

УДК 342 **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

© 2022 **А.И. Горылев, В.А. Жданова**

Национальный исследовательский
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

В данной статье анализируется конституционно-правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации, выявляются некоторые актуальные проблемы регулирования правового положения иностранных граждан и показываются возможные пути их разрешения. Раскрываются различные подходы к дефинициям «иностранец» и «лицо без гражданства», имеющиеся в науке конституционного права. В работе также показаны противоречия в нормативно-правовых актах, касающихся вопросов свободы передвижения и выбора места жительства иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Ключевые слова: конституционные права и обязанности, иностранец, лицо без гражданства, федеральное законодательство, миграция.

А.И. Горылев

*Доцент кафедры конституционного
и муниципального права юридического факультета
Национального исследовательского
Нижегородского государственного университета
им. Н.И. Лобачевского,
кандидат юридических наук, доцент*

В.А. Жданова

*Студентка юридического факультета
Национального исследовательского
Нижегородского государственного университета
им. Н.И. Лобачевского*

Любое цивилизованное государство в своё законодательство включает нормы, регулирующие правовое положение иностранных граждан в государстве, так как гражданство является правовым состоянием, а понятие «население страны» включает в себя также граждан иностранного государства и лиц без гражданства. Государство обязано гарантировать реализацию прав и свобод для данной категории лиц, находящихся и проживающих на его территории. Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации непосредственно связано с обеспечением и исполнением норм Конституции Российской Федерации по вопросам прав и свобод личности. В то же время использование иностранными гражданами своих прав в РФ не должно наносить ущерба интересам общества и государства, правам и законным интересам граждан РФ и других лиц. Как и осталь-

ные участники гражданского оборота, иностранцы обязаны соблюдать действующие в РФ законы, включая те, которые определяют порядок осуществления субъектами своих гражданских прав¹. Развитие международных отношений увеличивает количество прибывающих в РФ лиц без гражданства и иностранных граждан, также этот показатель увеличивается за счёт изменений на международной арене, в зависимости от политической ситуации в той или иной стране. В последнее время, к сожалению, мы можем наблюдать и ситуации, когда целая часть населения эмигрирует в соседние государства. В качестве примера можно привести исследование 2008 года, проведенное Норвежским советом по делам беженцев, в соответствии с которым около 139 000 жителей Чеченской Республики остались перемещенными лицами в Российской Федерации². Этот пример выявляет необходимость подробного рассмотрения проблем конституционно-правового регулирования правового положения иностранных граждан в РФ. Поэтому в рамках данной статьи хотелось бы проанализировать конституционно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, выявить некоторые актуальные проблемы регулирования правового положения иностранцев и обозначить возможные пути их разрешения.

Первой проблемой является наличие пробелов, противоречий и неточностей в действующем законодательстве, регулирующем правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации. В современном законодательстве не

даётся общего определения иностранным гражданам и лицам без гражданства, а термин «иностранец» в полной мере не раскрывает содержание правового положения двух этих категорий граждан и не закреплён на законодательном уровне, что вызывает трудности в нормативно-правовом регулировании положения иностранных граждан в РФ. Правоприменительные органы в рамках миграционного регулирования предпочитают в большей мере руководствоваться подзаконными нормативно-правовыми актами, что не даёт возможности действовать закону в полной мере.

Следующей проблемой конституционно-правового положения иностранных граждан является реализация их конституционного права на свободу передвижения и выбор места жительства. В Конституции РФ закрепляется, что каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, но ряд федеральных законов включает в себя нормы, ограничивающие свободу перемещения иностранных граждан на территории России.

Одной из важных, на наш взгляд, проблем является также регулирование трудовых правоотношений с участием иностранных граждан. Можно говорить о имеющихся противоречиях между нормами двух отраслей права: конституционного и административного. Конституция РФ рассматривает иностранных граждан в качестве общих субъектов трудовых правоотношений, нормы же административного права наделяют их специальной правосубъектностью в рамках трудовых правоотношений, частично ограничивающей их правоспособность. Можно также констатировать, что в действующем законодательстве существуют пробелы в регулировании вопросов, связанных с трудовой деятельностью иностранных граждан.

