

На правах рукописи

Маковецкая Марина Геннадьевна

**ПРЕДЕЛЫ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ И СВОБОД
ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИИ**

Специальность:

12.00.02 – «Конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право»

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2015

Работа выполнена в федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»

- Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент,
Побережная Ирина Адольфовна
- Официальные оппоненты: **Гончаров Игорь Владимирович**
доктор юридических наук, профессор,
ФГКОУ ВПО «Академия управления
Министерства внутренних дел Российской
Федерации», заместитель начальника
- Подмарев Александр Александрович**
кандидат юридических наук, доцент,
ФКОУ ДПО (повышения квалификации)
специалистов «Северо-Западный институт
повышения квалификации Федеральной
службы Российской Федерации по
контролю за оборотом наркотиков», кафедра
№ 1, доцент
- Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Российский государственный
социальный университет»

Защита состоится «22» сентября 2015 года в 16 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 170.001.01 при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15, сайт <http://www.agprf.org>.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru>

Автореферат разослан «25» июня 2015 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

С.С. Харитонов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования заключается в том, что проблематика пределов ограничений прав и свобод для науки является наиболее сложной и спорной, а потому до настоящего времени не только не сформировано понятие «пределы ограничений прав и свобод», но и в целом не нашли своего должного закрепления теоретические основы пределов ограничений, т.е. принципы и основания введения пределов возможных и допустимых ограничений прав и свобод иностранных граждан, что, в свою очередь, не позволяет сформировать четкое представление о данной правовой категории в целом, а также о ее роли и месте в законодательстве.

Преследуя цели защиты своего общества от международного терроризма, организованной преступности, иных глобальных угроз человечества, а также недопущения вмешательства во внутреннюю политику государства иностранного элемента, Российская Федерация уделяет значительное внимание ограничению прав и свобод иностранных граждан. Правовые основы таких ограничений заложены не только в законодательстве Российской Федерации, но и в международных правовых актах. Это выводит проблему ограничений и установления пределов таких ограничений прав и свобод за рамки национального законодательства.

Обозначенная проблема:

а) предопределяет потребность комплексного изучения норм международного и конституционного права, регламентирующих пределы ограничений прав и свобод иностранных граждан, глубокого и всестороннего анализа действующего законодательства и практики деятельности международных и внутригосударственных судов, научных концепций и научно-практических исследований;

б) порождает необходимость формирования понятийно-категориального аппарата в сфере, определения пределов ограничений прав иностранных граждан, а также выявления базовых принципов их применения на практике;

в) создает предпосылки для выявления необходимых границ между возможностью полноценной реализации своих прав и свобод иностранными гражданами и возможностью реализации своих полномочий государственными органами по ограничению данных прав и свобод.

Востребованность систематизации пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан, выявление имеющихся недостатков и пробелов законодательства и формулирования предложений по совершенствованию и синхронизации федерального законодательства с нормами международного и конституционного права существенно актуализирует значимость рассматриваемой проблемы.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Весомый вклад в разработку правовой категории «ограничения прав и свобод» человека и гражданина и раскрытие сущности ограничений в системе правовых средств регулирования внесли работы и исследования таких ученых и авторов, как М.П. Авдеенков, Д.М. Брыкин, Ф.С. Галенопольский, Е.Е. Гуляева, М.Л. Жилина, А.М. Зайцева, И.Н. Ищук, В.П. Камышанский, И.Н. Кондрат, В.А. Коннов, И.А. Кудрявцев, А.В. Малько, Т.О. Москаленко, Р.Г. Нурмагамбетов, А.А. Подмарев, И.М. Приходько, Н.Н. Семенюта, Т.В. Худойкина, И.Д. Ягофарова и др. Однако только Д.И. Делев, Ю.А. Дорофеева и А.И. Федосеев в своих работах¹ сконцентрировали внимание науки на проблеме ограничений прав и свобод не просто человека и гражданина, а именно иностранных граждан. Хотя существующую проблему пределов ограничений их прав и свобод указанные авторы в своих работах не затрагивают.

