

На правах рукописи

ЯНЦ Марина Александровна

**РАВЕНСТВО ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ ИНОСТРАННЫХ
ГРАЖДАН И ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов-2011

Диссертация выполнена на кафедре теории и истории государства и права Специального факультета Федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ
КОМКОВА Галина Николаевна

Официальные оппоненты: **Заметина Тамара Владимировна,**
доктор юридических наук, доцент
(г. Саратов)
Горюнова Татьяна Александровна,
кандидат юридических наук, доцент
(г. Тамбов)

Ведущая организация: **ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет» (кафедра конституционного и муниципального права)**

Защита состоится 30 ноября 2011 года в 10.00 часов на заседании объединенного диссертационного совета ДМ 212.243.16 при ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского» по адресу: 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, 83, корп. 12, ауд. 510.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале № 3 Зональной научной библиотеки ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского».

Автореферат разослан «___» _____ года.

Ученый секретарь
Диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



Е.А. Крючкова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Обеспечение равенства между людьми и справедливости в отношениях между ними – одна из важнейших проблем для любого государства и гражданского общества.

Обеспечение равенства прав иностранных граждан и граждан Российской Федерации на территории Российской Федерации – одно из наименее исследованных направлений защиты прав человека, ведь иностранные граждане, пребывая на территории Российской Федерации, имеют определенные ограничения в своей правосубъектности, а следовательно, потенциально подвергаются большему риску быть ущемленными в своих конституционных правах.

В настоящее время каждый 35-й человек в мире является мигрантом. Это составляет 175 млн человек, то есть 2,9 % всего населения мира.

В эпоху глобализации постепенно сглаживаются различия между гражданами и негражданами. Первые шаги на этом пути были сделаны государствами, вошедшими в Европейский Союз. В настоящее время процессы интернационализации, происходящие на международном уровне, способствуют постепенному распространению на лиц, не состоящих в гражданско-правовых связях с государством пребывания, не только личных, социально-экономических и культурных, но и политических прав. Значительно расширяется применение принципа равенства в отношении иностранцев. Часть вопросов, входящих прежде в исключительную внутреннюю компетенцию государств, все в большей степени становится предметом не только международного обсуждения, но и своего рода совместного с международным сообществом ведения. Это относится и к правовому статусу иностранных граждан, объему их прав и обязанностей по сравнению с гражданами государства.

В России гарантируется равенство прав как человека, так и гражданина. В ч. 3 ст. 62 Конституции РФ зафиксировано положение о том, что в России иностранные граждане пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором. По данным Глобальной комиссии по международной миграции, Россия также активно включена в динамику миграции народонаселения и за последнее десятилетие вышла на второе место в мире после США среди принимающих стран.

Иностранные граждане, прибывающие в Россию, не находятся в правовом и социальном вакууме, они живут, работают, учатся, передвигаются по стране, общаются с гражданами Российской Федерации, придерживаются определенных религиозных и политических убеждений. При этом принципом, предопределяющим позицию государства в отношении прав и обязанностей иностранцев, в Российской Федерации является равенство. В связи с этим особую актуальность и значимость приобретает вопрос практической реализации иностранцами прав и обязанностей наравне с гражданами Российской Федерации, выявление и анализ имеющихся в этой

сфере проблем с целью их последующего решения как на законодательном уровне, так и на уровне правоприменения.

Новые экономические, политические, этические, геополитические и социальные условия определяют необходимость системного анализа проблем теоретического обоснования и практической реализации конституционного принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан РФ в Российской Федерации, которого до настоящего времени не проведено. В связи с этим представляется необходимым комплексное исследование конституционно-правового регулирования данной проблемы.

В диссертации решена **научная задача** установления соответствия законодательного регулирования конституционного принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан Российской Федерации на территории Российской Федерации и практики его реализации.

Целью диссертационного исследования является проведение комплексного анализа теоретических и практических проблем реализации конституционного принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан РФ в Российской Федерации, выявление необоснованных ограничений принципа равенства, закрепленных действующим законодательством. В этой связи разработан комплекс предложений по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации в части обеспечения принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан России.

Для достижения указанных целей автором поставлены следующие **задачи**:

- провести историко-правовой анализ развития законодательства о равенстве прав и обязанностей иностранных граждан и граждан России в Российском государстве;
- проанализировать существующие понятия о лицах, не обладающих гражданством Российской Федерации: «иностранные граждане», «лица без гражданства», «иностранцы», «неграждане»;
- раскрыть содержание и структуру конституционно-правового статуса иностранных граждан;
- проанализировать законодательство об иностранных гражданах, выстроить его иерархическую систему;
- рассмотреть элементы содержания конституционного принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан РФ в Российской Федерации;
- выявить проблемы соблюдения принципа равенства при реализации иностранными гражданами на территории Российской Федерации личных, политических, социально-экономических и культурных прав;
- проанализировать соблюдение принципа равенства обязанностей иностранных граждан и граждан РФ в Российской Федерации;
- выработать рекомендации по совершенствованию действующего законодательства в области обеспечения принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан Российской Федерации.

Степень научной разработанности темы исследования

Равенство прав и обязанностей иностранных граждан и граждан РФ в Российской Федерации – многостороннее и неоднозначное явление, предполагающее различные подходы к его исследованию.

Поставленные в диссертации вопросы не могут быть раскрыты без обращения к общетеоретическим и методологическим аспектам правового статуса личности, которые рассматриваются в трудах А.С. Автономова, М.В. Баглая, Н.А. Богдановой, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, Т.В. Заметиной, Г.Н. Комковой, О.Е. Кутафина, Е.А. Лукашевой, А.В. Малько, Н.И. Матузова, А.М. Тесленко, Б.С. Эбзеева и других авторов.

Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства исследовалось следующими учеными-конституционалистами: С.А. Авакьяном, В.П. Басиком, М.М. Богуславским, Ю.В. Герасименко, К.А. Корсиком, А.С. Кручининим, М.Н. Кузнецовой и др.

Отдельного внимания в контексте темы настоящего исследования заслуживают труды ученых, посвященные проблемам равенства прав и свобод человека: Н.С. Бондаря, С.А. Глотова, Т.А. Горюновой, В.Т. Кабышева, Г.Н. Комковой, В.О. Лучина и др.