Каждая из обозначенных проблем должна быть подробно рассмотрена для полного анализа и выработки путей решения, но, на наш взгляд, наиболее острой выступает первая. Говоря о наличии пробелов, противоречий и неточностей в действующем законодательстве, можно сказать, что продолжают существовать противоречия в едином терминологическом подходе к дефинициям «иностранец» и «лицо без гражданства». Единый подход позволил бы конкретнее определять правовой статус субъектов тех или иных правоотношений и более точно регулировать такие отношения

между иностранным гражданином или лицом без гражданства и Российской Федерацией. На законодательном уровне легально закреплены данные понятия, Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» гласит, что иностранный гражданин – физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства, а лицо без гражданства – физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства. Данные категории не всегда отражаются в других нормативно-правовых актах, где эти два понятия сливаются в одно – «иностранец», что, в свою очередь, негативно сказывается на закреплении особенностей правового статуса данных лиц. Решая эту проблему, ряд авторов (например, доцент кафедры конституционного и международного права НГАЭиУ А.С. Кручинин) на основе законодательства зарубежных стран и нормативно-правовых актов некоторых субъектов Российской Федерации предлагают ввести объединяющее понятие – «неграждане»³. В то же время в научной среде существуют иные позиции по данному вопросу. Например, исследователь А.В. Цыганков в своей работе говорит о том, что использование обобщающего термина «неграждане» неправомерно, так как «иностранцы» являются гражданами, но только иностранных государств, и если и применять такой термин, то только как «неграждане Российской Федерации». Кроме того, данный термин может пониматься иным образом, как тождественный для обозначения только лиц без гражданства. Но в то же время в общественном сознании этот термин, в ряде случаев, имеет ярко выраженный негативный социальный оттенок⁴. На наш взгляд, приведенное утверждение является достаточно справедливым и обоснованным. Однако более универсальной, мы считаем, является формулировка «иностранцы и апатриды», которую А.В. Цыганков также использует в своей работе. По его мнению, невозможно употребление единого термина, так как между понятиями «иностранец» и «лицо без гражданства» есть юридически значимые различия, не допускающие их слияния. При этом необходимо обозначить, что определение «иностранец» должно стать синонимом «иностранного гражданина» на законодательном уровне.

В рамках этой же проблемы следует отметить, что существуют противоречия в некоторых нормативно-правовых актах, касающихся вопросов свободы передвижения и выбора места жительства иностранными гражданами и лицами без гражданства. Так, например, в ч. 1 ст. 27 Конституции Российской Федерации говорится о том, что каждый, кто законно находится на территории России, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, также и ст. 1 Федерального закона РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» устанавливает, что лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации и законно находящиеся на ее территории, имеют право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах России в соответствии с Конституцией и законами РФ и международными договорами РФ. В то же время ч. 1 ст. 11 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» устанавливает, что иностранные граждане имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации на основании документов, выданных или оформленных им в соответствии с настоящим федеральным законом, за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разрешение. В ч. 2 ст. 11 того же закона говорится, что временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта РФ, на территории которого ему разрешено временное проживание. Положение, при котором временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе избирать место своего проживания вне пределов субъекта РФ, в котором ему выдано разрешение на временное проживание, ограничивает возможность иностранных граждан и лиц без гражданства свободно передвигаться и выбирать место жительства на территории Российской Федерации. На основе этого следует сделать вывод, что неабсолютность статьи Конституции РФ и соответствующее регулирование на уровне федеральных законов ограничивает свободу передвижения иностранных граждан и лиц без гражданства по сравнению с гражданами РФ.

Развивая данную проблему, можно также отметить, что в законодательстве РФ не закреплено определение места проживания иностранных граждан и лиц без гражданства, что может вызвать определенные трудности в правоприменении. Во-первых, стоит обозначить, что существуют три определения, используемые законодателем: «место пребывания», «место жительства» и «место проживания». Во-вторых, хотим отметить, что недопустимо слияние дефиниций «места проживания» и «места пребывания», так как эти понятия предусматривают разный правовой режим.

