумевает всех лиц, находящихся на территории какого-либо государства, не являющихся его гражданами и состоящих в гражданстве другого государства[4]. По мнению Т.Н. Кирилловой, иностранцем является «лицо, имеющее постоянную политическую, экономическую и правовую связь с государством своего гражданства и находящееся во временной экономической и правовой связи с другими государствами»[5].

Проанализировав различные позиции авторов, стоит обозначить тот факт, что в целях настоящего исследования мы все же будем придерживаться понятия «иностранец» в узком смысле, поскольку именно оно, в нашем случае, отражает его сущностное содержание.

На настоящем этапе исследования, также интересным будет отметить следующее. За последние годы, в целом ряде исследований проводимых Организацией Объединенных Наций, и в различных документах ООН понятие «иностранец» стало заменяться понятием «негражданин». Оно является относительно новым в международном праве и его единое общепринятое определение в настоящее время отсутствует. Почти нет монографических разработок по этому вопросу[6]. Возвращаясь к проблеме подмены понятий, стоит отметить, в данном случае такой подход скорее вызван сложностью в некоторых случаях отнесения тех или иных лиц к негражданам и отсутствием общепринятых определений ряда категорий, связанных с ними. В этой связи, соглашусь с мнением М.В. Пожидаевой, считающей, что в современном

---

[3] Богуславский, М.М., Гридин, С.С. Статус иностранцев в СССР / М.М. Богуславский, С.С. Гридин. – М. 1984. С. 24.

[4] Богуславский, М.М., Рубанов, А.А. Правовое положение иностранцев в СССР / М.М. Богуславский, А.А. Рубанов. – М. 1962. С. 4.

[5] Кириллова, Т.Н. Общее положение гражданской правосубъектности иностранцев в СССР / Т.Н. Кириллова // Правоведение. -1966. –N1. –С. 105.

[6] См., например. Бояре, Ю.Р. Вопросы гражданства в международном праве / Ю.Р. Бояре. – М.: Международные отношения, 1986. С. 7-8 и др. В латвийском законодательстве для обозначения лиц без гражданства принят термин «негражданин». В свою очередь, в латвийской прессе неоднократно подчеркивалось, что институт неграждан – это изобретение Эстонии и Латвии и не в одной другой стране мира людей с таким странным статусом нет. Однако, как оказалось, это не так. На самом деле людей со статусом негражданина в мире около 175 миллионов человек, или 3% населения планеты. (Подробнее об этом см.: Права неграждан: предупреждение дискриминаций. Окончательный доклад Специального докладчика г-на Дэвида Вайсброда, представленный в соответствии с решением 2000/103 Подкомиссии, решением 2000/104 Комиссии и решением 2000/283 Экономического и Социального Совета ООН. –Российский бюллетень по правам человека. Выпуск 19, - Москва, Институт прав человека, 2004. – С. 5-19).

международном праве надо проводить различие между иностранцами и негражданами в целях более четкого международно-правового регулирования прав неграждан[7].

Если говорить об официальном закреплении понятия «иностранный гражданин» в российском законодательстве, то стоит сказать следующее. Первоначально оно было закреплено в Законе РФ от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве Российской Федерации»[8] (с последующими изменениями и дополнениями), а в настоящее время содержится в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Закон о правовом положении иностранцев) и в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» (далее – Закон о гражданстве).

В соответствии с п. «б» ст. 11 Закона о гражданстве 1991 г. иностранным гражданином признавалось лицо, обладающее гражданством иностранного государства и не имеющее гражданства Российской Федерации. Подобная формулировка содержится и в Законе о правовом положении иностранцев, в соответствии с которым иностранный гражданин – это физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства (п.1 ст. 2 Закона)[9]. Аналогичная формулировка содержится и в Законе о гражданстве 2002 года.

Анализируя вышеизложенное, стоит заметить, как справедливо отмечает К.А. Корсик[10], точное установление содержания любого правового понятия, в том числе и понятия «иностранный гражданин», осложняется тем, что в правовой науке существует множество родственных терминов – правовых

[7] Пожидаева, М.В. Права неграждан и запрещение дискриминации в современном международном праве / М.В. Пожидаева // Международное публичное и частное право. – 2005. – №4(25). – С. 7.
[8] Федеральный закон РФ от 28 ноября 1991 г. №1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» (с изменениями от 17 июня 1993 г., 6 февраля 1995 г.). // СПС «Консультант Плюс».
[9] Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».
[10] Корсик, К.А. Понятие и содержание правовых дефиниций, характеризующих различные категории граждан» / К.А. Корсик // Право и жизнь. – 1999. – № 24. – С. 24-25.

синонимов. Учитывая имеющиеся особенности и различия в содержании родственных юридических понятий, необходимо четко оговаривать те сферы правоотношений, в которых используется тот или иной термин.

Таким образом, все сказанное позволяет нам согласиться с Ю.В. Герасименко, который утверждает, что фактически иностранцем в России стоит считать любое физическое лицо, которое, находясь в определенной правовой связи с российским государством, не является его гражданином и состоит в гражданстве (подданстве) иного государства[11].

Проанализировав данный дискуссионный вопрос, прихожу к следующему выводу. Необходимо закрепить единообразное понятие «иностранный гражданин» во всех действующих нормативных правовых актах Российской Федерации. Таковым стоит сделать то понятие, что на сегодняшний день содержатся в Законе о правовом положении иностранцев: «иностранный гражданин – это физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства». Именно оно, на мой взгляд, более полно и конкретно раскрывает суть и содержание данной юридической категории.

Определившись с содержанием понятия «иностранный гражданин», считается возможным перейти к исследованию термина «правовой режим».

Правовой режим – в целом категория универсальная, поскольку активно используется в отношении большого круга правовых явлений. Носителями правовых явлений могут быть субъекты права (например, режим иностранных граждан, лиц без гражданства), социальные институты (например, режим здравоохранения, транспорта), социальные процессы (например, режим труда и отдыха), объекты и предметы (например, режим земель сельскохозяйственного назначения, режим совместной собственности супругов) и др. В нашем случае, категорию «правовой режим», мы будем рассматривать в рамках использования его в отношении субъектов права.

[11] Герасименко, Ю.В. Иностранцы: понятие и содержание их конституционно-правого статуса: Лекция / Ю.В. Герасименко // – Омск, – 2000. – С.11.

Изначально стоит отметить, что в отечественной юридической литературе вопросы «правового режима» получили рассмотрение в работах многих ученых, таких как С.С. Алексеев, А.В. Малько, Н.И. Матузова, В.Б. Исакова, А.Е. Пилецкого, В.Л. Слесарева, Н.В. Шелютто, Ю.А. Жураева, Ю.И. Скуратова, А. Н. Козырина, Е.В. Литовченко, Н.А. Ушакова, И.С. Розанова, Д.А. Фурсова и других. Так исходя из анализа работ данных авторов, постараемся сложить более общую картину исследуемого понятия.

Правовой режим как составное понятие заключает в себе слово «режим», предлагаю уделить ему некоторое внимание. В юридической литературе, на сегодняшний день, присутствует большое количество определений данному понятию, обратимся к некоторым.

«Режим» может пониматься в разных значениях:

- как государственный строй, метод управления;

- как установленный порядок жизни (работы, питания, отдыха, сна);

- как совокупность правил, мероприятий, норм для достижения какой-либо цели.

В данном определении понятия «режим» можно выделить два аспекта: режим как способ существования какого-либо объекта и как путь достижения данного способа существования. Если в первом случае режим рассматривается как реально существующая совокупность определѐнных параметров того или иного объекта, то во втором – как совокупность правил, способов и методов, направленных на достижение данных параметров объекта. Иными словами, первое значение термина предполагает некоторое реальное содержание объекта, в котором отражается истинное дел, то есть материальная составляющая режима, а второе – некую процедуру, в которой закрепляется желаемое, должное положение объекта[12].

В этом смысле весьма плодотворным является определение понятия «режим», данное М.М. Валеевым, который характеризует его как категорию,

[12] Новикова, Ю. С. Правовое состояние и правовой режим: вопросы разграничения понятий / Ю.С. Новикова // Вестник УЮрГУ. – 2006. – №13– С. 132.

применяемую для обобщенной характеристики либо реального состояния некоторого объекта, либо способов достижения объектом данного состояния[13].

Таким образом, учитывая вышеизложенное, вполне можно согласиться с определением, данным Э.Ф. Шамсумовой, режим – это комплексное системообразующее установление порядка, отражающее совокупность реально существующих общественных отношений, складывающихся в процессе жизнедеятельности из взаимодействия саморегулирующихся и одновременно регулируемых подсистем, в определѐнный промежуток времени, на определѐнной территории, относительно определенного объекта[14]. Вкратце можно обозначить как систему правил, мероприятий, необходимых для той или иной цели.

Определив понятие «режим» в его теоритическом смысле, мы можем попытаться раскрыть сущность «правового режима» как правовой категории. В настоящее время, данное понятие активно используется как в нормативно-правовых актах различного уровня, так и в научной литературе, являюсь одной из важнейших и широко распространенных категорий в общей теории права и государства и в отраслевых науках. Тем не менее, несмотря на то, что категория правового режима востребована различными областями научного знания и постоянно встречается в текстах нормативно-правовых актов, это понятие прочно вошло в юридическую терминологию и общественно-политический лексикон для обозначения различных правовых состояний, можно констатировать, что оно остается одним из наиболее сложных и недостаточно изученных в правоведении[15].

Правовой режим, в первую очередь, разновидность социального режима. Главная его особенность состоит в том, что он, создается, закрепляется, регулируется правом, основан на праве, вне правовой сферы он немыслим. Правовой режим обусловлен, прежде всего, интересами государства, волей

[13] Валеев, М.М. Вещи как объекты гражданских правоотношений: дис. …канд.юрид.наук: 12.00.03 / Валеев Максим Маратович / - Екатеринбург, 2003. С. 153.
[14] Шамсумова, Э.Ф. Правовые режимы (теоретический аспект): дис. …канд.юрид.наук: 12.00.01 / Шамсумова Эмма Файсаловна. – Екатеринбург, 2001. С. 26.
[15] Беляева, Г.С. К вопросу о сущности правового режима / Г.С. Беляева // - М.: Норма, – 2014, – №3, – С.9.

законодателя, а также спецификой и характером общественных отношений, требующих к себе особых подходов, форм и методов правового опосредования, своеобразного юридического инструментария для своей организации. По мнению А.В. Малько и Н.И Матузова, данный феномен как правило отвечает на вопрос: зачем, для чего и кому он нужен, как можно достичь желаемой цели?[16].

Правовой режим - это проявление нормативности права, но на более высоком уровне. Следует согласиться с С.С. Алексеевым, что прежде всего правовой режим можно рассматривать как своего рода «укрупненный блок» в общем арсенале правового инструментария, соединяющий в единую конструкцию определенный комплекс правовых средств. И с этой точки зрения эффективное использование правовых средств при решении тех или иных специальных задач в значительной степени состоит в том, чтобы выбрать оптимальный для решения соответствующей задачи правовой режим, искусно отработать его сообразно специфике этой задачи и содержанию регулируемых отношений[17].

Также стоит отметить, что понятие «правовой режим» нельзя отождествлять с понятием «механизм правового регулирования», которое означает систему правовых средств, организованных наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права[18].

Правовой режим реализуется через механизм правового регулирования, который представляет собой общий порядок, процесс действия права. Если механизм правового регулирования - юридическая категория, показывающая, как осуществляется правовое регулирование, то правовой режим - в большей мере содержательная характеристика конкретных нормативных средств, призванных организовать определенный участок жизнедеятельности людей.

---

[16] Матузов, Н.И., Малько, А.В. Правовые режимы: Вопросы теории и практики / Н.И. Матузов, А.В. Малько // Правоведение. – 1996. – №1, – С.16.
[17] Алексеев, С.С. Теория права. 2-е изд. / С.С. Алексеев. - М.:Академия,1995.С. 244.
[18] Матузов, Н.И., Малько, А.В. Правовые режимы: Вопросы теории и практики / Н.И. Матузов, А.В. Малько // Правоведение. – 1996. – №1, – С.17.

Правовой режим представляет собой специфический механизм правового регулирования, его особый порядок, направленный на конкретные виды субъектов и объектов, «привязанный» не столько к отдельным ситуациям, сколько к более широким общезначимым социальным процессам (состояниям), в рамках которых эти субъекты и объекты взаимодействуют.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что категория «правовой режим» сложна и многогранна, тем не менее, в правовой науке все же выработаны его определенные понятийные и содержательные составляющие. Прибегнем к исследованию некоторых.

Так, по мнению Г.С. Беляевой, правовой режим представляет собой особый порядок правового регулирования общественных отношений, основанный на определенном сочетании правовых средств и способов правового регулирования, гарантий и принципов, направленный путем создания благоприятных (неблагоприятных) условий для удовлетворения интересов субъектов права на достижение оптимального социального порядка[19].

А.А. Шанин, правовой режим характеризует как совокупностью методов правового регулирования поведения людей, комплексом правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, предписаний, запретов и создающих особую направленность правового регулирования[20].

А.В. Мелехин характеризует правовой режим как определяемую законодательством совокупность приемов и методов, используемых органами государственной власти в процессе регулирования общественных отношений для достижения поставленных целей[21].

Также исследователями указывается, что правовой режим связывает воедино целостный комплекс правовых средств в соответствии со способами правового регулирования (дозволением, запрещением и обязываем), его ти-

[19] Беляева, Г.С. К вопросу о сущности правового режима / Г.С. Беляева // - М., – 2014, – №3, – С25.
[20] Шанин, А.А. Правовой режим /А.А, Шанин // Юридический клуб. – 20012. – №1, – С.15.
[21] Мелехин, А.В. Теория государства и права: учебник / А.В. Мелехин. - М.: Маркет ДС корпорейшн, 2007. С. 203.

пами (общедозволительным и разрешительным), методами – централизованным, императивным или децентрализованным, диспозитивным, использованием публично - правовых или частно - правовых средств регуляции поведения. Как правило, различные сферы общественных отношений требуют различного сочетания способов, методов и типов правового регулирования[22].

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод, что в целом правовой режим - это особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права[23].

После определения понятия «правовой режим», на мой взгляд, появляется необходимость уделить внимание вопросу разграничения категории «правовой режим» с категориями: «правовой статус», «правовое состояние». Актуальность вопроса обосновывается высокой степенью схожести в юридической литературе данных определений. Попытаемся раскрыть понятие «правовой статус» и соотнести его с понятием «правовой режим».

