На правах рукописи

Акименко Виктор Феликсович

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Москва-2012

Диссертация выполнена на кафедре Конституционного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет»

Научный руководитель доктор юридических наук, доцент
Осавелюк Алексей Михайлович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Кононов Анатолий Михайлович, Академия управления МВД России, начальник кафедры;

кандидат юридических наук
Чертков Александр Николаевич, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, старший научный сотрудник

Ведущая организация: ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Защита состоится 11 апреля 2012 года в 14.00 в ауд. 209 на заседании диссертационного совета Д 446.004.05 по юридическим наукам в ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет» по адресу: 125993, г. Москва, ул. Смольная, д. 36.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет»

Автореферат разослан ____ 2012 г.

Учёный секретарь
диссертационного совета
к.ю.н., доцент **Д.С. Петренко**

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность исследования. Происшедшие в последние годы изменения мировой геополитической обстановки создали условия для существования устойчивой тенденции к ежегодному увеличению объемов миграции иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию Российской Федерации.

В течение 2011 г. на миграционный учет было поставлено 9,5 млн. иностранных граждан и лиц без гражданства, что на 350 тыс. превышает показатели 2009 г., 1,3 млн. иммигрантов получили разрешения на работу в России, кроме того, по экспертным оценкам, около 3,5 млн. человек трудятся незаконно на территории Российской Федерации[1].

Конституцией Российской Федерации права и свободы человека относятся к разряду высшей ценности, что опосредует обязанность государства признавать, соблюдать, защищать и гарантировать их «согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией» (ч. 1 ст. 17). Однако практика правоприменения свидетельствует, что нарушение личных, политических социально-экономических и культурных прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, в особенности наиболее социально незащищенных и эксплуатируемых, является сегодня чрезвычайно распространенным явлением. В свою очередь последствия подобных нарушений, без преувеличения, можно назвать угрожающими, трансформирующимися в острую социальную проблему.

Ситуация усугубляется еще и тем, что законодательство Российской Федерации, регламентирующее комплекс прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, подвержено частым изменениям и декларативности, а практика его применения отличается противоречивостью.

---

[1] Российская газета. 2012. 22 февраля.

Одновременно продолжается научная дискуссия о содержательных и понятийных противоречиях современного конституционно-правового регулирования прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, активно обсуждаются проблемы, возникающие в процессе применения отдельных норм, регламентирующих правовой статус исследуемой категории лиц.

Эти и многие другие факторы служат достаточно вескими основаниями комплексного научно-практического анализа сложившейся ситуации и обусловливают необходимость критического исследования имеющейся теоретической базы, а также нормативной правовой системы, регламентирующей отношения в данной сфере, которые нуждаются в модернизации с целью повышения эффективности механизма реализации конституционных прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства.

Область исследования соответствует п. 1.1. «Теоретическое исследование источников конституционного права, его системы и структуры», п. 1.3. «Теория прав и свобод человека в конституционном праве. Деятельность адвоката по защите прав и свобод человека», п. 1.4. Предмет, формы и методы конституционного регулирования общественных отношений, п. 1.6. «Конституционные гарантии и механизмы их реализации. Соотношение федерального конституционного законодательства и конституционного законодательства субъектов Российской Федерации», паспорта специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право Номенклатуры специальностей научных работников, утверждённой Приказом Минобрнауки РФ от 25.02.2009 № 59.

Степень научной разработанности. В силу своей актуальности вопросы конституционно-правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства, особенностей реализации их конституционных прав и свобод остаются предметом научного исследования.

Вопросам изучения различных аспектов правового статуса личности, исследованию особенностей регулирования конституционно-правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации посвящены труды таких ученых, как: С.А.Авакьян, А.С.Автономов, М.И. Абдулаев, С.Н. Бабурин, М.В. Баглай, И.Л. Бачило, Н.А. Богданова, Н.С. Бондарь, А.Г. Бережнов, Н.В. Витрук, Л.Д. Воеводин, О.Д. Воробьева, Л.Н. Галенская, В.З.Гущин, Е.П. Загорулько, М.А. Климов, Н.Н. Ковалева, С.А. Комаров, А.Д.Керимов, Е.И.Козлова, А.М. Кононов, В.А.Кряжков, О.Е.Кутафин, Г.Н. Комкова, Т.В. Кочуков, М.А. Краснов, В.И. Крусс, А.С. Кручинин, О.Е. Кутафин, С.В. Лаврентьев, Е.А. Лукашева, В.И. Лысенко, Г.В. Мальцев, Н.В. Мамитова, М.Н.Марченко, Г.М. Мелков, В.С. Нерсесянц, А.М.Осавелюк, А.Г. Пархоменко, С.В. Поленина, В.К. Самигуллин, Т.Н. Спирин, Б.А. Страшун, А.М. Тесленко, В.А. Туманов, В.И. Фадеев, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, Т.М.Шамба, К.Д. Шевченко, Ю.А. Шульженко, Б.С. Эбзеев, А.И.Экимов и других.