Глубокое исследование избранной темы было бы невозможно без обращения к трудам ученых по истории, социологии, политологии, и философии.

Среди серьезных исследований, посвященных изучению правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации, следует выделить кандидатские диссертации: Е.В. Яковлевой «Особенности конституционно-правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации и странах англо-саксонской системы права» (Москва, 2008); И.Н. Сиренко «Конституционные основы правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (Москва, 2008), Д.И. Делева «Конституционно-правовые основы ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (Тюмень, 2008) и др. Принцип равенства исследовался в диссертациях Е.В. Тилежинского «Равенство как правовая категория» (Нижний Новгород, 2006), Е.М. Мухамадеевой «Концептуализация оснований равенства и справедливости в гражданском обществе переходного периода» (Томск, 2008); А.Ю. Лактаевой «Принцип равенства перед законом, его реализация при назначении наказания» (Самара, 2010). Одним из основополагающих научных трудов по данной проблеме является докторская диссертация Г.Н. Комковой «Конституционный принцип равенства прав и свобод человека в России» (Саратов, 2003).

Однако специального комплексного исследования, посвященного изучению конституционного принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан РФ в Российской Федерации, не проводилось. Вместе с тем продолжающийся процесс мировой глобализации всех сфер общественного развития, с одной стороны, и стремление государства обеспечить сохранение своей безопасности и безопасности

своих граждан, требует особого внимания к проблеме соблюдения принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан РФ в Российской Федерации.

Объект исследования – общественные отношения в сфере обеспечения конституционного принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан РФ в Российской Федерации.

Предметом настоящего исследования выступает конституционно-правовое законодательство в части, касающейся установления прав и обязанностей иностранных граждан в Российской Федерации, и возможности их реализации наравне с гражданами Российской Федерации.

Нормативную основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, международно-правовые документы, Федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента России и другие подзаконные акты, постановления Конституционного Суда РФ.

Эмпирическую основу исследования составляют решения и определения Верховного Суда РФ, иных судов общей юрисдикции, данные социологических исследований по проблемам миграции, опубликованные в научных изданиях, материалы общественных правозащитных организаций, данные Управления Федеральной миграционной службы России по Саратовской области, практика деятельности Уполномоченного по правам человека в Саратовской области по защите прав иностранных граждан, материалы периодической печати и данные, размещенные в сети Интернет по теме диссертационного исследования.

В качестве **методологической основы диссертационного исследования** использовались общенаучные методы познания объективной реальности и специальные методы, характерные для юридической науки: диалектический, историко-правовой, логической индукции и дедукции, системно-структурный, сравнительно-правовой, формально-юридический и другие.

Диалектический метод познания позволил всесторонне и полно исследовать теоретические проблемы конституционного принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан РФ в Российской Федерации.

Исследованию развития правового регулирования принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан РФ в Российской Федерации и выявлению проблем его реализации способствовало применение историко-правового метода познания.

Сравнительно-правовой метод исследования применялся автором в аспекте сопоставления объема прав иностранцев, устанавливаемых международными стандартами, с нормами российского права в области регулирования правового статуса иностранных граждан.

В определенном объеме (для анализа эмпирического материала) в работе использовались функциональный, статистический, конкретно-социологический и другие специальные методы.

Научная новизна диссертации состоит в том, что впервые проведено специальное комплексное исследование теоретических и практических проблем реализации принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан РФ в Российской Федерации.

Диссертация представляет собой комплексное исследование, в котором на основе достижений юридической науки, современной правотворческой и правоприменительной практики анализируются имеющиеся пробелы в возможности реализации иностранными гражданами личных, политических, социально-экономических и культурных прав и конституционных обязанностей наравне с гражданами РФ на территории Российской Федерации. Автор дает оценку обоснованности предусмотренных российским законодательством ограничений принципа равенства прав и обязанностей в отношении иностранцев, ориентируясь на международные стандарты в области прав человека. Немаловажное значение имеет исследование вопросов безопасности как самого государства, так и иностранных граждан, пребывающих на территории Российской Федерации, гармоничное сочетание при этом правового баланса между правами человека и безопасностью государства, оптимального применения принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан РФ в регулировании правового статуса иностранцев. В диссертации приводится авторская классификация этапов развития российского законодательства о равенстве прав и обязанностей иностранных граждан и граждан России.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

1. Проведенный автором анализ истории развития российского законодательства о равенстве прав и обязанностей иностранных граждан и граждан России позволил сделать вывод о том, что указанный принцип применялся в различном объеме в зависимости от исторического периода развития Российского государства. Автор предлагает выделять три этапа развития российского законодательства о равенстве прав и обязанностей иностранных граждан и граждан России:

- досоветский (середина XVI – начало XX века);
- советский (октябрь 1917 г. – декабрь 1991 г.);
- современный (ноябрь 1991 г. – по настоящее время).

2. В результате проведенного исследования сделан вывод о том, что отсутствие единой терминологии для определения понятий: «иностранные граждане» и «лица без гражданства», используемых в нормативно-правовых актах и научной литературе, приводит к возникновению спорных ситуаций при определении прав и обязанностей личности и прав и обязанностей лиц, обладающих гражданством Российской Федерации, а также реализации принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан РФ на территории Российской Федерации. Понятия «физическое лицо», «гражданин», «иностранец» используются законодателем без обязательного применения такого критерия, как наличие гражданства.

Отсутствие в российском законодательстве четкого разделения на права и обязанности личности и права и обязанности граждан Российской Федерации приводит к проблемам в практической реализации принципа равенства прав и обязанностей применительно к иностранцам.

Для решения проблемы законодателю в законотворческой деятельности необходимо придерживаться принципа единообразия терминологии.

3. Выявлена необходимость применения принципа равенства прав и обязанностей к такой категории иностранных граждан, как граждане бывшего СССР, длительное время проживающие на территории Российской Федерации.

Распад СССР привел к тому, что большое количество иностранцев, въехавших на территорию России, оказались иностранцами не по своему волеизъявлению, что послужило причиной возникновения противоречия между гражданской принадлежностью и национальной самоидентификацией миллионов бывших граждан СССР.