На существующие в правовой научной теории пробел и необходимость доктринального осмысления проблемы пределов ограничений прав и свобод человека в целях обеспечения баланса интересов личности, общества и

¹ Делев Д.И. Конституционно-правовые основы ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: дис ... канд. юрид. наук – Тюмень, 2008. - 198 с.; Дорофеева Ю.А. Ограничения прав иностранных граждан и апатридов в Российской Федерации // Вестник института права СГЭА. Актуальные проблемы правоведения: Научно-теоретический журнал. - 2002. - № 3. – С. 73-78; Федосеев А.И. Применение норм международного права по делам, связанным с ограничением прав иностранных граждан // Миграционное право. – 2013. - № 4. – С. 35-37.

государства обоснованно обращается внимание в исследованиях В.Н. Агеева, М.В. Баглая, М.В. Блошенко, Н.С. Бондаря, Н.В. Васильева, Л.Д. Воеводина, С.В. Пчелинцева, Т.В. Русских, А.А. Смирнова, А.С. Тарасова, Б.С. Эбзеева.

В последнее время интерес к исследованию содержания правовой категории «пределы ограничений прав» значительно возрос, что нашло свое отражение в научных изысканиях Е.Д. Аникеевой (2004 г.), М.Н. Башурова (2010 г.), Т.В. Дерюгиной (2010 г.), А.М. Зайцевой (2008 г.), И.Н. Кондрата (2012 г.), И.Ф. Никитиной (2009 г.), Д.Ш. Пирбудаговой (2009 г.), Ю.В. Сластилиной (2009 г.) и др., осветивших данную проблему с общеправовой точки зрения. Однако указанные авторы не подходили к рассмотрению данной проблемы пределов ограничений прав и свобод с позиций отнесения обозначенной проблемы к иностранным гражданам.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, урегулированные нормами конституционного права, возникающие в процессе реализации, с одной стороны, иностранными гражданами установленных законодательством пределов ограничений прав и свобод, а, с другой стороны, государственными органами - пределов осуществления полномочий по ограничению прав и свобод иностранных граждан.

Предметом проведенного исследования являются нормы конституционного права, регламентирующие, с одной стороны, пределы ограничений прав иностранных граждан и, с другой, – пределы реализации государственными органами своих полномочий по ограничению прав и свобод иностранных граждан.

Целью диссертационной работы является выявление проблем установления пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан посредством комплексного анализа их особенностей и систематизации, а также выработка теоретических и практических предложений, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и теоретической концепции пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан.

Исходя из поставленной цели исследования, необходимо выделить следующие задачи:

1. Сформулировать понятийно-категориальный аппарат в сфере ограничений прав и свобод иностранных граждан и пределов таких ограничений.

2. Выработать предложения по совершенствованию норм действующего законодательства, регламентирующих:

а) общие пределы ограничений прав и свобод иностранных граждан;
б) специальные пределы ограничений прав и свобод иностранных граждан.

3. Выделить особенности конституционно-правового регулирования пределов ограничений прав и свобод:

а) постоянно и временно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан;

б) лиц без гражданства;

в) беженцев;

г) бипатридов;

д) временно пребывающих в Российской Федерации;

е) иных категорий иностранных граждан.

4. Сформулировать предложения и рекомендации по совершенствованию механизма защиты прав и свобод иностранных граждан от превышения установленных законодательством пределов ограничений их прав и свобод.

Методологической основой исследования являются общенаучные (функциональный, системный и логический) и частнонаучные (системно-структурный, системно-функциональный, формально-юридический) методы познания, с использованием логических приемов и способов (описание, классификация, анализ, синтез, определение, обоснование).

Использование таких методов, как правовой анализ, метод компаративистики, синтеза и др. позволили исследовать отечественное законодательство и источники международного права, выявить значительный спектр пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан и

систематизировать их для эффективного осмысления проблемы и дальнейшего совершенствования законодательства в данной сфере.