Межотраслевой характер исследования предопределил необходимость использовать труды и представителей отраслевых наук - административного права, таких как А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, А.А. Гришковец и др., трудового права (И.Я. Киселев, В.И. Миронов, и др.), уголовного права (С.Е. Егоров, С.Г. Келина, И.Л. Петрухин и др.), международного права (Ю.М. Колосов, В.Ф. Миронов и др.).

Диссертационные работы, среди которых особенно можно отметить работы Е.Д. Аникеевой, Н.А. Балашовой, Г.Г. Босхомджиевой, Н.В.Васильевой, Ю.В. Жильцовой, Т.В. Кочукова, Д.Д. Невирко, А.Л.Оганесяна, Сиренко И.Н., А.М. Тесленко, А.В. Цыганкова, Е.В. Яковлева и др., посвященные отдельным аспектам конституционно-правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации, конституционным правам и свободам человека, исследованию механизма реализации прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации, гражданской правосубъектности иностранных граждан и лиц без гражданства.

Вместе с тем, указанные выше работы демонстрируют отсутствие единого научно-теоретического подхода к вопросам понятийного аппарата законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе содержания их конституционных прав и свобод, не исчерпывая всего спектра существующих и потенциальных проблем в исследуемой сфере.

Перечисленные проблемные аспекты правового регулирования и практики реализации конституционных прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства послужили основаниями для избрания темы настоящей диссертационной работы, а также обусловили ее структуру и содержание.

Целью диссертационного исследования является системный анализ конституционно-правового института прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства и практики их соблюдения, направленные на разработку теоретически обоснованных положений, которые могут быть учтены в процессе дальнейшего развития научной базы в данной области, а также разработка и внесение предложений по совершенствованию отдельных норм действующего российского законодательства.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие основные **задачи**:

- Проанализировать научные труды, законодательство и правоприменительную практику по указанной теме, раскрыть структуру и содержание конституционных прав человека и гражданина, иностранных граждан и лиц без гражданства;
- рассмотреть основные противоречия современного конституционно-правового регулирования прав и свобод рассматриваемой категории лиц в Российской Федерации, в том числе в понятийном аппарате;
- рассмотреть проблемы конституционно-правового регулирования и реализации организационных гарантий прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в нашей стране;

- исследовать концептуальные особенности правовой политики государственных органов власти в области прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства;
- разработать предложения по совершенствованию действующего законодательства, направленные на совершенствование механизма реализации конституционных прав и свобод исследуемой категории лиц.

Объект исследования. В качестве объекта исследования рассматриваются общественные отношения, складывающиеся в сфере конституционно-правового регулирования реализации иностранными гражданами и лицами без гражданства комплекса конституционных прав.

Предметом исследования является правовое регулирование механизма реализации конституционных прав иностранных граждан и лиц без гражданства, выраженного как в нормативно-правовой сфере, так и в сфере практического применения данных норм, а также результаты теоретических изысканий отечественных и зарубежных ученых, посвященные указанной теме.

Методологическую основу диссертационного исследования составили применяемые в юридической науке и смежных с ней общественных науках общие научные методы познания. В процессе подготовки данного исследования автор использовал частные научные методы: метод интерпретации (толкования) применялся при анализе нормативных правовых источников в соответствующей сфере общественных правоотношений; с помощью статистического метода проанализированы связанные с проблемой статистические данные; конкретно-социологический метод позволил исследовать при помощи опосредованного наблюдения деятельность государственных органов по обеспечению прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства; при помощи формально-юридического метода были исследованы основные дефиниции в законодательстве, регламентирующем правовое положение иностранных

граждан и лиц без гражданства. В ходе написания работы были также использованы методы: анализ, синтез, аналогия и др.