В настоящее время необходимо определить правовой статус граждан бывшего СССР, длительное время проживающих на территории Российской Федерации, юридически являющихся гражданами стран СНГ либо лицами без гражданства, фактически осознающих и приравнивающих себя к гражданам Российской Федерации.

По мнению автора, указанная категория подходит под законодательное определение понятия «соотечественник», установленное пунктом 3 статьи 1 Федерального закона от 24.05.1999 № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», за исключением условия о проживании за пределами территории Российской Федерации.

Автор предлагает отнести граждан бывшего СССР, более десяти лет проживающих на территории Российской Федерации, к категории соотечественников, внося необходимые изменения в Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», в том числе исключив из названия закона слова «за рубежом», тем самым предоставив им право на государственную поддержку Российской Федерации.

Решение проблемы автор видит также в проведении краткосрочной миграционной амнистии граждан бывшего СССР, более десяти лет проживающих на территории Российской Федерации, с целью их легализации на территории Российской Федерации и предоставления им гражданства Российской Федерации.

4. Система политических прав и свобод иностранных граждан состоит из двух взаимосвязанных подсистем. Первая из них включает в себя права, содержащие правомочия по участию в организации и деятельности государства и его органов, так называемые «права на участие» (избирательное право; право на референдум; право доступа к государственной и муниципальной службе). Вторую группу составляют

свободы, при реализации которых имеется возможность проявить свою индивидуальную жизненную позицию.

Принцип равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан РФ в Российской Федерации используется в указанных подсистемах в различном объеме. Наиболее полно принцип равенства применяется при предоставлении иностранным гражданам политических прав и свобод, при реализации которых имеется возможность проявить свою индивидуальную жизненную позицию: свобода мысли и слова (ч. 1 ст. 29 Конституции РФ), право на информацию (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ) и право на обращение.

5. Уравнивание иностранцев и граждан Российской Федерации в предоставлении им права на обращение является необходимым условием для реализации данными лицами иных предоставляемых им в Российской Федерации прав и свобод.

В связи с этим следует уточнить формулировку ст. 33 Конституции Российской Федерации, указав в качестве субъекта права на обращение не только граждан Российской Федерации, но и иностранных граждан, изложив ее в следующей редакции:

«Каждый имеет право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».

6. Часть 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации закрепляет обязанность соблюдать лишь Конституцию РФ и законы, в то время как соблюдения требуют и иные нормативные правовые акты. В связи с этим анализируемую норму целесообразно изложить следующим образом:

«Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане Российской Федерации и их объединения, иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории Российской Федерации обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации, законы и иные нормативно-правовые акты».

7. Повышающаяся роль международного права, активное его применение национальными судебными институтами подтверждают целесообразность разработки и принятия Всеобщей декларации обязанностей человека, что также будет способствовать реализации принципа равенства правового статуса личности вне зависимости от наличия либо отсутствия у нее гражданства государства.

8. Иностранные граждане обладают правом на собрания как члены или участники общественных и религиозных объединений, но не могут участвовать в собраниях, преследующих политические цели, так как не вправе быть членами политических партий. Установлено, что в той мере, в которой право на собрание не связано с политической деятельностью, оно должно быть гарантировано иностранным гражданам наравне с гражданами Российской Федерации вне зависимости от того, являются ли они членами общественных объединений или нет.

9. Предусмотренное пунктом 5 ст. 18.1 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в

Российской Федерации» право Правительства Российской Федерации устанавливать доли иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами, является препятствием для реализации иностранными гражданами гарантированного российским законодательством и международными договорами права «свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию с учетом ограничений, установленных федеральным законом».

Ограничение на использование труда иностранных работников в различных сферах экономики может быть правомерным, только если это будет прямо предусмотрено Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» или специально принятым федеральным законом.

Автор считает, что установление ограничений свободы трудовой деятельности иностранцев в сфере торговли, спорта является необоснованным ограничением принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан РФ в Российской Федерации. Экономические и политические проблемы (теневая экономика, внешняя политика со странами СНГ) решаются законодателем путем принятия ограничительных мер в отношении конституционных прав и свобод, что не только нарушает принцип равенства, но и приводит к росту уровня коррупции и ксенофобии среди граждан Российской Федерации.

10. В ходе исследования выявлены необоснованные законодательные ограничения принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан РФ на территории Российской Федерации при реализации иностранными гражданами права на свободу и личную неприкосновенность. Так, при применении к иностранным гражданам мер государственного принуждения в виде депортации или административного выдворения за пределы Российской Федерации происходит нарушение принципа равенства прав иностранных граждан на свободу и личную неприкосновенность по сравнению с гражданами Российской Федерации, так как законодательством не установлен срок содержания иностранных граждан в специальных помещениях до исполнения в отношении них решения о депортации и административном выдворении, что превращает исполнение решения о выдворении или депортации в самостоятельный вид наказания, не предусмотренный законодательством РФ и противоречащий Конституции РФ.

Для устранения нарушения принципа равенства при реализации иностранными гражданами конституционного права на свободу и личную неприкосновенность целесообразно часть 5 статьи 32.10 Кодекса об административных правонарушениях РФ изложить в следующей редакции:

«До административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства по решению суда могут содержаться в специальных помещениях, предусмотренных статьей 27.6 настоящего Кодекса.

Срок содержания выдворяемых лиц в специальных помещениях не может превышать 30 суток».

Абзац 2 части 9 статьи 31 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предлагается изложить в следующей редакции:

«Иностранные граждане, подлежащие депортации в случаях, предусмотренных пунктом 12 статьи 32.2 настоящего Федерального закона, содержатся в специальных учреждениях федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, указанных в пункте 2 статьи 32.2 настоящего Федерального закона, с соблюдением требований, установленных статьями 32.2 и 32.3 настоящего Федерального закона.

Срок содержания депортируемых лиц в специальных помещениях не может превышать 30 суток».

11. Для реализации иностранными гражданами конституционного права на свободу вероисповедания наравне с гражданами Российской Федерации в Федеральный закон «О свободе совести и религиозных объединениях» необходимо внести следующие изменения:

- в преамбуле Закона следует исключить формулировку, устанавливающую «особую роль православия в истории России, в становлении и развитии ее духовности и культуры»;

- абзац 2 ч. 1 ст. 3 Закона изложить в следующей редакции:

«Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правом на свободу совести и свободу вероисповедания наравне с гражданами Российской Федерации и несут установленную федеральными законами ответственность за нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях».