Теоретическая основа исследования. Общетеоретические положения правового статуса личности, а также проблемы ограничений прав и свобод человека и гражданина в целом либо их отдельных прав раскрываются в трудах таких ученых и исследователей, как С.А. Авакьян, С.В. Бабенко, М.В. Баглай, М.И. Байтин, В.Г. Бессарабов, Н.А. Богданова, В.А. Виноградов, Н.В. Витрук, Л.Д. Воеводин, Г.А. Гаджиев, Л.И. Галенская, С.В. Клевцов, О.Е. Кутафин, Л.В. Лазарев, И.П. Левченко, М.А. Лихачев, Е.А. Лукашева, Г.В. Мальцев, Н.И. Матузов, В.С. Нерсисянц, А.А. Опалева, А.А. Переверзев, М.П. Фомиченко, Т.Я. Хабриева, А.А. Чепурнов и др.

Исследованием общих вопросов правового положения иностранных граждан в целом либо их отдельных прав и свобод занимались Л.В. Андриченко, Е.Д. Аникеева, В.П. Басик, О.В. Богданова, В.В. Вискулова, А.А. Галушкин, Ю.В. Герасименко, Д.П. Дежина, С.Г. Денисова, С.В. Зозуля, И. Каса, П.Н. Кобец, Н.В. Королева-Борсоди, К.А. Корсик, Т.В. Кочуков, М.А. Кузнецов, А.Ю. Малумов, И.А. Новичкова, Е.А. Нозик, Е.В. Опалич, А.А. Пузырева, Д.З. Салихова, Е.С. Седова, А.М. Сулян, Ю.Е. Ульянова и др.

Также вопросы ограничений прав и свобод человека и гражданина стали предметом диссертационных исследований А.В. Ашихминой, Е.Е. Грецово́й, А.В. Должикова, В.М. Малиновской, Т.О. Москаленко, Е.Ш. Рассоловой, А.В. Тарасова, Н.И. Шаклеина и других.

Нормативную основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие пределы ограничений прав и свобод иностранных граждан.

Эмпирической основой исследования являются статистические сведения и акты Конституционного Суда Российской Федерации и иных судебных органов Российской Федерации, Уполномоченного по правам

человека в Российской Федерации, Федеральной миграционной службы России, Федеральной службы государственной статистики, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также Европейского суда по правам человека и Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что в работе использован авторский подход к анализу проблем пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан, основанный на их всестороннем и комплексном исследовании, по результатам которого автором уточнены общенаучные определения: «конституционно-правовой статус иностранных граждан», «ограничения прав и свобод», «пределы ограничений прав и свобод». Впервые сформирован и систематизирован наиболее полный комплекс пределов правовых ограничений иностранных граждан, установленных нормами международного права, международными договорами Российской Федерации и нормами российского права, в результате чего выявлены противоречия и пробелы правового регулирования в нормативных правовых актах, позволившие сформулировать предложения и рекомендации по совершенствованию норм действующего законодательства и практики их применения.

Представленное диссертационное исследование является попыткой формулирования основ современной концепции пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан в России.

В результате проведенного исследования **на защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения:**

1. Предложено под пределами ограничений прав и свобод иностранных граждан понимать законодательно установленные границы дозволенного поведения иностранных граждан при реализации ими своих прав, свобод и законных интересов на территории страны – пребывания, а также границы дозволенного поведения государства в лице его компетентных государственных органов и их должностных лиц при реализации полномочий по установлению и применению ограничений гарантированных прав и свобод иностранных граждан.

Это точка и соприкосновения, и разделения двух разновидностей взаимосвязанных правоотношений разных субъектов в сфере реализации иностранными гражданами своей правоспособности. С одной стороны рассматриваемых пределов находятся иностранные граждане как субъекты прав и свобод, предоставляемых и гарантируемых Конституцией Российской Федерации и иными федеральными законами, которые должны реализовывать их в определенных, установленных законом допустимых границах. С другой стороны находятся органы государственной власти и их должностные лица, которые в определенных пределах реализуют установленные Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством полномочия по определению, правовому закреплению и применению возможных и допустимых ограничений прав и свобод иностранных граждан.