Теоретической основой работы явились научные труды ученых-специалистов в области конституционного права, посвященные различным аспектам анализа правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, международные правовые акты в области регулирования и защиты прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства.

Эмпирическую базу исследования составили относящиеся к изучаемой сфере общественных отношений материалы, содержащие сведения о практической деятельности судов различных уровней, а также статистические и аналитические сведения ФМС России, Росстата, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Генеральной прокуратуры РФ, международных правозащитных организаций за период с 2001 по 2011 гг.

Научная новизна диссертационного исследования. В настоящей диссертационной работе на основе анализа имеющихся научных трудов, норм действующего законодательства, правоприменительной практики, а также результатов исследования, полученных лично автором, уточнено содержание конституционных прав и свобод; рассмотрены законодательные и правоприменительные аспекты и особенности их реализации в отношении к различным категориям иностранных граждан и лиц без гражданства в зависимости от их правосубъектности, обусловленной соответствующими правовыми режимами; сформулированы важнейшие авторские дефиниции по теме исследования; научно обоснованы предложения по совершенствованию действующего законодательства, направленные на

совершенствование механизма регулирования и реализации конституционных прав и свобод исследуемой категории лиц.

Принимая во внимание многообразие проблем, возникающих при анализе особенностей регулирования и реализации конституционных прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, автор стремился исследовать наиболее важные вопросы, не получившие до настоящего времени надлежащей теоретической оценки и эффективной правовой регламентации.

Положения, выносимые на защиту:

1. Определено, что социальные и экономические права и свободы человека и гражданина в совокупности имеют свойства сложносоставного правового института. Рассматривать структуру данного института применительно к иностранцам и апатридам следует как совокупность ряда взаимосвязанных элементов, исходя из специфики субъектного предназначения и содержания каждого из входящих в него прав и свобод.

Среди наиболее важных и проблемных для данной категории лиц структурных элементов института социальных и экономических прав, например, можно различать права: гарантирующие каждому свободное владение, пользование и распоряжение различными объектами собственности; гарантирующие равные возможности и отсутствие дискриминации при осуществлении трудовой, предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности; собственно социальные права (право на охрану семьи, материнства, отцовства и детства, право на социальное обеспечение, право на охрану здоровья и медицинскую помощь и др.).

2. В целях обеспечения единообразного и точного применения норм законодательства, регулирующего правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, диссертантом предложено уточнение и дополнение понятий «нелегальный мигрант», «правовой статус иностранного гражданина», а также аргументация авторской позиции по ним, базирующаяся на единой методологической основе.

3. Сделан вывод, что обеспечение реализации конституционных прав иностранных граждан достигается за счет деятельности органов государственной власти, различных государственных правоохранительных институтов, дипломатических представительств, консульских учреждений, а также, что немаловажно, различных общественных организаций, которые осуществляют данную функцию в субсидиарном порядке. Соответственно, совершенствование данной системы предполагает четкое различение в ней двух взаимодействующих подсистем – подсистемы государственного и негосударственного обеспечения.

В связи с этим предлагается определить в качестве органа, координирующего деятельность по делам иностранных граждан и защите их прав различных государственных органов и служб Правительственную комиссию по миграционной политике (с включением в нее представителей общественности), а контролирующими институтами – Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации. Обоснована необходимость введения должности Уполномоченного по правам иностранцев.

4. Сведения о количестве различных категорий иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации являются противоречивыми и неполными. Вышесказанное предопределяет необходимость получения корректной и выверенной статистической информации относительно количества лиц в каждой категории иностранных граждан, имеющих вид на жительство и постоянно проживающих на территории России посредством проведения всероссийской переписи.

5. Под правовой политикой в области прав иностранных граждан и их защиты предложено понимать нормативно закрепленную и последовательно осуществляемую деятельность государственных органов власти по созданию эффективного механизма правового регулирования отношений, возникающих в связи с осуществлением и защитой их прав. Проблемы защиты прав иностранных граждан должны решаться государством в законодательной,

исполнительной и судебной сферах в рамках специальных программ и просветительской деятельности. При этом особое значение сегодня должно уделяться защите социальных и экономических прав наиболее уязвимых, эксплуатируемых, и маргинальных категорий иностранных граждан, в том числе лиц без гражданства, нелегальных трудовых мигрантов.