Так, А.Ю. Якимов рассматривает правовой статус с точки зрения абстрактного субъекта права и нормативно закрепленных юридических прав и обязанностей. Под абстрактным субъектом права, автор предлагает понимать «абстрактное лицо, предусмотренное правовыми нормами»[24]. Ученый заключает, что правовой статус представляет собой лишь модель, в состав которой входят потенциальные права и обязанности.

В свою очередь В.М. Корельский и В.Д. Перевалов «правовой статус» характеризуют, как правовое положение человека, отражающее его фактическое состояние во взаимоотношениях с обществом и государством[25].

---

[22] Гойман-Калинский, И.В., Иванец, Г.И., Червонюк, В.И. Элементарные начала общей теории права / И.В. Гойман-Калинский, Г.И. Иванец, В.И. Червонюк.- М.: КолосС, 2003. С. 322.

[23] Матузов, Н.И., Малько, А.В. Правовые режимы: Вопросы теории и практики / Н.И. Матузов, А.В. Малько // Правоведение. – 1996. – №1, – С.17.

[24] Витрук, Н. В. Общая теория правового положения личности / Н. В. Витрук. - М., 2008. С.204.

[25] Теория государства и права: учеб. для вузов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и доп. - М.: НОРМА, 2001. С.549.

Так, Б.С. Эбзеев[26], А.Б. Венгеров[27] в понятие «правовой статус» включают такие элементы, как права, свободы, обязанности и ответственность личности, которые в совокупности устанавливают еѐ правовое положение в обществе.

В.С. Нерсесянц[28], А.В. Черданцев[29], А.А. Гатинян[30] под правовым статусом личности понимают совокупность еѐ прав и обязанностей.

С.И. Некрасов, «правовой статус» определяет как совокупность прав, обязанностей, гарантий и ответственности соответствующего субъекта правоотношений[31].

В целом проанализировав вышеизложенное, правовой статус субъекта можно определить как правовое положение гражданина или юридического лица (организации) по отношению к государству, его органам, физическим и юридическим лицам[32].

После определения содержания понятия «правовой статус», становится возможным его соотнесение с понятием «правовой режим». На мой взгляд, в данном случае представляется необходимым прибегнуть к исследованию нескольких актуальных точек зрения относительно данного вопроса.

В частности Д.Н. Бахрах указывает, что к правотворчеству, правоприменению, к изучению права возможен статутный подход, то есть подход с точки зрения субъекта. Но к юриспруденции также применим и так называемый режимный подход, то есть систематизация норм по признаку объекта[33].

---

[26] Теория государства и права: учеб. для вузов / под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, закон и право, 2000. С.217.
[27] Венгеров, А.Б. Теория государства и права: учеб. для юридических вузов / А.Б. Венгеров. - М.: Новый Юрайт, 1998. С. 599.
[28] Нерсесянц, В.С. Проблемы общей теории государства и права: учеб. / под ред. В.С. Нерсесянца. - М.: Норма, 2006. С. 225.
[29] Черданцев, А.Ф. Теория государства и права: учеб. для вузов / А.Ф. Черданцев. - М.: Юрайт, 2003. С. 106.
[30] Левченко, И.П., Облиенко, С.В. Индивидуальный социально-правовой статус личности: моногр. / И.П. Левченко, С.В. Облиенко. - М., 2005. С. 20.
[31] Некрасов, С.И. Конституционное право Российской Федерации: краткий курс лекций. 6-е изд., перераб. и доп. / С.И. Некрасов. - М.: Юрайт. 2012. С. 53.
[32] Шамсумова, Э.Ф. Правовые режимы (теоретический аспект): дис. …канд.юрид.наук: 12.00.01 / Шамсумова Эмма Файсаловна. – Екатеринбург, 2001. С. 30.
[33] Бахрах, Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М .: «Норма», 2002. С.411.

Также Э.Ф. Шамсумова считает, что понятие «правовой режим» шире понятие «правовой статус», поскольку правовой режим как категория практическая устанавливается лишь относительно какого-либо объекта, субъекта или деятельности. Говоря же о субъектах, по мнению автора, чаще всего речь идет о характеристике их правого статуса. Однако наличие или обладание правовым статусом еще не предполагает установление правового режима[34].

Как указал Б.Б. Каминский, правовой статус взаимодействует с правовым режимом той или иной отрасли права. Юридический режим является своего рода «питательной средой», в которой происходит и формируется содержание субъективных прав и юридических обязанностей гражданина, то есть его правовой статус[35].

Проанализировав вышеизложенное, по моему мнению, если говорить о соотношении правового режима и правового статуса, то оно представляет собой соотношение целого и в структурном соотношении его составной части: если под правовым статусом понимать сложное (комплексное) правовое средство, то правовой режим - комплекс правовых средств различного уровня (от сложных до простых). Структурные элементы правового статуса полностью входят в структуру правового режима, который, в отличие от статуса, ориентирован на такие существенные характеристики субъектов права, как объекты правового регулирование, ситуационные (временно пространственные характеристики), метод правового регулирования (для отраслевых правовых режимов), другие объекты, обретающие конкретику в соответствии с регулируемыми ситуациями.

Также не менее интересным является вопрос о разграничении понятий «правовой режим» и «правовое состояние». Его актуальность заключается в отсутствии четких границ между данными понятиями, что приводит к их неточным формулировкам.

---

[34] Шамсумова, Э.Ф. Правовые режимы (теоретический аспект): дис. …канд.юрид.наук: 12.00.01 / Шамсумова Эмма Файсаловна. – Екатеринбург, 2001. С. 119-120.

[35] Каминский, Б.Б. Индивидуальный правовой статус личности: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Каминский Борис Борисович. – Свердловск, 1986. С. 29.

Так, по мнению Беляевой Г.С., правовое состояние представляет собой разновидность социального состояния, способ юридического бытия субъектов, объектов или общественных отношений в определенный момент времени и в определенном пространстве, как правило, закрепленный в установленном законом порядке[36].

Правовой режим является категорией, достаточно тесно связанной с правовым состоянием. И если последнее применяется преимущественно к характеристике правового положения субъектов, объектов или общественных отношений, то правовой режим – категория более универсальная, поскольку активно используется в отношении большого круга правовых явлений.

Если еще раз обратиться к этимологии понятия режим, то в самом общем виде в его определении можно выделить два аспекта: режим как способ существования некоего объекта (реально существующая совокупность определенных параметров того или иного объекта) и как путь достижения данного способа существования (совокупность правил, способов и методов, направленных на достижение данных параметров объекта).

Следовательно, в своем материальном значении, и в этом можно согласиться с позицией Ю.С. Новиковой, понятие «правовой режим» может быть признано тождественным понятию «правовое состояние» и пониматься как способ существования какого-либо объекта, выражающийся в виде его характеристик в определенный момент времени и в определенном пространстве[37].

Данную точку зрения подтверждают и Н.И. Матузов и А.В. Малько, которые утверждают, что правовой режим, призванный упорядочить соци-

[36] Беляева, Г.С. К вопросу о разграничении правового режима и иных смежных юридических категорий / Г.С. Беляева // Известия вузов. Правоведение. – 2013. – №4, – С. 22-23.
[37] Новикова, Ю.С. Правовое состояние и правовой режим: вопросы разграничения понятий / Ю.С. Новикова // Вестник УЮрГУ.- 2006. - № 13.- С. 22.

альные состояния (процессы) и обладающий соответствующими элементами, сам выступает в качестве разновидности правового состояния[38].

Как уже было сказано ранее, установление правового режима необходимо для наступления определенного социального результата (эффекта или состояния), к которому стремится законодатель, путем выбора наиболее оптимальных способов и средств в качестве цели его достижения. В качестве такой цели регулирования нередко выступает развитие, закрепление, охрана или прекращение какого-либо правового состояния.

Таким образом, если под правовым режимом понимать порядок, (систему методов), правового регулирования, то правовое состояние – это та цель и результат, к которому законодатель стремится, устанавливая тот или иной правовой режим.

Тем самым правовой режим создает в рамках правого состояния условия оптимального функционирования и существования субъектов как обладателей субъективных прав и юридических обязанностей и объектов права как носителей определенных качеств и свойств, имеющих юридическое значение. Правовой режим определяет порядок регулирования правового состояния, то есть он устанавливается законодателем, а реализуется посредством перехода в правовое состояние.

Подводя итог, можно заключить, что разграничение понятий «правовое состояние» и «правовой режим» происходит по следующим основаниям:

- правовой режим – это порядок правового регулирования, сочетающий в себе комплекс правовых средств такового. Правовое состояние – это способ правового проявления субъектов, объектов, общественных отношений;

- правовой режим олицетворяет порядок правого регулирований, правовое состояние – цель и результат такового.

Таким образом, соотношение понятий «правовое состояние» и «правовой режим» в данном случае производится по формуле: «правовой режим –

[38] Малько, А.В., Матузов, Н.И. Правовые режимы: понятие и виды / А.В. Малько, Н.И. Матузов // - Воронеж: Право и политика: современные проблемы становления и развития. — 1996. – №1. — С. 17-20.

это всегда определенное состояние, но не каждое правовое состояние – правовой режим»[39].

Проведя анализ различных вопросов касающихся составляющих элементов определения «правовой режим иностранных граждан», мы можем постараться сформулировать данное понятие в его общем виде.

Так, например, Осиночкина Е.В., под правовым режимом иностранных граждан, понимает способ предоставления государством иностранным гражданам возможностей для жизнедеятельности, т.е. необходимого объема прав, свобод и обязанностей[40].

В свою очередь энциклопедический словарь «правовой режим иностранных граждан» определяет как порядок и характер регулирования правового положения иностранных граждан национальным законодательством страны[41].

Таким образом, подводя итог изученного мною материала и опираясь на все вышеуказанные аспекты, у меня сложилось следующее определение понятия «правовой режим иностранных граждан».

Правовой режим иностранных граждан – это особый порядок правового регулирования общественных отношений касающихся иностранных граждан, основанный на определенном сочетании правовых средств и способов правового регулирования, гарантий и принципов, направленный путем создания благоприятных условий для удовлетворения интересов данных субъектов права на достижение оптимального социального порядка.

---

[39] Беляева, Г.С. К вопросу о разграничении правового режима и иных смежных юридических категорий / Г.С. Беляева // Известия вузов. Правоведение. – 2013. – №4, – С. 23.
[40] Осиночкина, Е.В. Конституционное право / Е.В. Осиночкина. – Ориенбург. 2012. С. 129.
[41] Червонюк, В.И., Калинский, Г.И., Энциклопедический словарь «Конституционное право России» / В.И. Червонюк, Г.И. Калинский. – М.: Наука, 2002. С. 667.

1.2. Принципы правового режима иностранных граждан в РФ

Прежде чем говорить о принципах правового режима иностранных граждан, необходимо понять что есть «принцип».

Понятие принципа реципировано из римского законодательства (от лат. principium – закон, основа, первоначало). Толковый словарь русского языка В.И. Даля определяет принцип как научное или нравственное начало, основание, правило, основа, от которого не отступают[42]. Аналогичное толкование понятия «принцип» дает С.И. Ожегов: «Принцип — основное, исходное положение какой-либо теории, учения, науки и т.п.»[43] и Д.Н. Ушаков: «Принцип – это основное начало, на котором построено что-либо»[44].

Существуют и иные похожие значения принципов в русском языке, указывающие на то, что принцип – это «основное начало»[45].

В Философском энциклопедическом словаре оценочное понятие «принцип» понимается в двух смыслах – субъективном (как основное положение, предпосылка) и объективном (как исходный пункт)[46].

В философии же, «принцип» определяется как «центральное понятие, основание системы, представляющее обобщение и распространение какого-либо положения на все явления той области, из которой данный принцип абстрагирован»[47].

В целом, можно заметить, что разные ученые в основном выделяют следующие родовые признаки принципов: начало[48], идею[49], исходные опре-

---

[42] Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка / И.В. Даль. - М.: Цитадель, 1998. - Т. 3. - С. 431.

[43] Ожегов, С. И., Шведова, Н. Ю. Толковый словарь русского языка. / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М.: ИТИ ТЕХНОЛОГИИ, 1997. С. 515.

[44] Ушаков, Д.Н. Толковый словарь современного русского языка / Д.Н. Ушаков. - М.: Аделант, 2013. С. 456.

[45] Малая Советская энциклопедия. Т. 6. - М.: Советская энциклопедия, 1930. С.860.

[46] Философский энциклопедический словарь / Составители Е.Ф. Губский, Г.В. Кораблева, В.А. Лутченко. - - М.: Норма, - С. 363.

[47] Философская энциклопедия: – М.: Мысль, 1972. Т. 5. С. 239.

[48] Алексеев, С.С. Общая теория права / С.С. Алексеев. - М.: Юрид. лит-ра, 1981. С. 98; Явич Л.С. Общая теория права / Л.С. Явич. - Л.: Изд-во Ленинград, 1976. С. 151;

[49] Толстик, В.А. Общепризнанные принципы и нормы международного права в правовой системе России / В. А. Толстик // Журнал российского права, - 2000.- № 8. - С. 70.

деляющие идеи, положения, установления[50], основные руководящие идеи (начала)[51], основные идеи, исходные положения[52].

В свою очередь М.И. Байтин, принципы, характеризует как «исходные, определяющие идеи, положения, установки, которые составляют нравственную и организационную основу возникновения, развития и функционирования какого-либо объекта»[53]. Д.А. Липинский принципы рассматривает как отправные идеи (начала, положения)[54]. С.А. Комаров и А.В. Малько определяют принципы как основные, исходные начала, положения, идеи[55].

Анализ разных определений принципов, позволяет утверждать, что теоретики в качестве родового признака принципа, как правило, называют такие категории, как «идея», «начало», «положение». Некоторые используют совокупность этих категорий в различной комбинации. По итогу, рассуждая о содержании понятия «принцип» можно сделать вывод, и согласиться с мнением Р.З. Лившица, о том, что «принцип» – это все-таки всегда исходное направляющее начало, идея»[56].

Тогда, в свою очередь, принципы правового режима можно определить как исходные определяющие идеи, положения, установления, создающие определенный порядок для субъектов права (благоприятности или не благоприятности) в целях достижения своих интересов.