- п. 1 ст. 9 Закона изложить в следующей редакции:

«Учредителями местной религиозной организации могут быть не менее десяти граждан Российской Федерации и (или) иностранных граждан и лица без гражданства, законно находящиеся на территории Российской Федерации, объединенных в религиозную группу».

12. Установлено, что иностранные граждане, постоянно проживающие на территории Российской Федерации, налаживают социальные связи, интегрируют в общественную жизнь нового региона своего проживания, поэтому вопросы местного значения, местное самоуправление становятся важной частью их жизни, и они имеют право участвовать в их решении наравне с гражданами Российской Федерации. Однако заключение международных договоров по этим вопросам достаточно проблематично, зависит от многочисленных факторов, в том числе и внешней политики государств. По этим причинам в существующем варианте законодательство о предоставлении иностранцам прав на участие в выборах в органы местного самоуправления и местном референдуме практически не работает. Международное законодательство идет по пути уравнивания правового

статуса иностранцев с правовым статусом граждан государства проживания, в том числе в сфере политических прав и свобод.

Автор предлагает предоставить иностранным гражданам, постоянно проживающим на территории Российской Федерации, права участвовать в местных выборах и референдумах вне зависимости от наличия либо отсутствия соответствующего международного договора между государствами, изложив часть 10 ст. 4 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в следующей редакции:

«Иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации, в порядке, установленном законом».

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что автором проведено комплексное исследование механизма реализации конституционного принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан РФ на территории Российской Федерации. Проведенное исследование способствует всестороннему и полному пониманию сущности принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан Российской Федерации на территории России. Предложения и выводы, сформулированные в диссертационном исследовании, могут быть использованы в дальнейшей научной разработке проблем правового статуса иностранцев в Российской Федерации.

Практическая значимость исследования состоит в том, что автор предлагает конкретные меры по развитию законодательства Российской Федерации о правовом статусе иностранных граждан, совершенствованию процесса реализации рассматриваемого принципа равенства в отношении объема прав и обязанностей иностранных граждан в Российской Федерации.

Результаты исследования представляют практический интерес для должностных лиц Федеральной миграционной службы Российской Федерации, правоохранительных органов, научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов юридических вузов и факультетов.

Положения диссертации могут быть использованы в учебном процессе при преподавании следующих дисциплин: «конституционное право», «теория государства и права», «международное право», при создании специальных курсов по правам человека.

Апробация результатов диссертационного исследования

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры теории и истории государства и права Специального факультета ФГКОУ ВПО «Саратовский юридический институт МВД России».

Выводы и основные положения диссертации изложены автором в семи научных публикациях, две из которых изданы в журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ.

Результаты исследования, выводы, предложения и рекомендации были апробированы в выступлениях автора на научно-практических конференциях, «круглых столах», в том числе в международных научно-практических конференциях: «Политико-правовые приоритеты социально-экономического развития России» (Саратов, июль 2008), «Политико-правовые проблемы обеспечения прав человека в современном мире» (Саратов, апрель 2008), «Стабильная Конституция – основа эффективного государства» (Саратов, декабрь 2008).

Автор принимал участие в мероприятиях, посвященных проблемам защиты прав иностранных граждан на территории Российской Федерации: заседаниях Координационного совета Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по проблемам миграции, в рамках которого состоялась встреча с Директором ФМС РФ К.О. Ромодановским (Москва, 2006), круглом столе Уполномоченного по правам человека в Смоленской области на тему: «Проблемы реализации миграционного законодательства» (Смоленск, ноябрь 2006), XIII Круглом столе российских уполномоченных по правам человека на тему: «Развитие российского законодательства в соответствии с пересмотренной Европейской социальной хартией» (Санкт-Петербург, 2010), заседании межведомственной комиссии по реализации мер по укреплению межнационального мира и согласия Правительства Саратовской области на тему: «О проекте региональной Концепции государственной национальной политики Саратовской области» (Саратов, май 2011) и других.

В рамках профессиональной деятельности автор является членом Общественного совета Уполномоченного по правам человека в Саратовской области по защите прав мигрантов (с 2007 года по настоящее время), занимается рассмотрением обращений иностранных граждан к Уполномоченному по правам человека в Саратовской области по вопросам защиты их прав и законных интересов.

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, определяются степень ее разработанности и новизна предмета исследования, указывается на решение научной задачи, ставится цель диссертационного исследования и задачи по ее достижению, излагается методологическая, нормативная и эмпирическая база диссертации, формулируются основные положения, выносимые на защиту, выявляется теоретическая и практическая значимость исследования, приводится информация о результатах апробации выводов и рекомендаций, содержащихся в работе.

Глава I **«Конституционно-правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации и обеспечение принципа равенства»** состоит из трех параграфов, в которых анализируется история развития

законодательства о равенстве правового статуса иностранных граждан и граждан РФ в России, содержание конституционно-правового статуса иностранных граждан с точки зрения обеспечения принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан России и закрепление данного принципа в Конституции РФ и законодательстве.

В параграфе 1.1. «**Развитие законодательства о равенстве правового статуса иностранных граждан в России**» рассматриваются основные этапы становления и развития правового статуса иностранных граждан с точки зрения соблюдения принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан России.

Автором проанализировано законодательство Древней Руси, установлено отсутствие четкой правовой базы, регламентирующей правовой статус иностранцев. Несмотря на активное привлечение иноземцев на службу и принятие отдельных мер по защите их имущественных и других прав, они находятся в обособленном положении. Правовое положение иностранцев определяется в индивидуальном порядке в зависимости от личного расположения либо не расположения к ним главы государства. Число иностранцев, находящихся в России, постоянно увеличивалось, в связи с чем возникла необходимость более детального законодательного регулирования их правового статуса, особенно прав и обязанностей. Постепенно при регулировании правового статуса иностранцев законодатель начинает применять принцип равенства.

С точки зрения равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан России автор выделяет три этапа развития российского законодательства о правовом статусе иностранных граждан, каждый из которых включает в себя несколько периодов, характеризующихся определенными особенностями.