6. Обосновано, что в совершенствовании деятельности государственных органов по установлению квот на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации особая роль сегодня должна быть отведена программно-целевому регулированию. Такие программы (федеральные, региональные, муниципальные) должны включать совокупность принципов, целей, задач, функций, прежде всего, направленных на эффективную реализацию социально-экономических прав и свобод иностранных граждан в различных сферах общественных отношений. В связи с этим предлагается внести в Постановление Правительства РФ от 04 апреля 2003 г. № 193 «Об утверждении Правил определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации» следующие изменения:

- п.п. «е» п. 1 изложить в следующей редакции: «криминогенной обстановки в субъекте Российской Федерации и ее структуры»;

- в п. 1 дать определение понятия «обустройство иностранных граждан», закрепив в нем перечень социально-экономических прав этой категории населения, подлежащих обеспечению при установлении квот.

7. Особое внимание при совершенствовании правового регулирования правового статуса прав и свобод иностранных граждан законодатель сегодня уделяет мерам административно-правового воздействия. Данным «перекосом» в правовом регулировании «страдает» и ключевой нормативный правовой акт в этой сфере – Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В связи с этим научно обоснована необходимость объединить нормы, закрепляющие терминологию, используемую в

миграционной сфере, конкретизирующие содержание личных, социальных, экономических и культурных прав и свобод иностранных граждан, ограничения и пределы осуществления ими прав и свобод, а также устанавливающие механизм реализации прав в одном комплексном нормативном правовом акте.

8. В целях усиления гарантий конституционных прав и свобод иностранных граждан и апатридов автором предложено:

- обобщить практику применения судами законодательства о правовом положении иностранных граждан посредством издания постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации;

- нормативно предусмотреть юридическую ответственность за нарушение права иностранных граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме, и за нарушение культурных прав иностранных граждан, предусмотренных Основами законодательства Российской Федерации о культуре; прав иностранных граждан в Российской Федерации, установленных действующих законах и иных нормативных правовых актах.

Теоретическая значимость диссертации определяется тем, что ее результаты могут быть использованы в ходе дальнейших научных исследований в области конституционного права, касающихся общественных отношений, которые складываются в сфере конституционно-правового регулирования и реализации иностранными гражданами и лицами без гражданства комплекса конституционных прав в целом, а также реализации отдельных групп конституционных прав иностранных граждан и лиц без гражданства.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования содержащихся в работе выводов и предложений в законотворческом процессе при разработке мер, направленных на совершенствование законодательства о социально-экономических и культурных правах и свободах иностранных граждан и лиц без гражданства,

подготовке и переподготовки госслужащих, а также соответствующей правоприменительной практики. Положения, выводы и предложения могут применяться при совершенствовании содержания курсов «Конституционного права РФ и зарубежных стран», «Теории государства и права» и других юридических дисциплин, а также для чтения спецкурса «Конституционные права иностранных граждан и лиц без гражданства».

Апробация результатов исследования. Результаты проведенного исследования и его выводы, положения и рекомендации нашли отражение в 5-ти опубликованных автором научных работах общим объемом 3,0 печ.л., в том числе 4 статьях объемом 2,3 печ.л., опубликованных в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России. Автор выступал с докладами и сообщениями по теме диссертации на научно-практических конференциях и семинарах Академии экономической безопасности МВД России, которые опубликованы в научных сборниках. Имеется акт о внедрении результатов исследования.

Объем и структура работы. Диссертация изложена на 180 страницах машинописного текста, определена задачами и логикой проведенного исследования. Исследование состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и литературы. Библиографический список содержит 370 наименований.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснован выбор темы, ее актуальность, определены цель и задачи диссертационного исследования, его объект и предмет, изложена методологическая основа, раскрыты научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, сформулированы основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава - «Теоретико-правовые основы регулирования и реализации конституционных прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» – посвящена исследованию

содержания конституционных прав и свобод человека и гражданина и их классификации; рассмотрению понятий «правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства» и «правовой режим»; анализу структуры механизма реализации конституционных прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства.

В первом параграфе первой главы – ***«Определение понятия конституционных прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, их классификация»*** – на основе анализа научной литературы и действующего законодательства рассматриваются различные аспекты субъективных конституционных прав и свобод, отражающие особенности правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства. Дана их классификация и анализ содержания, а также ограничение конституционных прав и свобод иностранных граждан и апатридов.