По справедливому замечанию Н.И. Матузова, принципы государственно-правовых явлений «вопрос не «проходной» и не второстепенный, а сущностный, ключевой, теоретически значимый, позволяющий раскрывать подлинное «кредо» изучаемых объектов», что подтверждают многочисленные

---

[50] Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2003. С. 151.
[51] Черданцев, А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов / А.Ф. Черданцев. - М.: Юристъ, 2003. С. 186.
[52] Общая теория государства и права. Академический курс. В 2 т. / Под ред. М.И. Марченко. Т. 2. Теория права. - М.: Зерцало, 1998. С. 22.
[53] Байтин, М.И. Сущность права (Современное нормативное понимание на грани двух веков) / М.И. Байтин. – Саратов.: Наука, 2005.- С. 148.
[54] Липинский, Д.А. Принципы права / Д.А. Липинский. - М.: Норма-Инфа, 2006. С. 126-127.
[55] Комаров, С.А., Малько, А.В. Теория государства и права / С.А. Комаров, А.В. Малько. - М.: Айрис-пресс, 2004. С. 264.
[56] Лившиц, Р.З. Теория права / Р.З. Лившиц. - М.: Росмэн, 1994. С. 77.

исследования данного вопроса в юридической науке[57]. Вместе с тем стоит заметить, что к настоящему времени разработка принципов правового режима иностранных граждан практически не нашла своего отражения в юридических источниках.

Думается, что условно можно выделить две причины подобной ситуации. Во-первых, в юридической литературе отсутствует единство мнений в отношении общетеоретической сущности правовых режимов. Во-вторых, данная категория сравнительно недавно стала широко использоваться в различных отраслях права за пределами рамок административного управления и ведомственного нормотворчества.

Также, проблема усугубляется еще и тем, что даже в рамках узкоотраслевых исследований понятие «правового режима иностранных граждан» часто используется как «обиходное», уже известное и не нуждающееся в уточнении, а, следовательно, и в выделении и раскрытии его принципов. В исследованиях подобного рода оно нередко упоминается только в названии работы.

Анализируя сложившеюся ситуацию, полагаю возможным прийти к выводу, что категория «правовой режим иностранных граждан» является частью такого государственно-правового явления как «правовой режим». Следовательно, можно сделать вывод, что принципы у данных категорий наверняка должны быть общими. Исходя из данных размышлений, проведем правовое исследование.

Одним из авторов, который в своем диссертационном исследовании касается некоторых аспектов принципов правового режима, является Э.Ф. Шамсумова[58], в частности, ей была предпринята попытка рассмотреть некоторые из них и дать им определения. Так, Э.Ф. Шамсумова определяет принципы правового режима как «такие основы правовой действительности, которые выявлены и сформулированы в законе для отражения специфики и

[57] Матузов, Н.И. Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / Н.И. Матузов. - Саратов.: Лань, 2010. - С. 11.
[58] Шамсумова, Э.Ф. Правовые режимы (теоретический аспект): дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01/ Шамсумова Эмма Фаисаловна. - Екатеринбург, 2001. - С. 92-103.

своеобразия именно юридических средств, методов, способов и приемов управления делами общества касательно определенного объекта, субъекта, интереса, т.е. принципы - это основания режима, это определяющие моменты, характеризующие режим»[59].

В систему принципов правового режима данный автор включает: принцип определяющего приоритета, принцип законности, принцип юридического равенства всех граждан перед законом, принцип сочетания убеждения и принуждения, приоритет прав человека, целесообразность, научность, принцип объективности. И здесь возникает очевидное противоречие. В своем определении принципов правового режима Э.Ф Шамсумова указывает на такой его признак, как отражение в законе. Возникает вопрос, как принцип научности может быть закреплен законодательно?

В юридической литературе, на сегодняшний день, имеется большое количество мнений и точек зрения, относительно перечня принципов категории «правовой режим». Исходя из имеющихся данных, постараемся выделить данные принципы и кратко раскрыть содержание каждого.

Наиболее важным и первостепенным, на мой взгляд, является принцип определяющего приоритета в правовом режиме стимулов или ограничений. Данный принцип сочетает в себе два первоначала. Первый – все разрешено, за исключением того, что прямо запрещено законом. Второй – все запрещено, за исключением того, что прямо разрешено законом. Данные первоначала являются основой (базой) построения того или иного правового режима иностранных граждан (основанного на стимулах или ограничениях).

В этой связи В.С. Нерсесянц отмечает следующее: «Логика и механизм правовой регуляции таковы, что для выражения большей меры правовой свободы необходимо в качестве метода, способа, порядка, режима правовой регуляции использовать правовой запрет, а для выражения меньшей меры свободы – правовое дозволение (разрешение)»[60].

---

[59] Там же. С. 96.

[60] Нерсесянц, В.С. Социалистическое правовое государство: концепции и пути реализации / В.С. Нерсесянц. - М.: Аспект Пресс , 1990. С. 69.

Это общий «закон» правового регулирования, для установления же правового режима иностранных граждан, необходимо определенное сочетание в нем стимулов и ограничений с определяющим приоритетом либо первых, либо последних.

Также, одним из наиболее значимых, на мой взгляд, является принцип законности. Он является конституционным, и содержится в ст. 15 Конституции РФ, в соответствии с которой органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Подзаконные акты в свою очередь не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам, издаваться в пределах полномочий и компетенции соответствующих органов и должностных лиц, в установленном законом порядке и в определенной форме.

Применительно к правовому режиму законность, с моей точки зрения, заключается в том, что все субъекты права в рамках правового режима для удовлетворения своих (чужих) интересов обязаны строго и неуклонно соблюдать требования закона. В данном случае, в число субъектов права непосредственно включаются иностранные граждане.

Так же в свою очередь, в рамках обеспечения законности необходимо соблюдение ее принципов как исходных начал в формировании мотивов правомерного поведения и внутреннего убеждения субъектов по поводу необходимости соблюдения законов.

В целом же законность правового режима – понятие все же системное, включающее как действия должностных лиц уполномоченных органов в определенном законом правовом режиме, так и действия всех других лиц, вовлеченных в сферу режимного регулирования.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что деятельность управомоченных органов и их должностных лиц должна точно соответствовать законам и иным нормативным правовым актам. В свою очередь, права и инте-

ресы других субъектов права, в частности иностранных граждан, также должны строго соблюдаться, во избежание их ограничения.

Следующим наиболее значимым принципом, является принцип юридического равенства. Он находит свое воплощение в ст. 19 Конституции РФ, которая устанавливает: «1. Все равны перед законом и судом. 2. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. 3. Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации»[61].

Принцип равенства граждан перед законом и судом предполагает осуществление правосудия в соответствии с единым, одинаковым для всех законодательством. При этом имеется в виду законодательство не только материальное, но и процессуальное. Любой гражданин, в том числе и иностранный, любое юридическое лицо вправе защищать свои права в суде без каких-либо ограничений в порядке, установленном законом. Кроме того, каждое физическое и юридическое лицо обязано соблюдать закон, и никто не может быть освобожден от этой обязанности, даже судом.

Таким образом, принцип юридического равенства в рамках правового режима иностранных граждан находит свое воплощение в равном юридическом статусе участников материальных и процессуальных правоотношений.

Следующим не менее важным на мой взгляд, является принцип социальной справедливости. В порядке небольшого отступления вспомним тезис философа В.С. Соловьева, ставший классической аксиомой правоведения о том, что право (юридическое) – это минимум нравственности (или оптимум

[61] Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 № 7-ФКЗ) // СПС «Консультант Плюс».

ее), а справедливость – это категория нравственности[62]. Тем самым закон представляет собой низший предел (некоторый минимум нравственности), обязательный для всех.

Принцип социальной справедливости в свою очередь имеет морально-правовое содержание. Справедливость как добро и зло, хорошее и плохое, наполняется конкретикой в зависимости от условий жизни, духовных и иных потребностей различных социальных групп и обществ на соответствующих этапах их развития. Каким же конкретным содержанием может наполняться общеправовой принцип социальной справедливости в правовых режимах?

По мнению Г.С. Беляевой, его конкретное воплощение в правовых режимах иностранных граждан может и должно выражаться в беспристрастности при решении споров о праве, обоснованности выводов фактическими обстоятельствами дела, равенстве всех субъектов подпадающих под данные режимы перед законом, соразмерности преступления и наказания, соответствии между целями законодателя и средствами, избираемыми для их достижения[63].

Следующим важным и ценным принципом правового режима иностранных граждан, является принцип гуманизма. Данный принцип выражается в признании человека как высшей ценности, закреплении и обеспечении его прав, свобод, законных интересов, достоинства личности, условий свободного всестороннего развития и стимулирования подлинно человеческих отношений между людьми.

Существует несколько аспектов проявления гуманизма, причем именно такое понимание гуманизма позволяет выделить его среди других принципов. Первый аспект вполне ясно и недвусмысленно выражен в требованиях о запрете применения пыток, насилия, унижающего человеческое достоинство обращения. Собственно говоря, это формализованное закрепление гуманизма.

---

[62] Соловьев, В.С. Оправдание добра / В.С. Соловьев. - СПб.: Дрофа, 1999. С. 37.
[63] Беляева, Г.С. Правовой режим: Общетеоретические аспекты / Г.С. Беляева. - Курск: Норма, 2012. С. 75.

Как нравственно-юридическая категория гуманизм предполагает уважительное, человеколюбивое отношение к людям, независимо от того, какое было их поведение - правомерным или противоправным. В этом смысле гуманизм очень тесно соприкасается с принципом справедливости, т.к. гуманизм и справедливость являются нравственно-юридическими категориями.

Таким образом, принцип гуманизма в рамках правового режима иностранных граждан находит свое воплощение в признании человека, его прав и свобод высшей ценностью.

Также не менее важным принципом правового режима иностранных граждан является принцип единства прав и обязанностей. Идея сочетания прав и обязанностей получила закрепление в принятой ООН Всеобщей декларации прав человека 1948 года, провозглашающей, что «каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности», что осуществление прав и свобод гражданином требует «должного признания и уважения прав и свобод других, удовлетворения справедливых требований морали, общего порядка и благосостояния в демократическом обществе».

Исходя из этих общих положений, соответствующие государства закрепляют в своем законодательстве более развернутый перечень обязанностей применительно к конкретным условиям и национальным интересам.

Субъективное право и юридическая обязанность отражают две грани одного явления - права, поэтому они не могут существовать в отрыве друг от друга. Право одного лица всегда корреспондирует с обязанностью другого. С другой стороны, существование обязанности имеет смысл только тогда, когда у кого-то есть соответствующее право требовать ее исполнения.

Принцип единства прав и обязанностей в правовых режимах иностранных граждан закреплен практически во всех отраслях права Российской Федерации.

Исходя из вышеизложенного, можно прийти к выводу, что принципы правового режима, все же есть исходные определяющие идеи, базовые поло-

жения, установления, создающие определенный порядок использования правовых средств в целях достижения субъектами своих интересов. В рамках регулирования правовых режимов иностранных граждан, данные принципы дают возможность упорядочить деятельность субъектов права, подпадающих под тот или иной правовой режим, в целостную систему с четко определенными нормативными параметрами, последовательной программной направленностью, процедурным порядком ее осуществления.

1.3 Классификация правовых режимов иностранных граждан в РФ

Обращение в данном параграфе к проблематике классификации правовых режимов иностранных граждан объясняется тем фактом, что в современной правовой действительности (как научной, так и нормативной) понятие «правовой режим иностранных граждан» в целом, приобретает подчас «обиходное» звучание. На сегодняшний день, постепенно увеличивается количество научных трудов, в которых данное понятие употребляется применительно к объектам правового регулирования (особенно в отраслях права), видам деятельности, субъектам права и т.д. подчас относительно свободно и часто неоправданно, без учета предназначения и истинной сущности рассматриваемой категории. Соответственно, можно констатировать такое положение: с одной стороны, правовой режим иностранных граждан – многозначное понятие, которое прочно входит в юридическую терминологию и общественно-политический лексикон для обозначения различных правовых состояний в ряде отраслей права (конституционном, административном и др.); с другой стороны, понятие правового режима иностранных граждан остается одним из наименее изученных и наиболее сложных в правоведении, представляя обширное поле для научных дискуссий об универсальном понятии, сущности и предназначении. Следует заметить также, что рассматриваемый правовой феномен подвергался более или менее глубокому анализу уже давно, однако предельно четкого представления о категории «правовой режим иностранных граждан» так и не было получено. Таким образом, имеется реальная необходимость комплексного общетеоретического исследования категории «правовой режим иностранных граждан», только на основе которого возможно преодоление вышеназванных разночтений.

Классификация правовых режимов иностранных граждан, несомненно имеет важное значение не только для упорядочения соответствующей системы правового регулирования, но и позволяет систематизировать весь объем классифицируемого материала и тем самым избежать односторонности их

научного толкования. И, главное, по верному выражению С.С. Алексеева, «классификация дает возможность при определении ее критериев выявить новые черты, качественные особенности данных явлений»[64].

В силу отсутствия на законодательном уровне более или менее четкого критерия разграничения правовых режимов иностранных граждан и достаточно ограниченным использованием законодателем этой правовой конструкции мы подробнее остановимся на характеристике научных оснований для классификации.

Одной из наиболее значимых возможных классификаций правовых режимов иностранных граждан, на мой взгляд, является классификация по следующему основанию.

По сроку пребывания, то есть в зависимости от того, на какой период времени иностранный гражданин прибыл на территорию Российской Федерации:

- временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане;

- временно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане;

- постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане.

Поскольку о данных правовых режимам речь пойдет в следующей главе моей научной работы, здесь постараюсь кратко осветить об их содержании и сущности.

Что касается правового режима временно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан, стоит сказать следующее. Само по себе понятие «временно пребывающий иностранный гражданин», содержится в Федеральном законе № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в котором говорится что, это лицо, прибывшее в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требую-

[64] Алексеев, С.С. Теория права / С.С. Алексеев. - М.: Норма, 1995. С. 220.