Диссертант приходит к выводу, что развитие законодательства о правовом статусе иностранных граждан в досоветском этапе с точки зрения равенства прав и обязанностей происходило неравномерно. Весь досоветский этап положение иностранцев в России было неустойчивым, сильно зависело от политической ситуации в стране и мире, а также личности главы государства, в связи с чем нельзя говорить даже о частичном применении принципа равенства подданных российского государства и иностранцев в регулировании их правового статуса.

В тоже время конец досоветского этапа характеризуется началом закрепления в России идей равенства, справедливости и прав человека.

В советском этапе можно выделить четыре периода развития законодательства о равенстве правового положении иностранцев и граждан советского государства: 1) с октября 1917 по декабрь 1922 г. – начало процесса уравнивания правового статуса иностранных и советских граждан; 2) с декабря 1922 по декабрь 1936 г. – период создания общесоюзного законодательства об иностранцах; 3) с декабря 1966 по октябрь 1977 г. – предоставление иностранцам в гражданско-правовых отношениях равных

прав, что и советским гражданам; 4) с октября 1977 по декабрь 1991 г. – принятие отдельного закона о правовом положении иностранных граждан.

С 1991 года начался современный этап развития законодательства о правовом статусе иностранных граждан точки зрения их равенства с гражданами РФ, который продолжается до настоящего времени. По мнению автора, начало современного этапа связано с распадом СССР и принятием закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 года «О гражданстве Российской Федерации».

На современном этапе в законодательстве о правовом статусе иностранных граждан принцип равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан РФ становится одним из основополагающих. Вместе с тем необходимо его дальнейшее приведение в соответствие с международными нормами, регулирующими правовой статус неграждан.

В параграфе 1.2. **«Содержание конституционно-правового статуса иностранных граждан с точки зрения обеспечения принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан РФ»** исследуются теоретические основы понятия «правовой статус иностранца», а также раскрывается юридическое содержание понятий «иностранец», «лицо без гражданства», «иностранец» и иных юридических дефиниций, используемых в российском и международном законодательстве, анализируются существующие в юридической науке подходы к классификации групп иностранцев по тем или иным родовым признакам.

На основе изучения сформулированных в юридической науке подходов к определению правового статуса личности автором определяются и исследуются конституционные основы правового статуса иностранного гражданина и лица без гражданства.

Основными составляющими конституционной модели правового статуса иностранного гражданина являются: гражданство; правосубъектность; принципы правового статуса; конституционные (основные) права и свободы человека и гражданина, конституционные обязанности личности, гарантии и ограничения прав и свобод граждан. Права и обязанности иностранных граждан, как основные исходные элементы их правового статуса, рассмотрены автором с точки зрения соблюдения принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан РФ в Российской Федерации. Автор подробно остановился на исследовании содержания такого элемента конституционно-правового статуса иностранца, как ограничения основных прав и свобод. По мнению диссертанта, указанный элемент имеет важное значение для раскрытия проблемы соблюдения принципа равенства прав иностранных и российских граждан в Российской Федерации и недопущения дискриминации иностранных граждан.

Всеобщая Декларация прав человека говорит о том, что какие бы то ни были ограничения прав и свобод отдельной личности могут быть «установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в

демократическом обществе». На конституционном уровне устанавливается запрет на издание в Российской Федерации законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина. Права и свободы в Российской Федерации могут быть ограничены только федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны. Ограничения прав иностранных граждан также могут быть установлены исключительно федеральным законом или международным договором РФ (ч. 3 ст. 62 Конституции РФ).

Часть 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации содержит основания, независимо от наличия или отсутствия которых, гарантируется равенство прав и свобод человека и гражданина. Государственная принадлежность лица в число данных оснований не включается. Однако, учитывая, что перечень оснований, перечисленных в ст. 19 ч. 2 Конституции РФ, является открытым, это позволяет отнести к ним и государственную принадлежность.

Запрет же любых форм ограничений прав граждан содержит закрытый перечень признаков, по которым невозможно установление таких ограничений, и к таким признакам государственная принадлежность не относится. Таким образом, из буквального толкования ч. 2 ст. 19 Конституции РФ следует, что закрепление ограничений прав иностранных граждан дискриминацией не является.

Таким образом, ограничения прав и свобод иностранцев по основанию государственной принадлежности возможны, но в некоторых случаях такие ограничения могут свидетельствовать о дискриминации. В целях недопущения подобной дискриминации целесообразно установить не только перечень прав и свобод иностранных граждан, не подлежащих ограничению, но и основания, по которым такое ограничение становится возможным.

В параграфе 1.3. **«Закрепление принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан Российской Федерации в Конституции РФ и законодательстве»** автор анализирует законодательство о правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации с точки зрения закрепления в нем принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан Российской Федерации.

В законодательство об иностранных гражданах, пребывающих (проживающих) на территории Российской Федерации, входят акты международного права, Конституция Российской Федерации (прежде всего – глава 2), федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и нормативные правовые акты федеральных министерств. Автор приходит к выводу, что в данный законодательный массив включаются нормативные правовые акты, которые: а) определяют правовой статус иностранного гражданина, фиксируют его элементы: права, свободы, обязанности и гарантии; б) регулируют порядок пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации. Все указанные нормативно-правовые документы в той или иной степени

закрепляют принцип равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан Российской Федерации на территории Российской Федерации.

В итоге автором делается вывод, что в настоящее время, когда существует устоявшаяся законодательная база, определяющая правовое положение иностранцев в России, процесс обеспечения соблюдения государством принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан Российской Федерации продолжает оставаться актуальным. При наделении иностранных граждан личными, политическими, социально-экономическими и культурными правами, а также обязанностями, принцип равенства применяется в различной степени. В большинстве случаев ограничения в применении этого принципа являются обоснованными и установлены в соответствии с Конституцией РФ. Однако в отдельных случаях изъятия из принципа равенства не имеют под собой объективных оснований. Для выявления указанных необоснованных ограничений принципа равенства и выработки рекомендаций по их устранению необходимо проведение анализа всех конституционных прав и обязанностей, принадлежащих иностранным гражданам на территории Российской Федерации.