Показано, что конституционные принципы определяя основы правового статуса личности в России, предопределяют также объем прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории Российской Федерации. При этом диссертант предлагает следующую структуру источников конституционного законодательства, устанавливающих содержание конституционных прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства: 1) Конституция Российской Федерации и законы Российской Федерации о поправках к Конституции; 2) федеральные конституционные законы; 3) законы, принятые посредством референдума Российской Федерации; 4) федеральные законы, расширяющие содержание конституционных прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, а также устанавливающие механизм их реализации; 5) конституции и уставы субъектов Российской Федерации, а также законы о поправках к ним; 6) конституционные законы отдельных республик в составе Российской Федерации; 7) законы, принятые посредством референдума субъекта Российской Федерации; 8) законы субъекта Российской Федерации, устанавливающие механизм реализации указанных прав и свобод.

Исходя из смысла ст. 18 Конституции РФ человек, гражданин, обладающий соответствующим конституционным правом «может требовать у государства»: а) недопущения совершения действий, ведущих к неравным условиям в доступе к тем или иным конституционным правам и свободам и б) совершения действий, необходимых для обеспечения равных условий доступа к тем или иным конституционным правам и свободам.

При этом важно отметить, что это право, т.е. возможность требовать соответствующее поведение от государства *не зависит* от наличия или отсутствия финансовых, материальных и иных средств на реализацию конституционного права *у его правообладателя или государства*. Речь лишь может вестись об отсутствии у него фактической возможности на его реализацию. Однако при этом опять же у него остается фактическая возможность на реализацию этого права на некоммерческой основе. *Следовательно, конституционно закрепленным правом субъект обладает в любом случае*.

Говоря о правах и свободах иностранных граждан и апатридов с точки зрения их содержания, представляется целесообразным подразделять их на права и свободы личные, политические, экономические, социальные и культурные. При этом, раскрывая содержание конкретных конституционных прав и свобод, следует применять не только формально-юридический, но и общесоциальный критерий.

Второй параграф первой главы - ***«Проблемы определения правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства. Правовые режимы»***.

Институт правового статуса иностранных граждан пронизывает огромное количество норм разноотраслевых нормативных правовых актов, регулирующих отдельные особенности статуса данной категории лиц. Анализ законодательства, регламентирующего правовой статус иностранных граждан, показал многообразие сфер общественной жизни, в которых они участвуют, а также условий, которые оказывают влияние на их правовое положение. В законодательстве сегодня установлен перечень различных

категорий иностранцев, свидетельствующий об их дифференциации законодателем, а также об установлении различных видов правовых режимов, в которых они могут пребывать.

Поскольку государствообразующей частью населения любой страны являются его граждане, то их правовой статус устанавливается государством в приоритетном порядке и может считаться первоначальным; он к тому же закрепляется в максимально возможном объеме. Все остальные категории населения по возможности уравниваются в правовом статусе с гражданами этого государства с теми или иными исключениями, устанавливаемыми законом, и в силу этого их правовой статус может считаться производным от правового статуса граждан данного государства. Подобный подход дает возможность построения дифференцированной классификации правовых режимов различных категорий иностранцев и лиц без гражданства. Наличие подобной классификации, и на доктринальном, и на законодательном уровне будет, в свою очередь, способствовать повышению эффективности научных исследований этой сферы правоотношений, а также механизма правового регулирования и реализации прав и свобод лиц данных категорий.

Автор не поддерживает практику использования для характеристики правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства термина «неграждане» и приводит аргументацию в обоснование своей позиции.

Общий (конституционный) статус иностранца, а также апатрида почти совпадает с общим (конституционным) статусом человека и гражданина. Отраслевой статус иностранцев и лиц без гражданства (гражданско-правовой, семейно-правовой, административно-правовой и др.) закрепляется в соответствующих отраслях российского права.

Специальный статус иностранных граждан отражает специфику правового положения отдельных их категорий, могущих иметь дополнительные субъективные права и обязанности: военнослужащих, высококвалифицированных специалистов, соотечественников, граждан (подданных) некоторых государств, чей специальный правовой статус

закреплен международными соглашениями и договорами Российской Федерации, лиц, имеющих определенную (установленную законодательством) степень родства по отношению к гражданам Российской Федерации; беженцев; вынужденных переселенцев и др.

Индивидуальный правовой статус иностранного гражданина характеризует особенности его конкретного положения в зависимости от возраста (пенсионер, инвалид, ребенок), пола и т. п.