щем получения визы, и получившее миграционную карту, но не имеющее вида на жительство или разрешения на временное проживание[65]. Также стоит отметить, что иностранные граждане, подпадающие под данный правовой режим имеют определенную совокупность прав и обязанностей, связанных с въездом-выездом и фактическим нахождением на территории данного государства. Так, например, срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации определяется сроком действия выданной ему визы. Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток. А также срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и являющегося высококвалифицированным специалистом, и срок временного пребывания в Российской Федерации членов его семьи определяются сроком действия разрешения на работу, выданного такому высококвалифицированному специалисту. Также здесь стоит сказать о том, что временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации по истечении срока действия его визы или иного срока временного пребывания, установленного законом или международным договором Российской Федерации, за исключением некоторых случаев, о которых речь пойдет позже.

Охарактеризовав кратко вышеуказанный правовой режим, перейдем к характеристике правового режима временно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан.

Под воздействие данного режима, подпадают иностранные граждане, временно проживающие в Российской Федерации, то есть лица, получившее разрешение на данное временное проживание[66]. Разрешение на временное

[65] Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ (ред. от 17.04.2017) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».
[66] Там же.

проживание может быть выдано иностранному гражданину в пределах квоты, утвержденной Правительством Российской Федерации, на срок три года. Таким образом, данное разрешение на временное проживание подтверждает право иностранного гражданина временно проживать в РФ до получения вида на жительство. Порядок выдачи разрешения на временное проживание и перечень документов, представляемых одновременно с заявлением о выдаче разрешения на временное проживание, утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Также стоит заметить, что в отличие от иностранного гражданина, постоянно проживающего в России, временно проживающему требуется разрешение на работу[67].

И последний правовой режим по вышеуказанному основанию, является правовой режим постоянно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан. В соответствии с вышеупомянутым законом, данными гражданами являются лица, получившее вид на жительство[68]. Иностранный гражданин, имеющий вид на жительство, вправе свободно выезжать и въезжать на территорию России. Для получения вида на жительство иностранный гражданин должен прожить на территории России не менее года на основании разрешения на временное проживание. Срок действия вида на жительство составляет 5 лет. По окончании этого срока вид на жительство может быть продлен еще на 5 лет, причем количество продлений не ограничено.

Следующей не менее важной и юридически значимой классификацией является, классификация правовых режимов иностранных граждан в зависимости от степени устойчивости правовой связи иностранца с государством пребывания. В данной части в юридической литературе принято выделять следующие режимы:

- национальный правовой режим иностранных граждан;
- специальный правовой режим иностранных граждан;

[67] Галушкин, А.А., Каса И. Актуальные вопросы правового положения иностранных граждан в Российской Федерации / А.А. Галушкин, И. Каса // Юридические науки, - 2013, - № 4, - С. 128-129.

- правовой режим наибольшего благоприятствования[69].

По сути, эти правовые режимы представляют собой юридическое решение вопроса об объеме прав, которые представляются иностранцам. Исходя из этого, постараемся раскрыть содержание данных правовых режимов.

Национальный режим предполагает, что правовой статус иностранных граждан соотнесен со статусом собственных граждан государства. Практическая значимость данного режима состоит в том, что при предоставлении национального режима иностранные граждане пользуются теми же правами и обязанностями, что и граждане страны пребывания[70]. Это обстоятельство имеет важное значение для правильного уяснения сущности национального режима, однако, оно не исчерпывает его содержания, т.к. действие национального режима в отношении иностранцев не безгранично, или, иначе говоря, национальный режим применим лишь в отношении определенных прав и обязанностей за изъятиями, установленными Конституцией, законами и международными договорами РФ. В подтверждение сказанного можно привести положение ст. 4 Закона о правовом положении иностранных граждан, согласно которому «Иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом»[71].

Также, здесь можно упомянуть постановление Конституционного Суда от 17 февраля 1997 г. по жалобе Я.Д. Гафура, в котором он разъяснил, что согласно ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в России правами и несут обязанности наравне с российскими гражданами, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Из содержания данной и других статей Конституции, касающихся прав и свобод человека и гражданина, следует, что речь идет о случаях, устанавливаемых

[69] Герасименко, Ю. В. Иностранцы: понятие и содержание их конституционно-правового статуса: Лекция / Ю.В. Герасименко. - Омск: Юридический институт МВД России, 1996. С.15.
[70] Басик, В.П. Правовые режимы граждан и иностранцев в России и мире / В.П. Басик // Право и политика. – 2003. - №4. – С. 32.
[71] Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ (ред. от 17.04.2017) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

лишь применительно к таким правам и обязанностям, которые являются правами и обязанностями именно гражданина России, т.е. возникают и осуществляются в силу особой связи между государством и его гражданами[72].

Современное же международное право предусматривает возможность ограничения прав личности только в определенных случаях. Так, в Международном пакте о гражданских и политических правах в отношении ряда прав и свобод личности допускается возможность таких ограничений, которые предусматриваются законом и необходимы в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц[73]. В силу сказанного иностранцы практически никогда полностью не уравниваются с собственными гражданами в правах и обязанностях, т.е. объем их правового статуса в любом случае несколько меньше.

Так, в силу ограничений, установленных российским законодательством, иностранные граждане, не имеют доступа к государственной службе, отправлению правосудия, не могут участвовать в общественных объединениях политического характера, они не подлежат призыву на военную служу[74].

Национальный режим не нарушает связи иностранца и с государством его гражданства – в отношении своего государства он несет обязанности при сохранении всех прав.

При применении к иностранцам национального режима вовсе не обязательно действие принципа взаимности[75]. Это означает, что права и свободы предоставляются иностранным гражданам независимо от того, имеют ли такие же права и свободы граждане данного государства в государстве, гражданином которого является иностранец.

---

[72] Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. №6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // СПС «Консультант Плюс».

[73] Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.) // СПС «Консультант Плюс».

[74] Галушкин, А.А., Каса И. Актуальные вопросы правового положения иностранных граждан в Российской Федерации / А.А. Галушкин, И. Каса // Юридические науки, - 2013, - № 4, -- С. 126.

[75] Саенко А. В. Принцип взаимности и принцип национального режима в международном гражданском процессуальном праве / А.В. Саенко // Бизнес в законе. – 2012, -№3, - С. 71-72.

В настоящее время применение в России национального режима имеет безусловный характер, т.е. он предоставляется иностранным гражданам, независимо от того, имеют ли российские граждане аналогичные права в их странах.

Вместе с тем следует признать, что действующее российско законодательство все же предусматривает возможность использования ответных ограничительных мер, так называемых реторсий, однако, их применение возможно только в тех случаях, когда в иностранных государствах осуществляется явная дискриминация по отношению к российским гражданам, либо не в целом – не в отношении всего комплекса прав и свобод, а применительно к отдельным правам[76].

Что касается специального режима, то в отношении него стоит сказать следующе. Как уже следует из его названия, он предусматривает особые правила обращения с иностранными гражданами. Действие специального режима распространяется в отношении, как прав, так и обязанностей. При этом следует учесть, что сущность специального режима сводится к установлению не только ограничений, но и определенных льгот, предоставленных государством иностранцам. Например, иностранные граждане имеют право на беспрепятственный выезд с территории РФ, в том числе при наличии доступа к сведениям, составляющим государственную тайну, в отличие от российских граждан, право выезда которых с территории РФ может быть временно ограничено при их допуске к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям)[77]. Но говоря об обязанностях, необходимо отметить два момента. Во-первых, иностранные граждане, в соответствии с общепринятой практикой, освобождаются от несения обязанностей, вытекающих из правовой принадлежности к своему государству; во-вторых, иностранные граждане наделяются такими обязанностями, которые не свойственны собственным гражданам.

---

[76] Шлюндт Н.Ю. К вопросу о частноправовых реторсиях / Н.Ю. Шлюндт // Ленинградский юридический журнал. – 2013. - №2. – С. 185-186.

[77] Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15.08.1996 N 114-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».

Если национальный и специальный режимы являются по своей сути производными от правоспособности граждан государства пребывания, то режим наибольшего благоприятствования, о котором речь пойдет далее, существует в отношении к правам и обязанностям граждан третьих государств, предоставляемым на территории данного государства.

Режим наибольшего благоприятствования, означает предоставление иностранным гражданам прав, которыми уже пользуются или будут пользоваться граждане любого третьего государства[78].

Интересно, что, характеризуя режим наибольшего благоприятствования, авторы, как правило, указывают, что в правовом регулировании статуса иностранцев он занимает подчинѐнный характер по отношению к двум названным выше видам режимов. Объясняется это тем, что наибольшее благоприятствование устанавливается только в договорном порядке в виде исключительного условия, дополняющего международные договоры и соглашения. В этом случае каждая из договаривающихся сторон обязуется предоставить другой стороне в той или иной области их взаимоотношений права, преимущества, привилегии и льготы, столь же благоприятные, как и те, что она предоставляет или предоставит в будущем любой третьей стране. Все это говорит о том, что режим наибольшего благоприятствования имеет ограниченную область применения и реально затрагивает только отдельные права иностранцев, не влияя на их правовой статус в целом[79].

Охарактеризовав вышеуказанные правовые режимы, стоит отметить, что исследованные классификации, безусловно, являются наиболее распространенными и устоявшимися в юридической литературе. Но, все-таки вне зависимости от данного факта, на сегодняшний день, авторами осуществляются некоторые попытки в создании дополнительных классификаций правовых режимов иностранных граждан. Постараемся исследовать некоторые из них.

---

[78] Гаврилов, В.В. Международное частное право / В.В. Гаврилов. – М.: НОРМА, 2011. С.266.

[79] Кочуков, Т.В. Конституционно-правовой статус иностранцев и лиц без гражданства в Российской Федерации: дис. …канд. юрид. наук: 12.00.02 / Кочуков Тарас Вячеславович. – М., 2004. С. 54.

На мой взгляд, полагается возможным классифицировать правовые режимы в зависимости от степени подчиненности иностранных граждан юрисдикции РФ:

- правовой режим дипломатических и консульских работников, а также членов их семей;

- правовой режим корреспондентов и журналистов, аккредитованных в Российской Федерации;

- правовой режим военнослужащих иностранных воинских частей, экипажей военных кораблей, самолетов военно-воздушных сил (ВВС).

В отношении каждой категории данных иностранных граждан, предоставляется на территории Российской Федерации свой правовой режим. В свою очередь, содержание правового режима, зависит от статуса иностранного лица. Соответственно, права и обязанности, правовые средства и способы правового регулирования, гарантии и принципы в отношении указанных режимов устанавливаются индивидуально. Так, например, в отличие от простого иностранного гражданина, дипломатический или консульский, наделяются рядом привилегий, дающих им более широкий круг прав и обязанностей, а, следовательно, и особое правовое положение. Тоже самое можно сказать и в отношении других вышеупомянутых категорий лиц.

Еще одну классификацию правовых режимов можно выстроить в отношении иностранных граждан осуществляющих на территории РФ трудовую деятельность. Таковыми режимами будут являться:

-трудовой правовой режим иностранных граждан временно пребывающих в российской Федерации;

-трудовой правовой режим иностранных граждан временно или постоянно проживающих иностранных граждан.

Так, разрешительный порядок на занятие той или иной трудовой деятельностью не касается иностранных лиц, временно или постоянно проживающих на территории Российской Федерации. Ограничения по трудоустройству относятся лишь к лицам, временно пребывающим на территории

Российской Федерации, которые могут находиться в России в течение срока выданной им визы либо в случае въезда в безвизовом режиме - не дольше девяноста суток. В случае заключения таким иностранным лицом трудового договора или же гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) срок его пребывания продлевается на срок действия такого договора, но не более чем на один год с момента въезда на территорию Российской Федерации. Причем для такого продления необходимо соответствующее решение территориального органа внутренних дел и отметка в миграционной карте.

Подводя итог исследованного в данном параграфе материала, стоит отметить следующее. В отечественной юридической литературе, на сегодняшний день, отсутствуют устоявшиеся классификации правовых режимов иностранных граждан. В свою очередь, классификации, изложенные выше, исходя из сложившейся практики, являются наиболее распространенными и приемлемыми. Тем не менее, данная проблема однозначно нуждается в более подробном ее изучении.

ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Правовой режим временно пребывающих иностранных граждан в Российской Федерации

Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации регулируется несколькими наиболее значимыми нормативно-правовыми актами. Одним из таких является Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 года, о котором мной уже не однократно упоминалась выше. Так, в данном нормативном акте четко разграничиваются три категории иностранных граждан:

- временно пребывающие на территории Российской Федерации;
- временно проживающие в Российской Федерации;
- постоянно проживающие в Российской Федерации.

Исходя из классификации, можно сделать вывод, что для каждой из данных вышеперечисленных категорий иностранных граждан имеется свой правовой режим. Постараемся охарактеризовать и проанализировать каждый из них.

Но прежде чем приступить к характеристике каждого в отдельности, стоит осветить несколько общеправовых моментов для всех иностранных граждан. Так, например, в соответствии с законодательством РФ о правовом положении иностранных граждан в РФ иностранные граждане, въехавшие в РФ, обязаны зарегистрироваться в течении трех рабочих дней со дня прибытия в РФ. Информация о регистрации иностранных граждан подлежит передаче в центральный банк данных. Регистрация детей, не достигших возраста 18 лет, въехавших в РФ вместе с родителями или с одним из них, осуществляется одновременно с регистрацией родителя, в чей паспорт внесены имена детей.

Итак, что касается временно пребывающих иностранных граждан в Российской Федерации, то к ним, действующее законодательство относит

иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы. Отличительной особенностью этой категории иностранных граждан является то, что для них не требуется получения вида на жительство или разрешения на временное проживание. Срок временного пребывания иностранного гражданина определяется сроком действия выданной ему визы. Виза – это разрешение на въезд в Российскую Федерацию, выезд из Российской Федерации и транзитный проезд через ее территорию по действительным документам, удостоверяющим личность иностранного гражданина[80]. Законодательство Российской Федерации о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации различает иммиграционные визы (разрешающие иностранному гражданину постоянно проживать в Российской Федерации) и неиммиграционные (дающие право на временное пребывание на территории Российской Федерации), а также однократные и многократные. Иностранные граждане получившие многократные визы, имеют право на неоднократный въезд в РФ и выезд из РФ в течение срока действия виз. Иностранным гражданам, въезжающим в РФ в целях обучения в государственных, муниципальных или негосударственных образовательных учреждениях профессионального образования, могут выдаваться многократные визы. Действительные на период обучения в соответствии с международным договором РФ. Основанием для рассмотрения вопроса о выдаче визы является: приглашение на въезд, оформленное в установленном порядке; вербальная нота органа по внешним сношениям иностранного государства; предоставление иностранному гражданину политического убежища в РФ или признание иностранного гражданина беженцем на территории РФ; уведомление федерального органа исполнительной власти; ведающего вопросами иностранных дел, о приятии положительного решения о въезде иностранного гражданина в РФ для постоянного проживания, направленное в дипломатическое представительство или консульское учреждение РФ в иностранном государстве; надлежащим образом оформленный

[80] Биржаков, М.Б. Введение в туризм / М.Б. Биржаков. - СПб.: Норма, 2006. С. 169.