Глава II «Равенство прав и обязанностей иностранных граждан и граждан Российской Федерации как основной принцип правового статуса иностранного гражданина в Российской Федерации» посвящена анализу соблюдения конституционного принципа равенства при реализации иностранными гражданами личных, политических, социально-экономических и культурных прав граждан, а также конституционных обязанностей.

Параграф 2.1. «Реализация конституционного принципа равенства при осуществлении иностранными гражданами личных прав» посвящен всестороннему исследованию вопросов реализации иностранными гражданами личных прав наравне с гражданами Российской Федерации на территории России.

Действительно, равными правами с гражданами Российской Федерации иностранные граждане наделяются, прежде всего, в сфере личной жизни и индивидуальной свободы. За любым человеком, независимо от наличия либо отсутствия гражданства признаются личные права. Вместе с тем проведенный автором анализ выявил наличие трудностей в практической реализации иностранными гражданами прав на жизнь, личную безопасность и достоинство, что выражается через современный российский экстремизм, составными элементами которого выступают нетерпимость к иностранцам, ксенофобия, национализм, этнический профайлинг.

Реализация принципа равенства ограничена и при осуществлении иностранными гражданами религиозных прав. Так, право на свободу совести и свободу вероисповедания наравне с гражданами Российской Федерации предоставлено лишь иностранным гражданам и лицам без гражданства, законно находящимся на территории Российской Федерации. Однако в чем именно заключается преимущество при «пользовании правом на свободу

совести» иностранных граждан и лиц без гражданства, законно находящихся на территории России, перед такими же лицами, незаконно находящимися на территории государства, законодатель не поясняет.

Анализ практики Европейского Суда по правам человека по иностранным религиозным организациям в Российской Федерации позволил автору сделать вывод о том, что иностранные религиозные организации также сталкиваются с определенными ограничениями и препятствиями в своей деятельности на территории Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации каждому гарантирует свободу передвижения и выбора места жительства. Однако при реализации данного права иностранными гражданами на территории Российской Федерации существует определенное неравенство по сравнению с гражданами Российской Федерации.

Статья 27 Конституции РФ устанавливает, что каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, однако в ч. 2 ст. 27 Конституции РФ содержится ограничение данного права по сравнению с аналогичным правом собственных граждан, а именно: иностранцы не могут свободно въезжать в страну. Данное ограничение является обоснованным и обусловлено необходимостью защиты безопасности государства и его граждан, его конституционного строя.

В тоже время Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в общем положении закрепляет право иностранных граждан на свободу передвижения в пределах территории Российской Федерации (п. 1 ст. 11). Но уже в ч. 2 ст. 11 Закона устанавливается ограничение – временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Российской Федерации. Введением такого ограничения законодатель пытается решить вопросы миграционной политики, а именно привлечения иностранных граждан в отдельные регионы Российской Федерации.

Анализ соблюдения конституционного принципа равенства при реализации иностранными гражданами личных прав позволяет автору сделать вывод о том, что Конституция Российской Федерации провозглашает равенство большинства личных прав, не подлежащих ограничению в соответствии с международными нормами.

При этом иностранным гражданам гарантируется равенство с гражданами Российской Федерации при реализации права на жизнь, достоинство личности, свободу совести и вероисповедания, свободу личности и ее неприкосновенность, свободу передвижения. Большинство конституционных ограничений права иностранных граждан на свободу передвижения при въезде в Российскую Федерацию обусловлены необходимостью обеспечения безопасности страны и ее граждан.

Вместе с тем законодательство Российской Федерации, принятое в развитие конституционных норм, содержит необоснованные ограничения принципа равенства ряда личных прав. Прежде всего, это касается прав иностранцев на свободу вероисповедания и свободу передвижения внутри страны. Диссертант приходит к выводу о необходимости приведения указанных законов в соответствие с Конституцией России и международными нормами.

В параграфе 2.2. **«Особенности реализации конституционного принципа равенства при осуществлении политических прав и свобод иностранными гражданами»** рассматриваются политические права иностранных граждан и возможность их реализации наравне с гражданами РФ на территории Российской Федерации.

Автор констатирует, что большинство изъятий из принципа равенства сосредоточено в сфере политических прав иностранных граждан. Вместе с тем процессы интернационализации, происходящие на международном уровне, способствуют постепенному распространению действия многих политических прав на лиц, не состоящих в гражданско-правовых связях с государством пребывания.

Политические права, связанные с участием в отправлении власти в государстве – «права на участие» иностранным гражданам не предоставляются, что объясняется необходимостью обеспечения безопасности государства. Исключением является предоставленное иностранным гражданам право поступления на военную службу по контракту и работу в Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска и воинские формирования в качестве лица гражданского персонала.

Автор отмечает, что к числу наиболее важных элементов политического статуса личности традиционно относится право граждан избирать и быть избранными в органы власти.

В соответствии с п. 10 ст. 4 с Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации. Аналогичное право на участие в муниципальных выборах иностранным гражданам предоставляют еще два федеральных закона.

Автор приходит к выводу, что в существующем варианте законодательство о предоставлении иностранцам прав на участие в выборах в органы местного самоуправления и местном референдуме практически не работает и рассматриваемые правовые нормы имеют нулевой правоприменительный эффект.

Необходимо учесть позицию мирового сообщества по данному вопросу. В частности, в 1992 году Советом Европы принята Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни при решении вопросов местного значения (Россией не ратифицирована). Согласно статье 6 Конвенции страны-участники обязаны предоставлять всем иностранным резидентам право голосовать и быть избранными на выборах в органы местного самоуправления при условии, что они отвечают тем же правовым критериям, что и граждане, и, кроме того, проживают на территории рассматриваемого государства постоянно и на законных основаниях в течение пяти лет, предшествующих выборам.

Согласно Резолюции 3 1459(2005) Парламентской ассамблеи Совета Европы все резиденты обязаны платить местные налоги, а решения местных органов власти напрямую влияют на их жизнь. Поэтому право голосовать и участвовать в качестве кандидатов в местных выборах должно быть предоставлено всем резидентам, независимо от их гражданства или национальности. В этой связи Ассамблея призывает соответствующие страны выполнять рекомендации Комиссара по правам человека о предоставлении данного права резидентам, имеющим особый статус «неграждан».