Третий параграф первой главы – ***«Понятие и структура механизма реализации конституционных прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства»*** посвящен анализу механизма реализации конституционных прав указанной категории лиц.

Автор отмечает, что закрепление в международном и национальном праве норм, регулирующих правовое положение отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, является необходимым, но не достаточным условием для реального осуществления прав и свобод иностранцев и апатридов в практике общественных отношений. Необходимо, наряду с декларированием прав и свобод, «материализовывать их», обеспечивать реализацию, то есть реальное получение иностранными гражданами и лицами без гражданства той системы благ, которая составляет содержание конкретных субъективных прав.

Реализация права должна быть представлена в двух видах: в пользовании благом и в отказе от него. Другими словами, иностранец (апатрид) волен сам выбирать воспользоваться ему предоставленным благом или нет. Если он отказывается от пользования благом, то тем самым он не отказывается ни от права, ни от его реализации, он откладывает реализацию его. В этом случае для реализации права достаточно наличия управомочивающих норм.

Однако, для реализации своих конституционных прав иностранцу (апатриду) одних лишь управомочивающих норм недостаточно. Без использования обязывающих и запрещающих норм, в частности касательно

социальных прав отдельных наименее защищенных, категорий иностранных граждан и лиц без гражданства (незаконных мигрантов, женщин, детей, инвалидов), они реализоваться не могут. Для его реализации мало желания иностранного гражданина, например, получить соответствующий уровень социального обеспечения. Необходимо также, при помощи обязывающих и запрещающих норм, закрепить права и свободы иностранных граждан и лиц без гражданства в сфере социального обеспечения, желательно в едином нормативном правовом акте. Вместе с тем, сегодня российское законодательство не содержит единого нормативного правового акта, который бы регулировал не только особенности социального обеспечения иностранных граждан, но и права граждан России в данной сфере.

Механизм реализации конституционных прав иностранных граждан обладает определенными характеристиками, общность которых позволяет иностранному гражданину реализовывать свои права в практике общественных отношений. Как видится, такими характерными чертами механизма реализации права иностранца должны быть следующие:

1. Нормативное основание – наличие закрепленных в законодательстве (конституционном и отраслевом) правовых норм, которые определяют объем и порядок пользования конкретным субъективным правом, относящимся к личным, политическим, социальным, экономическим или культурным благам, предоставляемым данным правом.

2. Фактическое основание – юридические факты, представляющие собой предусмотренные нормами права обстоятельства и выступающие в качестве оснований (предпосылок) наступления правовых последствий. С юридическими фактами связано возникновение, изменение или прекращение обладания и пользования субъективными правами.

3. Объективное выражение права в действиях личности с учетом его объема, содержания, пределов использования и соответствующих изъятий.

4. Четко сформулированные на законодательном уровне процедуры охраны и защиты субъективных прав иностранцев и апатридов, которые

устанавливаются нормами права. В связи с этим предложено внести изменения в ст.1 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Представляется, также, необходимым учреждение должности уполномоченного по правам иностранных граждан и лиц без гражданства (омбудсмена по правам иностранцев и апатридов).

5. Гарантирование реализации прав иностранных граждан. Гарантированность реализации прав иностранцев предполагает наличие как юридических, так и материальных и других средств, позволяющих перевести данное право из возможности в действительность. В целях повышения эффективности механизма реализации права иностранных граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме, предлагается внести соответствующие изменения в ст.5.1. КоАП РФ и ст. 141 УК РФ.

В свою очередь реализация субъективных прав иностранных граждан и лиц без гражданства имеет ряд специфических особенностей и непосредственно зависит от особенностей правового статуса данной категории лиц:

1) одна из особенностей прав иностранных граждан и лиц без гражданства связана со специфичностью стадий реализации ими своих прав;

2) непосредственная реализация права иностранного гражданина (лица без гражданства) обусловлена его собственной активностью и предполагает целенаправленные действия по приобретению каких-либо благ, предусмотренных конкретным правом.

Вторая глава - «Совершенствование механизма реализации конституционных прав иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» - посвящена рассмотрению особенностей реализации конституционных личных, социально-экономических, политических и культурных прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, а также проблем их осуществления на практике.

В первом параграфе второй главы - «***Реализация конституционных личных прав и свобод иностранными гражданами и лицами без гражданства»*** - автор исследует имеющиеся в науке конституционного права определения, классификации и содержания личных прав и свобод человека и гражданина; вопросы правового регулирования трудовой миграции в рамках СНГ и правового статуса соотечественников; специфику миграционных потоков на территории Российской Федерации.