договор о групповой или об индивидуальной туристической поездке либо об ангажементе[81].

Право на приглашение иностранных граждан в РФ имеют органы государственной власти, органы местного самоуправления, граждане РФ и российские юридические лица, а также юридическое лица иностранных государств, представительства или филиалы указанных юридических лиц, на законных основаниях находящиеся в РФ. В зависимости от цели въезда в РФ к заявлению иностранного гражданина о выдаче ему неиммиграционной визы прилагаются приглашение на въезд в РФ и гарантии материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина или документы, подтверждающие наличие у иностранного гражданина средств для проживания в РФ и для выезда из РФ. Форму, содержание и порядок оформления приглашения, форму и содержание гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина устанавливает Правительство Российской Федерации. Оформление приглашения является платным. Размер оплаты за оформление приглашения и порядок ее взимания устанавливается законами РФ. В случаях, предусмотренных международными договорами РФ, приглашение и паспорт являются основанием для безвизового въезда (выезда).

В том случае, если иностранный гражданин прибыл в РФ в порядке, не требующем получения визы, срок его временного пребывания за некоторыми исключениями не может превышать 90 суток. По истечении этого срока или срока действия визы иностранный гражданин обязан выехать из РФ, если на момент истечения указанных сроков им не получено разрешение на продление срока пребывания либо разрешение на временное проживание.

Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации может быть соответственно продлен либо сокращен в случаях, если изменились условия или перестали существовать обстоятельства, в связи с которыми ему был разрешен въезд в Российскую Федерацию.

[81] Аникеева, Е.Д. Конституционно-правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Аникеева Елена Дмитриевна. – М., 2004. –С. 47-48.

Решение о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации принимается федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел, или федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами внутренних дел, или его территориальными органами.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и заключившего трудовой договор или гражданского-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг) с соблюдением требований настоящего Федерального закона, продлевается на срок действия заключенного договора, но не более чем на год, исчисляемый со дня въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию. Решение о продлении срока временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации принимается территориальным органом федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел, о чем делается отметка в миграционной карте.

Несмотря на то, что в Российском законодательстве имеются различные нормативные акты, регулирующие права и обязанности иностранных граждан, все же стоит заметить, что в их содержании присутствуют достаточно значимые пробелы. Посредством их наличия, иностранные граждане в той или иной степени ущемляются в своих правах на территории Российской Федерации. Постараемся выявить и обозначить данные изъяны, присутствующие в национальном законодательные, а также разобраться, на сколько важными они являются для иностранных граждан в целом.

Так, дискуссионным вопросом, возникающим при реализации иностранными гражданами временно пребывающими на территории Российской Федерации своего права на труд, является следующий.

Из анализа правовых норм, регулирующих права иностранных граждан временно пребывающих на территории РФ, можно сделать вывод, что иностранный гражданин, работающий в РФ на основании патента, может быть

направлен в командировку так же, как и гражданин РФ. При этом командирование такого работника для работы в другом субъекте РФ, по моему мнению, может повлечь применение мер административной ответственности в отношении работодателя. К данному выводу прихожу исходя из следующих обстоятельств.

В соответствии с ч.5 ст. 11 Трудового Кодекса РФ на территории Российской Федерации правила, установленные трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права, распространяются на трудовые отношения с участием иностранных граждан, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, другими федеральными законами или международным договором Российской Федерации[82].

Право работодателя направлять работников для выполнения служебного поручения в командировку предусмотрено ст. 166 ТК РФ. Не могут быть направлены в командировку только некоторые категории работников, перечисленные в ТК РФ: заключившие ученический договор, за исключением случаев, когда командировка связана с ученичеством (ст. 203 ТК РФ), беременные женщины (часть первая ст. 259 ТК РФ), работники в возрасте до 18 лет (ст. 268 ТК РФ). Только с согласия работника и при условии письменного уведомления о возможном с их стороны отказе от командировки могут быть направлены в командировку лица, указанные в части второй ст. 259 и ст. 264 ТК РФ. В отношении остальных категорий работников (в том числе иностранных граждан) исключений не предусмотрено.

При этом в соответствии с п. 4.2 ст. 13 Федерального закона от 25.07.2002 №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», временно пребывающий в РФ иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта РФ, на территории которого ему выданы разрешение на работу или патент. Работодатель или заказчик работ (услуг) не вправе привлекать иностранного гражданина к трудовой деятельности вне пределов субъекта Российской Фе-

[82] Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017). // СПС «Консультант Плюс».

дерации, на территории которого данному иностранному гражданину выданы разрешение на работу или патент (за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами).

Из этого правила есть определенные исключения: так, согласно Приказу Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 28 июля 2010 г. №564н «Об установлении случаев осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином или лицом без гражданства, временно пребывающими (проживающими) в Российской Федерации, вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу (разрешено временное проживание)»[83], временно пребывающий иностранный гражданин вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов того субъекта РФ, на территории которого ему выдано разрешение на работу, если выполняет работы по профессиям и должностям, перечисленным в п. 1 приложения к данному нормативному акту. При этом общая продолжительность трудовой деятельности таких иностранных работников вне пределов субъекта РФ не может превышать: 10 календарных дней в течение периода действия разрешения на работу при направлении в служебную командировку и 60 календарных дней в течение периода действия разрешения на работу, если постоянная работа осуществляется в пути или носит разъездной характер, о чем есть указание в трудовом договоре.

При этом следует учитывать, что с 1 января 2015 года вступил в силу целый ряд поправок в нормативные акты, регулирующие труд иностранцев в России. В частности, если ранее по общему правилу для осуществления трудовой деятельности в РФ иностранцу требовалось получать разрешение на работу, то в настоящее время иностранные граждане, прибывшие в РФ в порядке, не требующем получения визы, и законно находящиеся на ее территории, могут привлекаться к работе работодателем — юридическим лицом при

[83] Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 28 июля 2010 г. №564н «Об установлении случаев осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином или лицом без гражданства, временно пребывающими (проживающими) в Российской Федерации, вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу (разрешено временное проживание)». // СПС «Консультант Плюс».

наличии у такого иностранного гражданина патента, выданного в соответствии с законом (п. 1 ст. 13.3 Закона №115-ФЗ)[84]. При этом законодатель различает термины «разрешение на работу» и «патент» (п. 1 ст. 2 Закона № 115-ФЗ). А поскольку положения приказа № 564 сформулированы вполне однозначно — речь идет о лицах, работающих на основании разрешения на работу, полагаем, что нет достаточных правовых оснований для распространения изложенного в приказе порядка на иностранцев, работающих в РФ на основании патента. Более того в случае расширительного толкования положений приказа, на мой взгляд, достаточно высока вероятность привлечения работодателя к административной ответственности: согласно ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ привлечение иностранного гражданина к трудовой деятельности вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого данному иностранному гражданину выдан патент, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц — от двадцати пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц — от двухсот пятидесяти тысяч до восьмисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.

Следует признать, что буквальное толкование положений приказа создает несколько абсурдную ситуацию, когда лица, прибывшие в РФ на основании визы (и, соответственно, работающие на основании разрешения на работу), будут пользоваться большей свободой в осуществлении трудовой деятельности и перемещениях по сравнению с «безвизовыми» иностранцами. Однако, поскольку в Приложение не были внесены изменения, позволяющие направлять в командировку в другой субъект РФ работника, осуществляющего трудовую деятельность на основании патента, во избежание возможных последствий, по моему мнению, следует исходить из буквального толкования Приложения.

[84] Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

Таким образом, ввиду отсутствия разъяснений и судебной практики по освещенному вопросу, на мой взгляд, законодателю стоит официально дать разъяснение данному Приказу Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 28 июля 2010 г. №564н, в целях избегания негативных последствий.

Исходя из анализа норм законодательства, регулирующих данный правовой режим, стоит отметить, что как таковых значимых проблем при его реализации иностранными гражданами временно пребывающими на территории РФ, не возникает. Куда серьезнее они выявляются при применении другими двумя категориями иностранных граждан своих законодательно установленных правовых режимов. На мой взгляд, следует перейти к их рассмотрению.

2.2. Правовой режим временно проживающих иностранных граждан в Российской Федерации

Основным нормативно-правовым актом, регулирующим правовое положение временно проживающих иностранных граждан на территории Российской Федерации, является вышеупомянутый Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 года. Согласно ему, к временно проживающим иностранным гражданам законодательство относит лиц, получивших разрешение на временное проживание в РФ. Разрешение на временное проживание представляет собой подтверждение права иностранного гражданина временно проживать в РФ до получения вида на жительство, оформленное в виде отметки в документе, удостоверяющем личность. Разрешение содержит следующие сведения: фамилию, имя (написанное буквами русского и латинского алфавитов), дату принятия решения о выдаче разрешения, наименование органа, выдавшего разрешения. Порядок выдачи разрешения на временное проживание и перечень документов, предоставляемых с заявлением о выдаче такого разрешения, утверждаются Правительством Российской Федерации. Срок действия такого разрешения составляет 3 года. Разрешение на временное проживание выдается в пределах квоты, ежегодно утверждаемой Правительством РФ с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте РФ и его возможностей по обустройству иностранных граждан. Законодательством допускается выдача разрешения на временное проживания без учета квоты. Такое разрешение может быть выдано иностранному гражданину:

- родившемуся на территории РСФСР и состоящему в прошлом в гражданстве СССР или родившемуся на территории Российской Федерации;

- признанному нетрудоспособным и имеющему дееспособных сына или дочь, состоящих в гражданстве Российской Федерации;

- имеющему хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве Российской Федерации;

- состоящему в браке с гражданином Российской Федерации, имеющим место жительства в Российской Федерации;

- осуществившему инвестиции в Российской Федерации в размере, установленном Правительством Российской Федерации, также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом.

Территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел, по заявлению, поданному в указанный орган временно пребывающим в Российской Федерации иностранным гражданином, либо по заявлению, поданному иностранным гражданином в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации в государстве проживания этого гражданина, в шестимесячный срок выдает иностранному гражданину разрешение на временное проживание либо отказывает ему в выдаче такого разрешения.

Территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел, при рассмотрении заявления иностранного гражданина о выдаче разрешения на временное проживание направляет запросы в орган безопасности, службу судебных приставов, налоговые органы, органы социального обеспечения, органы здравоохранения, органы миграционной службы и другие заинтересованные органы, которые в двухмесячный срок со дня поступления запроса предоставляют информацию о наличии либо об отсутствии обстоятельств, препятствующих выдаче иностранному гражданину разрешения на временное проживание.

В случае, если иностранному гражданину было отказано в выдаче разрешения на временное проживание, он вправе повторно подать в том же порядке заявление о выдаче разрешения на временное проживание не ранее чем через один год со дня отклонения предыдущего заявления.

Несмотря на полноту норм законодательного регулирования правового режима временно проживающих иностранных граждан на территории Рос-

сийской Федерации, на мой взгляд, все же имеются значительные недоработки и пробелы, порождающие в данной правовой сфере дискуссии. Обратимся к некоторым из них.

Так, стоит обратить внимание на то, что ст.ст. 2 и 6 Закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» вводят как раз-таки данную новую категорию иностранцев по сравнению с ранее действующим законом – то есть временно проживающие иностранные граждане. К ним отнесены не только лица (следует полагать - работники-мигранты), прибывающие на территорию России в пределах установленных квот, но и лица, находящиеся в России на иных законных основаниях. Например, родившиеся на территории РСФСР и РФ; ранее состоявшие в гражданстве СССР; нетрудоспособные родители, имеющие детей - российских граждан; супруги российских граждан. Однако для этих категорий срок, разрешающий временное проживание в России, установлен в три года. Согласно же ст. 7 закона, всем этим лицам может быть отказано в выдаче разрешения на временное проживание (либо оно может быть аннулировано) - если в течение указанных трех лет иностранный гражданин находился за пределами РФ более шести месяцев, не может представить доказательств возможности содержать себя и членов своей семьи в РФ в пределах прожиточного минимума, не имеет жилого помещения в РФ.

Проведя анализ данных норм, я прихожу к выводу, что из указанного перечня лиц, следовало бы исключить супругов, нетрудоспособных родителей, детей нетрудоспособных родителей, поскольку для них указанные ограничения могут служить непреодолимым препятствием для дальнейшего проживания в России со всеми последствиями разрыва семейных и родственных связей и нарушением личных и имущественных прав.

Таким образом, на мой взгляд, следует внести изменения в Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», посредством включения в него новой нормы, следующего содержания: «Такие основания отказа в выдаче либо

аннулирования разрешения на временное проживание, как: по истечении трех лет со дня въезда не имеет в Российской Федерации жилого помещения на основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации; находится за пределами Российской Федерации более шести месяцев; не может представить доказательств возможности содержать себя и членов своей семьи в РФ в пределах прожиточного минимума; не распространяются на супругов, нетрудоспособных родителей, детей нетрудоспособных родителей.

Еще одной, не менее важной, является проблема следующего характера. Так, Всеобщая декларация прав человека определяет, что «каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну»[85]. Аналогичное право закреплено в ст.12 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г[86]. На сегодняшний день, принятая на основе общепринятых принципов и норм международного права Конституция РФ 1993 г., также предоставляет право иностранным гражданам, законно находящимся на территории Российской Федерации, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Однако необходимо отметить, что 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.

Так пункт 2 ст. 11 Закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» содержит ограничения в передвижении временно проживающих граждан в части запрета на изменение своего места проживания. Такие граждане не вправе по своему желанию изменять место своего проживания не только вне пределов одного субъекта федерации, но и в пределах этого субъекта. Поскольку временно проживающими могут быть супруги, нетрудоспособные дети, родители и иные граждане, ограничение их

[85] «Всеобщая декларация прав человека» (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948). // СПС «Консультант Плюс».
[86] «Международный пакт о гражданских и политических правах» (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН). // СПС «Консультант Плюс».