Определения «места жительства» и «места пребывания» закрепляются в ст. 2 Закона РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». В соответствии с ним, под местом пребывания понимается гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, медицинская организация или другое подобное учреждение, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, либо не являющееся местом жительства гражданина Российской Федерации жилое помещение, в которых он проживает временно. В свою очередь место жительства – жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства. Тем не менее в основных актах, регулирующих правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ, повсеместно употребляется термин «место проживания». Однако законодатель не закрепил данное понятие в федеральном законе наравне с понятиями «место жительства» и «место пребывания». Возвращаясь к ч. 2 ст. 11 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в котором говорится о запрете иностранным гражданам и лицам без гражданства по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта РФ, на территории которого им разрешено временное проживание, важно отметить, что за нарушение

норм данного закона установлена административная ответственность в соответствии со ст. 18.8 КоАП РФ, влекущая серьёзные юридические последствия для данной категории лиц – административный штраф в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового. Таким образом, мы предлагаем на уровне федерального закона закрепить содержание термина «место проживания», устранив существующий пробел в законодательстве, гарантировав единообразное применение данной нормы правоприменительными органами.

Таким образом, следует отметить, что существующий миграционный институт, регулирующий основные вопросы, связанные с пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, в том числе трудовых правоотношений, вопросы регистрации по месту пребывания и месту жительства, определение целей (учёба, работа, туризм и др.) и сроков пребывания, играет важную роль в сфере конституционно-правовых отношений. Его развитие затрагивает не только конституционно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ, но и качество социально-экономических отношений в нашей стране, учитывая, что привлечение иностранных трудовых ресурсов является важней-

шим условием для роста экономики РФ. Дальнейшее реформирование данного института должно предполагать выработку единого подхода к понятиям «иностранец» и «лицо без гражданства», устранить неточности в законодательстве РФ и создать благоприятную атмосферу для проживания иностранцев на территории Российской Федерации.

Библиографический список

1. Васин К.Л., Келипова Л.В. Теоретические основы правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации [Текст] / К.Л. Васин, Л.В. Келипова // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. – 2013. – № 2. – С. 55–62.
2. Доклад Норвежского совета по делам беженцев [Электронный ресурс]. URL: https://translated.turbopages.org/proxy_u/en-ru.ru.6f46e49e-63a02652-6d94b9a2-74722d776562/; https://en.wikipedia.org/wiki/Chechen_refugees (дата обращения: 19.09.2022).
3. Кручинин А.С. Совершенствование понятийного аппарата конституционного права: к вопросу определения понятия «неграждане» [Текст] / А.С. Кручинин // Современное право. – 2006. – № 1.
4. Цыганков А.В. К вопросу об основных проблемах законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации [Текст] / А.В. Цыганков // *НОМОТНЕТИКА: Философия. Социология. Право.* – 2011. – № 14 (109).

¹ Васин К.Л., Келипова Л.В. Теоретические основы правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. 2013. № 2. С. 59.

² Доклад Норвежского совета по делам беженцев [Электронный ресурс]. URL: https://translated.turbopages.org/proxy_u/en-ru.ru.6f46e49e-63a02652-6d94b9a2-74722d776562/; https://en.wikipedia.org/wiki/Chechen_refugees (дата обращения: 19.09.2022).

³ Кручинин А.С. Совершенствование понятийного аппарата конституционного права: к вопросу определения понятия «неграждане» // Современное право. 2006. № 1. С. 4.

⁴ Цыганков А.В. К вопросу об основных проблемах законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации // *НОМОТНЕТИКА: Философия. Социология. Право.* 2011. № 14 (109).

**ACTUAL PROBLEMS OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION
OF THE LEGAL STATUS OF FOREIGN CITIZENS IN THE RUSSIAN FEDERATION**

A.I. Gorylev

*Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Law Faculty of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod,
Candidate of Sciences (Law), Associate Professor*

V.A. Zhdanova

Student of the Law Faculty of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod

This article analyzes the constitutional and legal status of foreign citizens in the Russian Federation, identifies some urgent problems of regulating the legal status of foreign citizens and shows possible ways to resolve them. Various approaches to the definitions of «foreign citizen» and «stateless person», available in the science of constitutional law, are revealed. The paper also shows the contradictions in the legal acts relating to the issues of freedom of movement and choice of residence by foreign citizens and stateless persons.

Keywords: constitutional rights and duties, foreign citizen, stateless person, federal legislation, migration.