По итогам исследования, проведенного в данном параграфе, автор пришел к следующим выводам.

От различий в объеме правового статуса иностранных граждан реализация их личных прав зависеть не должна. Личные права провозглашаются как права естественные, неотчуждаемые, непосредственно реализуемые. Иностранные граждане в своих личных правах равны с гражданами Российской Федерации. В свою очередь анализ статистики, представленной в докладах Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, позволил сделать вывод, что именно жалобы на нарушение личных прав сегодня являются наиболее массовыми.

Сведения о количестве иностранных граждан, как законно находящихся, так и незаконно находящихся и осуществляющих трудовую деятельность на территории Российской Федерации, являются противоречивыми и варьируются в зависимости от источника данных.

Автором установлено, что среди въезжающих в Россию иностранцев наибольший удельный вес, около 80%, имеют граждане стран – участниц Содружества Независимых Государств, прежде всего таких, как Украина, Казахстан, Узбекистан, Молдова, Азербайджан и Таджикистан. Подавляющее большинство граждан стран СНГ при въезде на территорию Российской Федерации заявляют о частных целях своих поездок. Однако практика свидетельствует о преобладании среди них именно трудовых мигрантов, т.к. мотивации мигрантов пребывающих в Россию из других стран чаще всего связаны с экономическими причинами, т.е. соображениями

трудоустройства. В настоящее время примерно 3,7 млн. мигрантов на территории России работают незаконно (85 – 90% от числа работающих мигрантов), поскольку не имеют соответствующих разрешений.

Вышесказанное предопределяет необходимость получения корректной, выверенной статистической информации относительно количества лиц различных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации посредством проведения переписи с обязательным определением их специального и индивидуального правового статусов.

Анализ статистических данных показал, что в настоящее время большую актуальность приобрели вопросы, касающиеся социальной защиты и интеграции иностранных граждан в Российское общество и противодействие нелегальной миграции.

Во втором параграфе второй главы - *«**Особенности реализации социально-экономических прав и свобод иностранными гражданами и лицами без гражданства**»* - автором проведен анализ причин возникновения категоризации прав человека; определены конституционные права и свободы, относящиеся к категории конституционных социально-экономических прав; рассмотрены проблемы реализации социально-экономических прав иностранных граждан в России; детально рассмотрены проблемы реализации трудовых прав иностранных граждан; проанализировано законодательство, регулирующее институт квотирования в России, внесены соответствующие предложения по его совершенствованию; рассмотрена система и функции государственных органов, осуществляющих деятельность по реализации миграционной политики.

Проведенный анализ статистических данных, позволяет сделать вывод, что сегодня в большинстве своем иностранные граждане не реализуют свои права, в том числе и социально-экономические. Несмотря на то, что права человека, в том числе социальные, объявлены Конституцией РФ высшей ценностью, но реальное движение к достижению этих ценностей страдает

непоследовательностью, противоречиями и серьезными отступлениями. Процедура охраны и защиты ряда прав иностранных граждан все еще недостаточно четко сформулирована на законодательном уровне.

Совокупная доля жалоб на нарушение права на труд, справедливые и благоприятные условия труда в 2009 году составила 55,9 %. При этом, сегодня существует ряд трудовых прав иностранцев и лиц без гражданства, которые оказываются фактически в вакууме с точки зрения наличия соответствующего эффективного механизма защиты: право на защиту от дискриминации (формально судебная компетенция, но дела крайне сложны в доказывании и ведении); право на участие в профсоюзах. Целый ряд вопросов, существенных с точки зрения условий труда иностранцев и апатридов, таких как защита от моббинга, преследований, от других неблагоприятных психосоциальных факторов в сфере труда практически не урегулированы правом и это крайне усложняет защиту прав в этой сфере отношений. Сегодня здесь необходимо усилить надзор за соблюдением запрета на принудительный труд и дискриминацию в сфере труда, равенства прав и возможностей работников, обеспечением равенства возможностей работников без всякой дискриминации, обеспечением права работников и работодателей на объединение для защиты своих прав и интересов.

Кроме того за пределами механизмов контроля, восстановления трудовых прав и привлечения к ответственности остается сектор трудовых мигрантов, работающих без оформления трудовых отношений и получающих «серую» заработную плату.