прав входит в прямое противоречие с конституционным принципом свободы передвижения и выбора места жительства (ст. 27 Конституции РФ). Например, супруг-иностранец не сможет временно проживать с родственниками своего супруга (родителями, детьми и проч.), выезжать на отдых, в туристические поездки, в деловые командировки, то есть будет крепостным в полном смысле этого слова.

В данном случае, оппоненты могут возразить и не согласиться с моим мнением, оправдывая свою позицию тем, что возможность ограничения личных прав иностранных граждан законодательно закреплена в международных нормативных актах, хотя они и определяют, что пользование правами человека не должно ограничиваться. При этом данные акты устанавливают четкие обоснования, конкретные пределы введения ограничений прав и цели возможных отступлений от тех прав, которые защищены международными соглашениями.

Так возможность наложения ограничений на право иностранного гражданина на свободу передвижения нашла свое закрепление в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г., в котором установлено, что данные права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в настоящем Пакте иными правами.

То есть в целом введение ограничений на личные права иностранных граждан, в том числе и на право их свободного передвижения в пределах государства пребывания, оправдывается тем, что общество для своего наиболее благополучного и мирного существования вынуждено вводить определенные ограничения абсолютной свободы членов своего общества, в том числе и иностранных граждан, сдерживая тем самым их безграничную активность, которая может противоречить правам и интересам других членов этого общества[87].

[87] Маковецкая М.Г. Пределы ограничений права на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства иностранных граждан в Российской Федерации / М.Г. Маковецкая // Государство и право. Юридические науки. – 2012. - №1. - С. 48-49.

Действительно, в данном случае я полностью соглашусь с тем, что государству пребывания можно ограничивать права иностранных граждан, но только в той мере, в которой это является необходимым. Но является ли такое весомое ограничения права на передвижение иностранного гражданина временно проживающего на территории определенного субъекта крайне вынужденным и необходимым. На мой взгляд, такие ограничения являются сверх дискриминационными и противоречащими основному закону РФ. Поэтому, законодателю, следовало бы, пересмотреть и изменить положения пункта 2 ст. 11 Закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», хотя бы в части возможности передвижения данной категории граждан свободно, в пределах субъекта РФ. Так как, на сегодняшний день, такое положение, приводит к многочисленным нарушениям прав граждан - права на труд, отдых, занятие предпринимательской деятельностью, на охрану здоровья и медицинскую помощь (санаторное лечение, например), на участие в культурной жизни и на доступ к культурным ценностям и прочих прав, предусмотренных Конституцией РФ.

Исходя из анализа вышеизложенной проблемы, на мой взгляд, следует внести изменения в пункт 2 ст. 11 Федерального закона РФ от 25 июля 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: «Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание, но не вправе избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Российской Федерации».

Также стоит обратить внимание на еще одну важную проблему, касающуюся реализации иностранных граждан временно проживающих на территории РФ своего права на получение разрешения на временное проживание. Так основанием отказа в выдаче разрешения на временное проживание (п. 13 ст. 7) признается наличие одного из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих. Наибольший резонанс вызва-

ла проблема обнаружения ВИЧ-инфекции у иностранного гражданина и как последствие этого, принятие в отношении него решения о нежелательности его проживания в Российской Федерации либо об отказе в выдаче ему разрешения на временное проживание в Российской Федерации или об аннулировании ранее выданного разрешения или о депортации такого лица.

На протяжении долгого времени, в том числе и на сегодняшний день, в национальном законодательстве нет четко установленных оснований и процедуры принятия решений, касающихся права иностранных граждан, у которых выявлена ВИЧ-инфекция, на пребывание и проживание в Российской Федерации. Посредством этого, рождается большое количество жалоб со стороны иностранных граждан больных ВИЧ - инфекцией, о незаконном принятии в отношении них решений о нежелательности проживания их в Российской Федерации либо об отказе в выдаче разрешения на временное проживание в Российской Федерации или об аннулировании ранее выданного разрешения или о депортации. В свою очередь решения являются незаконными, так как суды, при их вынесении не учитывают гуманитарные соображения и семейные права. На мой взгляд, наличие заболевания ВИЧ-инфекции не является весомым основанием для принятия вышеперечисленных жестких мер в отношении иностранных граждан. По данному вопросу, имеется Постановление Конституционного Суда РФ от 12.03.2015 № 4-П «По делу о проверке конституционности положений части четвертой статьи 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», подпункта 13 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и пункта 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» в связи с жалобами ряда гра-

дан»[88], в котором он, более подробно разрешает данную проблему нескольких иностранных граждан.

Так, гражданка Украины У. с 2011 года проживала в городе Сочи совместно с гражданином России У., с которым в марте 2012 года вступила в брак. В связи с выявлением у У. ВИЧ-инфекции территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека 9 июня 2012 года принял решение о нежелательности ее пребывания (проживания) на территории Российской Федерации. 23 августа 2012 года у супругов родился сын, который признан гражданином России. Кроме того, У. имеет еще одного ребенка. После выезда в 2012 году на территорию Украины вернуться обратно У. не смогла, поскольку ей было вручено уведомление о запрете на въезд в Российскую Федерацию. В настоящий момент У. проживает на Украине, а ее муж и сын переехали в город Санкт-Петербург, где получили регистрацию по месту постоянного проживания. Заявление гражданина У. о признании незаконным запрета на въезд его жены в Российскую Федерацию оставлено без удовлетворения судами всех инстанций, в том числе Верховным Судом Российской Федерации, при этом какой-либо оценки семейным обстоятельствам в рамках данного дела дано не было.

Конституционный Суд РФ, при разрешении данной жалобы мотивировал следующим. С конституционно-правовой точки зрения страдающие ВИЧ-инфекцией иностранные граждане и лица без гражданства, члены семьи которых постоянно проживают на территории Российской Федерации, составляют одну категорию; в отношении субъектов, относящихся к этой категории, на Российскую Федерацию в силу Конституции Российской Федерации возложена обязанность защиты прав, вытекающих из ее статьи 38 (ч.1 Материнство и детство, семья находятся под защитой государства; ч.2 Забота

[88] Постановление Конституционного Суда РФ от 12.03.2015 № 4-П «По делу о проверке конституционности положений части четвертой статьи 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», подпункта 13 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и пункта 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» в связи с жалобами ряда граждан». // СПС «Консультант Плюс».

о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей), что не препятствует федеральному законодателю вводить в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, страдающих ВИЧ-инфекцией и проживающих на территории Российской Федерации, - с учетом специфики этого заболевания, его протекания, лечения и иных имеющих значение факторов - дополнительные требования, направленные на воспрепятствование распространению ВИЧ-инфекции, при условии, что они будут соразмерны, адекватны и пропорциональны преследуемой цели. Также стоит учитывать и тот факт, что для того чтобы обеспечить соразмерность, пропорциональность и справедливость вводимых ограничительных мер, федеральный законодатель обязан любое свое решение основывать на оценке данных, характеризующих сущностные признаки того или иного предмета регулирования. Применительно к ВИЧ-инфекции в настоящий момент мировым сообществом признано, что наличие таковой у лица не должно рассматриваться как условие, создающее угрозу для здоровья населения, поскольку вирус иммунодефицита человека, хотя он и является инфекционным, передается не в результате присутствия инфицированного лица в стране или при случайном контакте через воздух или общие носители, такие как еда или вода, а через конкретные контакты, которые почти всегда являются частными. Исходя вышеизложенного принятие в отношении страдающего ВИЧ-инфекцией иностранного гражданина, члены семьи которого постоянно проживают на территории Российской Федерации, решения о нежелательности его проживания в Российской Федерации либо об отказе в выдаче ему разрешения на временное проживание в Российской Федерации или об аннулировании ранее выданного разрешения и о депортации такого лица, при отсутствии с его стороны нарушений требований, которые установлены законодательством в отношении ВИЧ инфицированных лиц, направлены на предотвращение дальнейшего распространения данного заболевания и соблюдение которых не позволяет рассматривать такое лицо в качестве несущего повышенные риски для окружающих сверх обусловленных свойствами данного заболевания (как они выявлены медици-

ной на сегодняшний день), а также при отсутствии иных обстоятельств, свидетельствующих о необходимости применения к нему подобных ограничений, не может быть признано соразмерным и адекватным конституционно значимым целям и ценностям.

В связи с эти, Конституционный Суд РФ обязал внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения, направленные на уточнение оснований и процедуры принятия решений, касающихся права иностранных граждан, у которых выявлена ВИЧ-инфекция, на пребывание и проживание в Российской Федерации. Но, тем не менее, на сегодняшний день, никаких изменений в данной части произведено не было.

Исходя из данного обстоятельства, представляется необходимым повторно обязать федерального законодателя внести данные изменения, а судам до совершения указанных действий при отправлении правосудия руководствоваться данным Постановлением Конституционного Суда РФ от 12.03.2015 №4-П.

Подводя итог всему вышесказанному, стоит сделать вывод о том, на сегодняшний день, безусловно, имеются недоработки и пробелы в регулировании правового режима временно проживающих иностранных граждан на территории Российской Федерации. Законодательному органу необходимо уделить внимание разрешению ряда таких проблем, с целью усовершенствования всей нормативно-правовой базы регулирующей правовое положение иностранных граждан на территории РФ.

2.3. Правовой режим постоянно проживающих иностранных граждан в Российской Федерации

Правовое положение иностранных граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, также регулируется Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 года. Согласно ему, постоянно проживающими в Российской Федерации признаются иностранные граждане, получившие вид на жительство. В свою очередь, вид на жительство – это выданный иностранному гражданину (лицу без гражданства) документ, подтверждающий его права на постоянное проживание в РФ, а также право свободного выезда из РФ и въезда в РФ. Одновременно вид на жительство является документом, удостоверяющим личность иностранного гражданина. Такой документ выдается по заявления иностранного гражданина в течении срока действия разрешения на временное проживание. До получения вида на жительство иностранный гражданин должен прожить в РФ не менее 1 года на основании разрешения на временное проживание. Вид на жительство выдается сроком на 5 лет и по окончании этого срока может быть продлен еще на 5 лет. Количество таких продлений закон не ограничивает. Вид на жительство содержит те же реквизиты, что и документ на временное разрешение, порядок его выдачи также определяется решением Правительства Российской Федерации.

По основаниям, специально оговариваемым законодательством, иностранному гражданину может быть отказано в выдаче разрешения на временное проживание, вид на жительство, а выданное разрешение (вид на жительство) может быть аннулировано:

- если такое лицо выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации;

- финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность;

- в течение пяти лет, предшествующих дню подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание, подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации либо депортации;

- представил поддельные или подложные документы либо сообщим о себе заведомо ложные сведения;

- осужден вступившим в законную силу приговором суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан особо опасным;

- имеет непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом;

- неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекался к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в части обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации;

- не может представить доказательств возможности содержать себя и членов совей семьи в Российской Федерации в пределах прожиточного минимума, не прибегая к помощи государства, за исключением случая, если иностранный признан нетрудоспособным;

- по истечении трех лет со дня въезда не имеет в Российской Федерации жилого помещения на основаниях предусмотренных законодательством Российской Федерации;

- выехал из Российской Федерации в иностранное государство для постоянного проживания;

- находится за пределами Российской Федерации более шести месяцев;

- заключил брак с гражданином Российской Федерации, послуживший основанием для получения разрешения на временное проживание, и этот брак признан судом недействительным;

- является больным наркоманией, либо не имеет сертификата об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), либо страдает одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих. Перечень таких заболеваний и порядок подтверждения их наличия или отсутствия утверждаются Правительством Российской Федерации[89].

Исследовав нормы национального законодательства регулирующего правовое положение постоянно проживающих иностранных граждан в Российской Федерации, стоит отметить следующее. Не смотря на то, что данная категория граждан в отличие от двух выше исследованных мной является более «проверенной» и вызывающей наибольшее доверие со стороны государственных органов, тем не менее, при реализации ими своих прав, возникают некоторые противоречия, а следом и обнаруживаются пробелы в законодательном регулировании в данной сфере. Исследовав юридическую литературу, а также практику Конституционного Суда Российской Федерации в части иностранного законодательства, мной были выявлены следующие проблемы в законодательном регулировании правового режима постоянно проживающих на территории Российской Федерации иностранных граждан.

Так вновь, обращаясь к Федеральному закону от 25.07.2002г. №115 -ФЗ «О правовом положении иностранных граждан», стоит заметить, что указанный нормативный документ в числе прочих правовых аспектов, регулирует вопросы получения, продления, аннулирования вида на жительство.

Как уже было упомянуть ранее, в соответствии с абз. 7 ст. 2 данного Закона «вид на жительство — это документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное

[89] Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

проживание в Российской Федерации, а также их права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию».

Получение вида на жительство для иностранного гражданина, как правило, имеет огромное значение, поскольку позволяет существенно расширить границы правового статуса иностранца: обеспечивает возможность свободного пересечения последним государственной границы РФ, постоянного проживания на территории РФ, а также является одним из условий для обращения за получением гражданства РФ.

По вышеуказанным причинам, значительное количество иностранных граждан, временно пребывающих на территории РФ, стремятся получить вид на жительство. Существенное количество обращений за получением вида на жительство на практике порождает немало прецедентов – нестандартных жизненных ситуаций, разрешение которых позволяет выявить отдельные практические проблемы, возникающие в правовом механизме выдачи вида на жительство.

Сегодня в научной литературе можно встретить упоминания о проблеме фиктивных браков, заключаемых с целью получения вида на жительство и гражданства[90], а также исследования по проблеме признания юридической силы отдельных документов, подаваемых иностранным гражданином для получения вида на жительство. В частности, речь идет о признании справки о наличии вклада в кредитном учреждении в качестве документа, подтверждающего наличие у иностранного гражданина законного источника средств к существованию[91].

Однако, как показывает практика, многочисленные проблемы у иностранных граждан возникают не только при получении, но и при продлении вида на жительство.

---

[90] Искевич, И.С., Сахаров, А.В. Международно-правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации / И.С. Искевич, А.В. Сахаров // - Вестник ЛГУ. – 2011. - № 2. - С. 21 - 24.

[91] Капинус В.Н. Правовая регламентация заключения, изменения и прекращения трудовых отношений с иностранными гражданами / В.Н Капинус // - Законы России: опыт, анализ, практика. - 2015. - №8. - С. 94 - 98.