Диссертантом исследована проблема наделения иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, правом собираться мирно, без оружия, участвовать в митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях. Автор констатирует, что существующая неопределенность в вопросе принадлежности иностранным гражданам права собираться мирно, без оружия, связана, прежде всего, с тем, что право на мирное собрание может рассматриваться как личное, так и политическое.

Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» признает участниками публичного мероприятия граждан, членов политических партий, членов и участников других общественных объединений и религиозных объединений, добровольно участвующих в нем. Термин «граждане» следует толковать во взаимосвязи со ст. 31 Конституции РФ, то есть предоставление права собираться мирно законодатель связывает именно с гражданством. Иностранные граждане в силу закона не могут быть членами политических партий, но могут быть участниками общественных и религиозных объединений.

Таким образом, иностранные граждане обладают правом на собрания как члены или участники общественных и религиозных объединений, но не могут участвовать в собраниях, преследующих политические цели.

Автором уделено внимание анализу права иностранных граждан на обращение. Установлено, что Конституция РФ таким правом наделяет только граждан Российской Федерации (ст. 33). Диссертант присоединяется к той позиции, что использование в этой статье формулировки «граждане Российской Федерации» является одним из примеров несовершенства законодательства, поскольку при отсутствии данного права иностранец не может выразить свой личный интерес, не имеющий политической основы.

Данное право может использоваться иностранными гражданами наравне с гражданами России, что закрепляется в соответствующих федеральных законах.

Проведенный анализ соблюдения принципа равенства в предоставлении иностранным гражданам и гражданам Российской Федерации политических прав позволяет говорить о наличии тесной взаимосвязи между процессами, вызванными интернационализацией, глобализацией и допуском лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации, но постоянно проживающих на ее территории, к активному участию в политической жизни государства. В дальнейшем перечень политических прав, принадлежащих иностранным гражданам в Российской Федерации, будет все более расширяться, а количество ограничений принципа равенства правового положения иностранных граждан и граждан Российской Федерации уменьшится.

В первоочередном порядке автор предлагает предоставить иностранным гражданам право на собрания, не преследующие политических целей, а также уточнить формулировку ст. 33 Конституции Российской Федерации, указав в качестве субъекта права на обращение не только граждан Российской Федерации, но и иностранных граждан.

В параграфе 2.3. **«Принцип равенства при реализации иностранными гражданами социально-экономических и культурных прав»** рассматриваются социально-экономические и культурные права иностранных граждан и возможность их реализации наравне с гражданами РФ на территории Российской Федерации.

Диссертант придерживается точки зрения, что объем и степень реализованности социально-экономических и культурных прав во многом зависят от состояния экономики и ресурсов, и поэтому гарантии их реализации по сравнению с гражданскими и политическими правами менее развиты. Объем социально-экономических и культурных прав, предоставляемых государством своим гражданам, может быть больше объема таких прав, предоставляемых иностранным гражданам.

Вместе с тем Конституция Российской Федерации распространяет на иностранцев многие социально-экономические и культурные права.

Статья 37 Конституции Российской Федерации провозглашает, что каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Однако трудовые права иностранных граждан, особенно в части получения работы по собственному выбору, в настоящее время существенно ограничены. В результате внесения изменений в Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в нем появилась статья 18.1. «Особенности регулирования рынка труда иностранных работников», в которой предусмотрены новые, косвенные ограничения для занятия иностранными гражданами отдельными видами трудовой деятельности.

В соответствии с вновь введенной нормой Правительство РФ ежегодно определяет потребность в привлечении иностранных работников, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, с учетом политической, экономической, социальной и демографической ситуации, а также в целях оценки эффективности использования иностранной рабочей силы. Для этого исполнительные органы государственной власти субъекта РФ ежегодно определяют потребность в привлечении иностранных работников. Пункт 5 указанной статьи предоставляет Правительству Российской Федерации право ежегодно с учетом региональных особенностей рынка труда и необходимости в приоритетном порядке трудоустройства граждан Российской Федерации устанавливать допустимую долю иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации.

По мнению автора, несмотря на то, что законодатель «завуалировал» ограничение трудовых прав иностранных граждан, назвав ст. 18.1. Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» – «Особенности регулирования рынка труда иностранных работников», право Правительства РФ устанавливать доли иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами, является препятствием для реализации иностранным гражданам гарантированного российским законодательством и международными договорами права «свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию с учетом ограничений, установленных федеральным законом» (п. 1 ст. 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Следует учесть, что такие ограничения определены в ст. 14 указанного закона и некоторых других федеральных законах, но среди них отсутствуют и сфера розничной торговли, и сфера спорта.

Определенные трудности существуют с реализацией иностранными гражданами принципа равенства прав на социальное обеспечение (ч. 1 ст. 39 Конституции РФ).

В Федеральном законе «О государственной социальной помощи» не содержится конкретного перечня лиц, имеющих право на социальную помощь от государства. Следовательно, можно предположить, что все лица, находящиеся на территории Российской Федерации, при выполнении ими установленных условий имеют право на такую помощь. Согласно ч. 1 ст. 39 Конституции РФ социальное обеспечение гарантируется каждому. Следовательно, какого-либо ограничения на государственную социальную помощь (как вида социального обеспечения) и ее реализацию как для граждан России, так и для граждан других государств, лиц без гражданства (если иное не предусмотрено законом или договором) не устанавливается.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что право на государственную социальную помощь могут иметь граждане Российской Федерации и лица, находящиеся в России на законных основаниях, а также беженцы, вынужденные переселенцы, иностранные граждане и лица без гражданства при соблюдении ими условий на получение такой помощи.

Основополагающими законодательными актами, которые в настоящее время устанавливают нормы и условия пенсионного обеспечения, являются Федеральные законы от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

В указанных Законах закрепляется общее для российского пенсионного законодательства правило, согласно которому иностранцы, постоянно проживающие в России, имеют право на пенсионное обеспечение на тех же условиях и основаниях, что и граждане нашей страны, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором РФ.

Автор согласен с существующим мнением о том, что в пенсионном обеспечении реализация принципа равенства возможна только во взаимосвязи с другим принципом – устойчивости правовой связи иностранца с Россией, предоставление права на пенсию всем иностранцам и апатридам было бы практически невыполнимо.