Обеспечение реализации конституционных прав иностранных граждан и лиц без гражданства сегодня достигается за счет деятельности органов государственной власти, различных государственных правоохранительных институтов, а также, что немаловажно, посольств и консульств, различных общественных организаций, которые осуществляют данную функцию в компенсаторном порядке. Соответственно, совершенствование данной системы предполагает комплексную модернизацию двух подсистем –

подсистемы государственного и негосударственного обеспечения. Однако как показывает статистика, по тем или иным причинам, каждая из этих подсистем не является достаточной для эффективной защиты прав иностранцев и апатридов. Поэтому сегодня необходимо принять меры по совершенствованию и расширению существующих здесь правозащитных механизмов и рассмотреть возможность создания дополнительных.

В этой связи автором предлагается определить в качестве органа, координирующего деятельность по делам иностранных граждан и защите их прав различных государственных органов и служб Правительственную комиссию по миграционной политике, а контролирующими институтами – Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченные по правам человека в субъектах Федерации. Обоснована необходимость учреждения нового института – Уполномоченного по правам иностранных граждан.

В третьем параграфе второй главы – ***«Политические и культурные права и свободы иностранных граждан и лиц без гражданства: проблемы их осуществления на практике»*** - автор анализирует нормы международных и российских нормативных правовых актов, регулирующих культурные права и свободы иностранных граждан; рассматривает содержание культурных и политических прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства; проводит сравнительно-правовой анализ нормативных правовых актов стран-участников СНГ о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства.

Высшая юридическая сила и прямое действие Конституции РФ не является достаточной гарантией обеспечения личных прав гражданина России из-за неопределенности и декларативности некоторых ее норм, регулирования многих прав нормативными актами международного характера, а также из-за сложности процедуры реализации указанных прав и свобод (А.А. Шилов). Данная ситуация требует дополнительного законодательного регулирования, направленного на конкретизацию указанных выше конституционных положений.

Показано что в России в последние годы вопросы, связанные с правовым статусом иностранных граждан, стали регламентироваться детальнее. При этом основной проблемой является то, что законодателем не были установлены новые акценты в правовом регулировании. Сегодня особое внимание по прежнему уделяется только мерам административно-правового воздействия. Проблемы защиты прав иностранных граждан должны решаться государством и обществом в законодательной, исполнительной и судебной сферах, на основе соответствующих государственных программ и на просвещенческом уровне. При этом особое значение сегодня должно уделяться защите социальных и экономических прав наиболее незащищенных, эксплуатируемых, и маргинальных категорий иностранных граждан, в том числе лиц без гражданства, нелегальных трудовых мигрантов.

В совершенствовании деятельности государственных органов по установлению квот на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации особая роль сегодня должна быть отведена законодательному программно-целевому управлению. Такие программы (федеральные, региональные, муниципальные) должны включать совокупность принципов, целей, задач, функций, прежде всего, направленных на эффективную реализацию социально-экономических прав и свобод иностранных граждан в различных сферах общественных отношений. В связи с этим предложено внести соответствующие изменения в конкретные нормативные правовые акты.

В **заключении** сформированы основные выводы диссертационного исследования, представляющие, по мнению диссертанта, наибольший интерес, внесены теоретические и практические выводы и предложения, в том числе по совершенствованию законодательства, регулирующего данную сферу правоотношений. Итогом изучения, анализа и обобщения проблемных вопросов темы явилось углубленное представление о правовой природе правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства.

СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК

1. Акименко В.Ф. Реализация конституционных прав и свобод «неграждан» в контексте миграционной политики Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД, 2010, № 9.- 0,5 печ.л.

2. Акименко В.Ф. Понятие и структура механизма реализации конституционных прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства // Вестник Московского университета МВД, 2010, № 10.- 0,6 печ.л.

3. Акименко В.Ф. К вопросу об определении правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации // Вестник РГТЭУ, 2012, № 1. - 0,7 печ.л.

4. Акименко В.Ф. Особенности реализации социально-экономических прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства // Вестник Московского университета МВД, 2011, № 12. - 0,5 печ.л.

Публикации в других изданиях, сборниках научных трудов и материалах конференций

5. Акименко В.Ф. Особенности реализации социально-экономических прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства // Материалы всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы международно-правового обеспечения миграционной безопасности России». – М.: Академия экономической безопасности МВД России. 2011. -0,7 печ.л.