Так, в соответствии ч.3 ст. 8 Закона, иностранный гражданин вправе обратиться в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции для продления срока действия вида на жительство не позднее, чем за два месяца до истечения срока действия, имеющегося у него вида на жительство.

Просрочка подачи иностранным гражданином заявления о продлении вида на жительство является весьма распространенным нарушением, которое, как правило, влечет за собой серьезные правовые последствия.

Действующее миграционное законодательство, к сожалению, не содержит перечня уважительных причин (болезнь, длительная командировка и др.), которые могли бы служить смягчающими обстоятельствами при рассмотрении заявления о продлении вида на жительство, поданного с нарушением установленного срока.

По указанной причине, лица, допустившие подобную просрочку, могут лишь в судебном порядке пытаться оспорить решение миграционного органа об отказе в рассмотрении заявления, ссылаясь на наличие уважительных причин просрочки.

Стоит отметить, что ранее действовавший «Административный регламент по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации» утв. Приказом Федеральной миграционной службы от 29 февраля 2008 г. №41, предусматривал возможность подачи заявления о продлении вида на жительство и в случае пропуска иностранным гражданином срока подачи заявления по уважительным причинам, но не позднее окончания срока действия вида на жительство. Ныне действующий Административный регламент по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации» утв. Приказом Федеральной миграционной службы от 22 апреля 2013 г.

№215 не содержит перечня уважительных причин пропуска срока подачи заявления о продлении вида на жительство.

Стоит обратить внимание на то обстоятельство, что в юридических источниках причина исключения данного перечня уважительных причин из нормативного акта не освещается. На мой взгляд, данное действие не имеет оправданного значения. Этот вывод складывается исходя из тех обстоятельств, что суды, при отправлении правосудия, не перестают ссылаться на данные уважительные причины, будучи закрепленные уже в недействующим нормативном акте.

Таким примером может послужить решение Надымского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа по делу № 2-698/2015 от 09 апреля 2015 года «по исковому заявлению Кирильчука О.А. к ОУФМС России по Ямало-Ненецкому автономному округу в г.Надым о восстановлении срока на подачу заявления о продлении вида на жительство»[92]. В данном судебном решении Кирильчук О.А. обратился с иском к ОУФМС России по Ямало-Ненецкому автономному округу в г.Надым о восстановлении срока на подачу заявления о продлении вида на жительство. В обоснование он указал, что 09 апреля 2010 г. решением ОУФМС ему предоставлен вид на жительство сроком с 06 мая 2012 г. по 09 апреля 2015 г. В соответствии с видом на жительство, он, со своей женой и детьми постоянно проживает по адресу: <адрес> 29 января 2015 г. он обратился с заявлением об продлении вида на жительство, которое в соответствии с законодательством РФ должно быть подано не менее чем за два месяца до окончания срока действия вида на жительство. В принятии заявления истцу отказано по тем основаниям, что с 01 января 2015 г. иностранным гражданам необходимо представить сертификат об успешной сдаче экзамена по русскому языку, основам законодательства и истории России. В тот же день истец обратился в Тюменский государственный университет, но смог сдать экзамен лишь 10 февраля 2015 г. – в ближайший день сдачи экзамена. Полагает, что им пропущен срок по уважительным причинам и

[92] Решение Надымского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа по делу № 2-698/2015 от 09 апреля 2015 года // СПС «Консультант Плюс».

просит восстановить ему срок подачи заявления о продлении срока действия вида на жительство. ОУФМС России по Ямало-Ненецкому автономному округу в г.Надым отказало истцу в принятии заявления о продлении вида на жительство ввиду пропуска им срока его подачи по неуважительным причинам. В свою очередь суд проанализировав все необходимые для принятия данного решения нормы, удовлетворил заявление Кирильчука О.А. При обосновании своей позиции суд все же ссылается на те обстоятельства, что пунктом 107 ранее действовавшего Административного регламента по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации, утв. Приказом ФМС РФ от 29 февраля 2008г. № 41, отмененного в связи с изданием Приказа ФМС № 215 от 22 апреля 2013 г., предусматривалась возможность подачи заявления о продлении вида на жительство и в случае пропуска иностранным гражданином срока подачи заявления по уважительным причинам (болезнь, командировка, продление срока действия документа, удостоверяющего личность), но не позднее окончания срока действия вида на жительство. А также и на то обстоятельство, что в настоящее время Административный регламент и Закон № 115-ФЗ такой возможности не предусматривают, однако это не должно влечь для заявителя негативные последствия, ввиду наличия у него уважительных причин пропуска указанного срока. Также суд сделал акцент и на том обстоятельстве, что отказ в принятии документов влечѐт для заявителя заведомую невозможность продления срока действия вида на жительство, что, в свою очередь, повлечѐт необходимость выезда заявителя из Российской Федерации ввиду отсутствия законного основания пребывания на территории Российской Федерации. Кроме того, это представляет собой также и серьезное вмешательство в сферу личной и семейной жизни, право на уважение которой гарантируется статьей 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Проанализировав данное судебное решение, стоит отметить, что оно в свою очередь является не единственным[93], в котором суд ссылается на перечень уважительных причин для восстановления срока на подачу заявления о продлении вида на жительство.

Интересным является и тот факт, что данный перечень является закрытым, и содержит всего несколько уважительных причин, таких как:

- болезнь;

- командировка;

-продление срока действия документа, удостоверяющего личность.

На мой взгляд, данный перечень, возможно, было бы пополнить такой причиной как «чрезвычайные обстоятельства» или «форс-мажорные», в силу которых иностранному гражданину не представилось возможным вовремя, не пропуская установленного законом срока, подать заявление о продлении вида на жительство.

Исходя из анализа данной проблемы, можно сделать вывод о том, что отсутствие в действующих нормативно-правовых актах национального законодательства перечня уважительных причин для восстановления срока на подачу заявления о продлении вида на жительство, является существенным недостатком. Во-первых, потому что, данные причины могли бы служить смягчающими обстоятельствами при изначальном рассмотрении заявления территориальным органом ФМС России о продлении вида на жительство, поданного с нарушением установленного срока; во-вторых, в случае отказа в удовлетворении данного заявления территориальным органом ФМС России, и в последующим при обращении в суд, судьи при вынесении решения могли бы ссылаться на уважительные причины для восстановления срока на подачу заявления о продлении вида на жительство, закрепленные в нормах действующего законодательства.

[93] Решение Советского районного суда г. Владикавказа РСО-Алания по делу №-2-1904/16 от 17 июня 2016 г. // СПС «Консультант Плюс».

Таким образом, на мой взгляд, присутствует явная необходимость в устранении данного недостатка, путем внесения имений, в законодательные акты регулирующие данные правоотношения.

Еще один проблемный вопрос, требующий, на мой взгляд, детального изучения касается правового положения, определяющего необходимость предоставления иностранным гражданином документа, подтверждающего владение данным гражданином русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации.

Так, согласно требованиям, п. 30.5 Административного регламента предоставления государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации, утв. приказом ФМС России от 22.04.2013г. № 215, для продления срока действия вида на жительство заявитель, помимо прочих документов, должен предоставить:

- документ, подтверждающий владение данным иностранным гражданином русским языком, знание ими истории России и основ законодательства Российской Федерации.

При этом в соответствии со ст. 37.1. закона[94] «Иностранные граждане, которым вид на жительство был выдан до 1 января 2015 года, также представляют документ, подтверждающий владение русским языком, знание ими истории России и основ законодательства Российской Федерации, при подаче заявления о продлении срока действия ранее выданного вида на жительство».

Исходя из содержания вышеизложенных правовых норм возникает вопрос: «С какой целью законодатель ввел дополнительный административный барьер при продлении вида на жительство для иностранных граждан, которые уже имеют такой документ, ведь данная категория граждан первоначально получала документ, подтверждающий владение русским языком при оформлении разрешения на временное проживание, затем повторно - при получении вида на жительство?».

[94] Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

В соответствии с действующим миграционным законодательством РФ, разрешение на временное проживание выдается сроком на три года, вид на жительство может быть выдан сроком на пять лет. При этом до получения вида на жительство иностранный гражданин обязан прожить в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание.

Таким образом, сложилась парадоксальная ситуация, при которой иностранные граждане, прожившие на территории Российской Федерации не менее шести лет до момента продления вида на жительство, как минимум дважды успешно прошедшие процедуру сдачи экзамена на знание русского языка и получившие соответствующие сертификаты, вынуждены по прихоти законодателя в очередной раз сдавать соответствующий экзамен.

А если учесть, что значительное число иностранных граждан, имеющих вид на жительство к моменту его очередного продления, проживают на территории РФ более 10 лет и неоднократно доказывали владение русским языком, то необходимость сдачи экзамена в очередной раз может быть расценена как очередной бюрократический препон на пути легализации иностранных граждан.

Конечно, оппоненты могут возразить, что в данном случае речь идет о прохождении более сложного экзамена, включающего помимо русского языка информацию об истории России и основам законодательства Российской Федерации. Тогда возникает вопрос о том, какой логикой руководствовался законодатель, дублируя требование о предоставлении соответствующего сертификата как при выдаче вида на жительство, так и по истечении срока его действия, при необходимости его продления. И это при том, что продление вида на жительство не предполагает выдачу нового документа. В этой связи приведенное регулирование, на мой взгляд, представляется избыточным.

Также одной из важных, на мой взгляд, является проблема выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан постоянно проживающих на ее территории, за нарушение ими требований обязанного ежегод-

ного уведомления миграционной службы о подтверждении своего проживания в России.

Как известно, в силу предписаний закона, невыполнение такой обязанности постоянно проживающим иностранным гражданином, является основанием для ответственности по КоАП РФ. Причем к иностранцу, помимо штрафа, в таком случае, как раз-таки может применяться административное выдворение за пределы нашей страны. Применение выдворения имеет, в том числе такое последствие, как запрет на въезд в Россию в течение последующих 5 лет. Это последствие является достаточно серьезным для данной категории граждан. Стоит отметить, что ранее, до вынесения Постановления Конституционным Судом РФ от 17 февраля 2016 года[95], судьи при нарушении постоянно проживающим иностранным гражданином данной нормы закона, в обязательном порядке принимали решение об обязательном административном выдворении, и при этом, не учитывали семейное положение иностранцев, отношение к уплате российских налогов, наличие дохода и обеспеченность жильем в нашей стране, род деятельности и профессию, законопослушное поведение, обращение о приеме в российское гражданство и другие обстоятельства.

Стоит обратить внимание на Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2016 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана». Суть жалобы гражданина Республики Молдова М. Цуркана, заключалась в следующем. М. Цуркан после по-

[95] Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2016 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана». // СПС «Консультант Плюс».

лучения вида на жительство не исполнил обязанность по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации, за что ему последовало административное наказание по части 3 статьи 18.8 КоАП, в виде административного штрафа в размере пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации. Данный гражданин не согласен с вынесенным в отношении него таким наказанием, считает его несправедливым и дискриминационным. Также при этом ссылается на то, что суд при вынесении данного решения не учел таких положительных моментов, как: его род деятельности и профессию, наличие дохода и обеспеченность жильем в нашей стране, отношение к уплате российских налогов и др. В свою очередь, Конституционный Суд РФ счел, что данное положение, содержащееся в части 3 статьи 18.8 КоАП, все же является неконституционным. Также он сделал акцент на том, что применение одинаковых мер ответственности за различные по степени опасности правонарушения без учета характеризующих виновное лицо обстоятельств, противоречит конституционному запрету дискриминации. Поэтому, исходя из анализа проверяемых норм, Конституционный Суд пришел к выводу, обязать суды при вынесении решения в отношении постоянно проживающих иностранных граждан на территории РФ однократно нарушивших правила уведомления о подтверждении проживания в Российской Федерации, учитывать длительность проживания иностранца в России, его семейное положение, отношение к уплате российских налогов, наличие дохода и обеспеченность жильем в нашей стране, род деятельности и профессию, законопослушное поведение, обращение о приеме в российское гражданство и другие обстоятельства.

На сегодняшний день, нормы, которая бы напрямую закрепляла данные положения, в Российском законодательстве нет. Безусловно, позиции, выработанные Конституционным Судом РФ, являются обязательными для других судов РФ. Но, не смотря на данный факт, на мой взгляд, все-таки необходимо внести правовую норму с данным содержанием в законодательство об

иностранных гражданах, для последующего ее применения в целях более справедливого отправления правосудия.

Подводя итог всему вышесказанному, стоит сделать вывод о том, что данные исследуемые проблемы, а они же пробелы законодательства Российской Федерации регулирующего правовой режим иностранных граждан постоянно проживающих на территории Российской Федерации, безусловно, препятствуют осуществлению иностранным гражданам своих прав. В связи с этими обстоятельствами, прихожу к выводу, что Российское законодательство все же нуждается в своем совершенствовании и доработке в части регулирования правовых режимов иностранных граждан на территории РФ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ проблемы правовых режимов иностранных граждан на территории Российской Федерации позволяет сделать следующие выводы.

1. Необходимо закрепить единообразное понятие «иностранный гражданин» во всех действующих нормативных правовых актах Российской Федерации: «иностранный гражданин – это физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства».

2. Правовой режим иностранных граждан – это особый порядок правового регулирования общественных отношений касающихся иностранных граждан, основанный на определенном сочетании правовых средств и способов правового регулирования, гарантий и принципов, направленный путем создания благоприятных условий для удовлетворения интересов данных субъектов права на достижение оптимального социального порядка.

3. Принципы правового режима - это определяющие идеи, базовые положения, установления, создающие определенный порядок использования правовых средств в целях достижения субъектами своих интересов. В рамках регулирования правовых режимов иностранных граждан, данные принципы дают возможность упорядочить деятельность субъектов права, подпадающих под тот или иной правовой режим, в целостную систему с четко определенными нормативными параметрами, последовательной программной направленностью, процедурным порядком ее осуществления.

4. В юридическую литературу стоит ввести новую классификацию правовых режимов иностранных в зависимости от степени их подчиненности юрисдикции РФ:

- правовой режим дипломатических и консульских работников, а также членов их семей;

- правовой режим корреспондентов и журналистов, аккредитованных в Российской Федерации;

- правовой режим военнослужащих иностранных воинских частей, экипажей военных кораблей, самолетов военно-воздушных сил (ВВС).