Коллизия, при которой проживающие иностранные граждане уплачивают страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, а в итоге права на трудовую пенсию могут не приобрести, решается путем заключения международных договоров в сфере пенсионного обеспечения, основанных на принципе пропорциональности или территориальности. Такие договоры заключены Россией с Казахстаном, Украиной, Арменией, Таджикистаном, Туркменистаном, Киргизией, Узбекистаном, Словакией, Румынией, Венгрией, Монголией, Молдовой, Литвой, Грузией, Эстонией, Испанией и др.

Вместе с тем гражданин страны, с которой у Российской Федерации нет соглашения по вопросам пенсионного обеспечения, работавший в России и выехавший из нее до наступления права на пенсию, не имеет права на назначение российской трудовой пенсии даже в случае наличия необходимого страхового стажа.

Проведенный анализ соблюдения конституционного принципа равенства при реализации иностранными гражданами социально-экономических и культурных прав показал, что в настоящее время Российская Федерация в силу своего экономического развития не в состоянии в полном объеме обеспечить соблюдение принципа равенства социально-экономических прав иностранных граждан.

Иностранные граждане испытывают затруднения при реализации таких важнейших социально-экономических прав, как право на труд и право на социальное обеспечение.

В отношении соблюдения социальных прав иностранных граждан необходимо отметить необходимость расширения законодателем практики заключения международных договоров в сфере пенсионного обеспечения, что будет способствовать реализации принципа равенства. Кроме того, необходима ратификация положений, предусмотренных ст. 19 Европейской социальной хартии, гарантирующей права работников-мигрантов и их семей на защиту и помощь государства пребывания.

Вместе с тем в отношении культурных прав иностранных граждан автор приходит к выводу о соблюдении в Российской Федерации принципа равенства культурных прав иностранных граждан и граждан Российской Федерации на территории России.

В параграфе 2.4. **«Равенство обязанностей иностранных граждан и граждан РФ на территории Российской Федерации»** автором исследуются проблемы соблюдения иностранцами конституционных обязанностей.

Автор указывает, что необходимым компонентом оптимального взаимодействия государства, права и личности выступают юридические обязанности, без которых невозможны сбалансированная правовая система, эффективное правовое регулирование, четкий правопорядок и другие проявления общественной жизни. Равенство обязанностей – это сложная и малоизученная проблема, требующая пристального изучения. Однако в настоящее время проблеме равенства обязанностей уделяется гораздо меньшее внимание, чем проблеме равенства прав и свобод. Автор присоединяется к точке зрения, что чрезмерное внимание к правам и оттеснение на второй план обязанностей человека, также как и осуществление прав любой ценой, неблагоприятно влияют на отношения индивида и общества. По этой причине в сфере миграционной политики государству следует сделать акцент на усилении информирования иностранных граждан, находящихся на территории России, о необходимости соблюдения конституционных обязанностей, в том числе путем осуществления Федеральной миграционной службой соответствующих образовательных программ.

Проведенный анализ показал, что у иностранных граждан отсутствует обязанность проходить воинскую службу по призыву, но они вправе служить в Российской армии по контракту или работать по гражданско-правовому договору. Такая трансформация конституционно-правового статуса иностранного гражданина свидетельствует, по мнению диссертанта, о продолжающейся тенденции расширения законодательного применения принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан РФ на территории Российской Федерации.

В целом изучение обязанностей иностранных граждан и граждан Российской Федерации с точки зрения соблюдения конституционного принципа равенства позволяет говорить о существовании баланса между законодательными установлениями и практическим применением данного принципа. Объем обязанностей иностранных граждан и граждан Российской Федерации практически одинаков, а существующие отступления от

принципа равенства – обоснованы и связаны с необходимостью обеспечения безопасности Российской Федерации и ее граждан. С этими же причинами связаны и имеющиеся у иностранцев дополнительные обязанности: соблюдение режима проживания, своевременное оформление документов на въезд и выезд в Россию и другие.

В **заключении** подведены основные итоги, сформулированы выводы и предложения, являющиеся результатом проведенного диссертационного исследования.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях автора:

Статьи, опубликованные в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ:

1. *Лукашова Н.Ф., Янц М.А.* Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами власти и правозащитными организациями в сфере защиты прав иностранных граждан, на примере Саратовской области / Н.Ф. Лукашова, М.А. Янц // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2009. – № 1. С. 167-171 (0, 4/ 0,2 п.л.);

2. *Янц М.А.* Проблемы соблюдения принципа равенства при реализации иностранными гражданами прав и свобод в сфере личной безопасности и частной жизни / М.А. Янц // Известия Саратовского университета. Серия Экономика. Управление. Право. – 2010. – Вып. 2. – Т. 10. С. 77-80 (0,3 п.л.);

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях:

3. *Янц М.А.* Проблемы реализации прав человека в России / М.А. Янц // Конституционные чтения : межвузовский сборник научных трудов. – Саратов : Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, 2007. – Вып. 8. С. 156-159. (0,3 п.л.);

4. *Янц М.А.* Реализация принципа равенства прав иностранных и российских граждан в сфере труда на территории Российской Федерации / М.А. Янц // Конституционные чтения : межвузовский сборник научных трудов. – Саратов : Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, 2008. – Вып. 9. С. 229-232. (0,3 п.л.);

5. *Янц М.А.* Обеспечение принципа равенства прав иностранных граждан и граждан Российской Федерации / М.А. Янц // Политико-правовые приоритеты социально-экономического развития России : материалы международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию Саратовского университета. – Саратов : Научная книга, 2009. С. 414-419 (0,4 п.л.);

6. *Янц М.А.* Современные проблемы миграционного законодательства в аспекте соблюдения прав и свобод человека / М.А. Янц // Актуальные проблемы современной юридической науки и практики: межвузовский

сборник научных трудов. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та. – 2009. Вып. 3. С. 167-172 (0,4 п.л.).

7. Янц М.А. Проблемы соблюдения конституционного принципа равенства при применении к иностранным гражданам мер принуждения в виде депортации и выдворения за пределы РФ / М.А. Янц // Уполномочен защитить... : Информационный бюллетень аппарата Уполномоченного по правам человека в Саратовской области. Саратов, 2011. – Вып. 23. С. 26-28 (0,4 п.л.).