5. Следует внести изменения в Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», посредством включения в него новой нормы, следующего содержания: «Такие основания отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание, как: по истечении трех лет со дня въезда не имеет в Российской Федерации жилого помещения на основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации; находится за пределами Российской Федерации более шести месяцев; не может представить доказательств возможности содержать себя и членов своей семьи в РФ в пределах прожиточного минимума; не распространяются на супругов, нетрудоспособных родителей, детей нетрудоспособных родителей.

6. Следует внести изменения в пункт 2 ст. 11 Федерального закона РФ от 25 июля 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: «Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание, но не вправе избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Российской Федерации».

7. Требуется внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения, направленные на уточнение оснований и процедуры принятия решений, касающихся права иностранных граждан или лиц без гражданства, у которых выявлена ВИЧ-инфекция, на пребывание и проживание в Российской Федерации.

8. Необходимо внести изменения в Административный регламент по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услу-

ги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации» утв. Приказом Федеральной миграционной службы от 22 апреля 2013 г., посредством включения в него пункта, содержащего в себе перечень уважительных причин для восстановления срока на подачу заявления о продлении вида на жительство. В данный перечень должны войти такие уважительные причины как: болезнь, командировка, продление срока действия документа, удостоверяющего личность, чрезвычайные обстоятельства.

9. Необходимо исключить такие нормы законодательства как: п. 30.5 Административного регламента предоставления государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации, утв. Приказом ФМС России от 22.04.2013г. № 215:

- «Для продления срока действия вида на жительство заявитель подает в территориальный орган ФМС России: документ, подтверждающий владение данным иностранным гражданином русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации».

И ст. 37.1. Федерального закона РФ от 25 июля 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»:

- «Иностранные граждане, которым вид на жительство или разрешение на работу были выданы до 1 января 2015 года, представляют документ, подтверждающий владение данными иностранными гражданами русским языком, знание ими истории России и основ законодательства Российской Федерации, при подаче заявления о продлении срока действия ранее выданного вида на жительство или разрешения на работу».

Необходимость исключения данных норм из нормативно-правовых актов, заключается в наличии в их содержании излишних идентичных требований предъявляемых к иностранным гражданам, постоянно проживающим на территории Российской Федерации. В частности они заключаются в создании законодателем дополнительного административного барьера в виде повторного прохождения процедуры сдачи экзамена на знание иностранным

гражданином русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации и получении по окончанию сертификата, при продлении вида на жительство, с условием того, что данные иностранные граждане, уже имеют такой документ. Ведь они получили его еще первоначально, при оформлении разрешения на временное проживание, затем повторно - при получении вида на жительство.

10. Необходимо внести правовую норму в законодательство об иностранных гражданах следующего содержания: «Судам, при вынесении решения в отношении постоянно проживающих иностранных граждан на территории РФ однократно нарушивших правила уведомления о подтверждении проживания в Российской Федерации, необходимо учитывать длительность проживания иностранца в России, его семейное положение, отношение к уплате российских налогов, наличие дохода и обеспеченность жильем в нашей стране, род деятельности и профессию, законопослушное поведение, обращение о приеме в российское гражданство и другие обстоятельства».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

I. Нормативно-правовые акты и официальные документы

1. Всеобщая декларация прав человека» (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // СПС «Консультант Плюс».

2. Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.) // СПС «Консультант Плюс».

3. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 № 7-ФКЗ) // СПС «Консультант Плюс».

4. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // СПС «Консультант Плюс».

5. Федеральный закон РФ от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СПС «Консультант Плюс».

6. Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

7. Федеральный закон РФ от 28 ноября 1991 г. №1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» (с изменениями от 17 июня 1993 г., 6 февраля 1995 г.) // СПС «Консультант Плюс».

8. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 28 июля 2010 г. №564н «Об установлении случаев осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином или лицом без гражданства, временно пребывающими (проживающими) в Российской Федерации, вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выда-

но разрешение на работу (разрешено временное проживание)». // СПС «Консультант Плюс».

II. Специальная литература

9. Акименко, В. Ф. Особенности правового регулирования и реализации конституционных прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: дис. …канд.юрид.наук: 12.00.02 / В.Ф. Акименко. – М, 2012. – 178 с.

10. Алексеев, С.С. Общая теория права / С.С. Алексеев. - М.: Юрид. литра, 1981. – 361 с.

11. Алексеев, С.С. Теория права / С.С. Алексеев. - М.: Норма, 1995. С. 220. – 310 с.

12. Аникеева, Е.Д. Конституционно-правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Аникеева Елена Дмитриевна. – М., 2004. – 169 с.

13. Байтин, М.И. Сущность права (Современное нормативное понимание на грани двух веков) / М.И. Байтин. – Саратов.: Наука, 2005. – 416 с.

14. Басик, В.П. Правовые режимы граждан и иностранцев в России и мире / В.П. Басик // Право и политика. – 2003. – №4. – С. 32-31.

15. Бахрах, Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М .: «Норма», 2002. – 640 с.

16. Беляева, Г.С. К вопросу о разграничении правового режима и иных смежных юридических категорий / Г.С. Беляева // Известия вузов. Правоведение. – 2013. – №4, – С. 22-23.

17. Беляева, Г.С. К вопросу о сущности правового режима / Г.С. Беляева // – М.: Норма, – 2014, – №3, – С.9-11.

18. Беляева, Г.С. Правовой режим: Общетеоретические аспекты / Г.С. Беляева. - Курск: Норма, 2012. – 123 с.

19. Биржаков, М.Б. Введение в туризм / М.Б. Биржаков. - СПб.: Норма, 2006. – 192 с.

20. Богуславский, М.М., Гридин, С.С. Статус иностранцев в СССР / М.М. Богуславский, С.С. Гридин. – М.: Норма 1984. – 643 с.

21. Богуславский, М.М., Рубанов, А.А. Правовое положение иностранцев в СССР / М.М. Богуславский, А.А. Рубанов. – М. 1962. – 118 с.

22. Бояре, Ю.Р. Вопросы гражданства в международном праве / Ю.Р. Бояре. – М.: Международные отношения, 1986. – 160 с.

23. Валеев, М.М. Вещи как объекты гражданских правоотношений: дис. …канд.юрид.наук: 12.00.03 / Валеев Максим Маратович / - Екатеринбург, 2003. – 215 с.

24. Венгеров, А.Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов / А.Б. Венгеров. - М.: Новый Юрист, 1998. – 595 с.

25. Витрук, Н. В. Общая теория правового положения личности / Н. В. Витрук. - М., 2008. – 448 с.

26. Гаврилов, В.В. Международное частное право / В.В. Гаврилов. – М.: НОРМА, 2011. – 304 с.

27. Галенская, Л.Н. Правовое положение иностранцев в СССР / Л.Н. Галенская. – М. 1982. – 160 с.

28. Галушкин, А.А., Каса И. Актуальные вопросы правового положения иностранных граждан в Российской Федерации / А.А. Галушкин, И. Каса // Юридические науки, – 2013, – № 4, – С. 128-129.

29. Герасименко, Ю. В. Иностранцы: понятие и содержание их конституционно-правового статуса: Лекция / Ю.В. Герасименко. - Омск: Юридический институт МВД России, 1996. – 31 с.

30. Гойман-Калинский, И.В., Иванец, Г.И., Червонюк, В.И. Элементарные начала общей теории права / И.В. Гойман-Калинский, Г.И. Иванец, В.И. Червонюк.- М.: КолосС, 2003. – 544 с.

31. Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка / И.В. Даль. – М.: Цитадель, 1998. – Т. 3. – 812 с.

32. Искевич, И.С., Сахаров, А.В. Международно-правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации / И.С. Искевич, А.В. Сахаров // - Вестник ЛГУ. – 2011. - № 2. - С. 21 - 24.

33. Каминский, Б.Б. Индивидуальный правовой статус личности: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Каминский Борис Борисович. – Свердловск, 1986. – 179 с.

34. Капинус В.Н. Правовая регламентация заключения, изменения и прекращения трудовых отношений с иностранными гражданами / В.Н Капинус // - Законы России: опыт, анализ, практика. – 2015. – №8. – С. 94 - 98.

35. Кириллова, Т.Н. Общее положение гражданской правосубъектности иностранцев в СССР / Т.Н. Кириллова // Правоведение. -1966. –N1. –С. 105.

36. Комаров, С.А., Малько, А.В. Теория государства и права / С.А. Комаров, А.В. Малько. - М.: Айрис-пресс, 2004. – 448 с.

37. Корсик, К.А. Понятие и содержание правовых дефиниций, характеризующих различные категории граждан» / К.А. Корсик // Право и жизнь. – 1999. – № 24. – С. 24-25.

38. Кочуков, Т.В. Конституционно-правовой статус иностранцев и лиц без гражданства в Российской Федерации: дис. …канд. юрид. наук: 12.00.02 / Кочуков Тарас Вячеславович. – М., 2004. – 164 с.

39. Левченко, И.П., Облиенко, С.В. Индивидуальный социально-правовой статус личности: моногр. / И.П. Левченко, С.В. Облиенко. – М., 2005. – 81 с.

40. Лившиц, Р.З. Теория права / Р.З. Лившиц. - М.:Росмэн, 1994. –209 с.

41. Липинский, Д.А. Принципы права / Д.А. Липинский. – М.: Норма-Инфа, 2006. – 280 с.

42. Маковецкая М.Г. Пределы ограничений права на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства иностранных граждан в Российской Федерации / М.Г. Маковецкая // Государство и право. Юридические науки. – 2012. – №1. – С. 48-49.

43. Малая Советская энциклопедия. Т. 6. - М.: Советская энциклопедия, 1930. – 1890 с.

44. Малько, А.В., Матузов, Н.И. Правовые режимы: понятие и виды / А.В. Малько, Н.И. Матузов // - Воронеж: Право и политика: современные проблемы становления и развития. – 1996. – №1. – С. 17- 20.

45. Матузов, Н.И. Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / Н.И. Матузов. - Саратов.: Лань, 2010. – 175 с.

46. Матузов, Н.И., Малько, А.В. Правовые режимы: Вопросы теории и практики / Н.И. Матузов, А.В. Малько // Правоведение. – 1996. – №1, – С.16.

47. Мелехин, А.В. Теория государства и права: учебник / А.В. Мелехин. - М.: Маркет ДС корпорейшн, 2007. – 545 с.

48. Некрасов, С.И. Конституционное право Российской Федерации: краткий курс лекций. 6-е изд., перераб. и доп. / С.И. Некрасов. - М.: Юрайт. 2012. – 162 с.

49. Нерсесянц, В.С. Проблемы общей теории государства и права: учеб. / под ред. В.С. Нерсесянца. - М.: Норма, 2006. – 813 с.

50. Нерсесянц, В.С. Социалистическое правовое государство: концепции и пути реализации / В.С. Нерсесянц. - М.: Аспект Пресс , 1990. – 320с.

51. Новикова, Ю.С. Правовое состояние и правовой режим: вопросы разграничения понятий / Ю.С. Новикова // Вестник УЮрГУ. – 2006. –№ 13. – С. 22.

52. Общая теория государства и права. Академический курс. В 2 т. / Под ред. М.И. Марченко. Т. 2. Теория права. - М.: Зерцало, 1998. – 528 с.

53. Ожегов, С. И., Шведова, Н. Ю. Толковый словарь русского языка. / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М.: ИТИ ТЕХНОЛОГИИ, 1997. – 944 с.

54. Осиночкина, Е.В. Конституционное право / Е.В. Осиночкина. – Ориенбург. 2012. – 330 с.

55. Пожидаева, М.В. Права неграждан и запрещение дискриминации в современном международном праве / М.В. Пожидаева // Международное публичное и частное право. – 2005. – №4(25). – С. 7.

56. Саенко, А. В. Принцип взаимности и принцип национального режима в международном гражданском процессуальном праве / А.В. Саенко // Бизнес в законе. – 2012, – №3, – С. 71-72.

57. Соловьев, В.С. Оправдание добра / В.С. Соловьев. - СПб.: Дрофа, 1999. – 187 с.

58. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2003. – 776 с.

59. Теория государства и права: учеб. для вузов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и доп. - М.: НОРМА, 2001. – 616 с.

60. Теория государства и права: учеб. для вузов / под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, закон и право, 2000. – 640 с.

61. Толстик, В.А. Общепризнанные принципы и нормы международного права в правовой системе России / В. А. Толстик // Журнал российского права, – 2000. – № 8. – С. 70.

62. Ушаков, Д.Н. Толковый словарь современного русского языка / Д.Н. Ушаков. – М.: Аделант, 2013. – 800 с.

63. Философская энциклопедия: – М.: Мысль, 1972. Т. 5. – 736 с.

64. Философский энциклопедический словарь / Составители Е.Ф. Губский, Г.В. Кораблева, В.А. Лутченко. - М.: Норма, - 576 с.

65. Червонюк, В.И., Калинский, Г.И., Энциклопедический словарь «Конституционное право России» / В.И. Червонюк, Г.И. Калинский. – М.: Наука, 2002. – 784 с.

66. Черданцев, А.Ф. Теория государства и права: учеб. для вузов / А.Ф. Черданцев. - М.: Юрайт, 2003. – 432 с.

67. Шамсумова, Э.Ф. Правовые режимы (теоретический аспект): дис. …канд.юрид.наук: 12.00.01 / Шамсумова Эмма Файсаловна. – Екатеринбург, 2001. – 213 с.

68. Шанин, А.А. Правовой режим /А.А, Шанин // Юридический клуб. – 20012. – №1, – С.15.

69. Шлюндт Н.Ю. К вопросу о частноправовых реторсиях / Н.Ю. Шлюндт // Ленинградский юридический журнал. – 2013. - №2. – С. 185-186.

70. Явич Л.С. Общая теория права / Л.С. Явич. - Л.: Изд-во Ленинград, 1976. – 281 с.

III. Судебная практика

71. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.03.2015 № 4-П «По делу о проверке конституционности положений части четвертой статьи 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», подпункта 13 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и пункта 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» в связи с жалобами ряда граждан» // СПС «Консультант Плюс».

72. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. №6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // СПС «Консультант Плюс».

73. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2016 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана». // СПС «Консультант Плюс».

74. Решение Надымского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа по делу № 2-698/2015 от 09 апреля 2015 года // СПС «Консультант Плюс».

75. Решение Советского районного суда г. Владикавказа РСО-Алания по делу №-2-1904/16 от 17 июня 2016 г. // СПС «Консультант Плюс».