2. Систематизация выявленных пробелов и противоречий действующего законодательства позволила классифицировать их на две категории: первая - препятствующие иностранным гражданам в полной мере реализовать весь комплекс предоставленных им прав и свобод на территории Российской Федерации; вторая - пробелы и противоречия законодательства, препятствующие компетентным государственным органам реализовывать свои полномочия в данной сфере.

3. Проведенный анализ позволил прийти к выводу, что в силу специфики общих пределов ограничений прав иностранных граждан, установленных Конституцией Российской Федерации и нормами международных договоров, имеющих форму основополагающих и базовых принципов, данная категория пределов ограничений должна быть неизменной независимо от изменений социально-политической обстановки как внутри государства, так и в мире в целом, что, в свою очередь, будет гарантом стабильности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации.

В отличие от общих пределов ограничений прав и свобод, категория специальных пределов ограничений прав характеризуется закреплением их во всех отраслях права, поскольку они охватывают все многообразие сфер

взаимоотношений человека в обществе и государстве. Однако эволюция демократических основ государства, а также изменения, происходящие в социально-политической обстановке в обществе и во внешнеполитических взаимоотношениях государств, вынуждают государства и общество вносить соответствующие коррективы во всё многообразие взаимоотношений, возникающих в результате взаимодействия иностранного гражданина с обществом и государством. Это, в свою очередь, позволяет автору прийти к выводу, что специальные пределы ограничений прав иностранных граждан должны изменяться с учетом изменяющейся обстановки, что требует соответствующего отражения изменений правовых основ этих взаимоотношений на уровне законодательства.

4. Диссертантом предлагается внести следующие изменения в законодательство:

а) в целях устранения неоднозначности правопонимания и правоприменительной практики, автором предлагается внести изменения в ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации, в ч. 3 ст. 3, п. 1 ст. 96, ст. 97 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», ч. 1 ст. 1, ст. 3, ст. 21 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», ст. 3 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», в ч. 1 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, п.п. 4.5 и 5 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 26.04.2012 № 181 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе», в название Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2013 № 45, а также в п. 1.3, п. 1.4, абзац 2 п. 2.1, п. 2.6, п. 2.8, п. 4.3, п. 4.13, абзац 3 п. 6.5, п. 6.11, п. 6.13, абзацы 1, 3, 4 и 5 п. 7.2, п. 7.3, п. 7.4, п. 7.6, абзац 3 п. 7.8, п. 7.10, абзацы 2 и 3 п. 7.11 данного Приказа Генерального прокурора Российской Федерации, в части конкретизации положений и расширения сферы действия указанных актов на иностранных граждан;

б) внести изменения в ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации в части установления запрета на любые формы ограничения прав по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, а также ответственности должностных лиц за нарушение равноправия не только собственных граждан, но и иностранных граждан, которым ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации и частями 1-3 статьи 3 Декларации гарантируется равноправие и защита от дискриминации;

в) в целях устранения противоречий ч. 2 ст. 1 со ст. 2 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», устанавливающих цели введения чрезвычайного положения, внести в них изменения путем их объединения в рамках единой нормы.

Внести изменения в ст. 31 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» в части расширения полномочий государственных органов по ограничению права на свободу передвижения в виде применения ими такой меры принуждения, как задержание, в условиях действия комендантского часа не только в отношении собственных граждан, но и иностранных граждан, находящихся на территории действия чрезвычайного положения и комендантского часа;

г) привести в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации ч. 4 ст. 398 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в части, касающейся закрепления возможности введения ограничений права иностранных граждан на судебную защиту, именно федеральным законом, а не подзаконным правовым актом, издаваемым Правительством Российской Федерации;

д) внести соответствующие изменения в раздел II Приказа МВД Российской Федерации № 758, ФМС Российской Федерации № 240 от 12.10.2009 «Об организации деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по депортации и административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства» в части, касающейся закрепления процедуры принятия решения о депортации исключительно в присутствии иностранного

гражданина, в отношении которого принимается данное решение, а также предоставления права депортируемому лицу обжаловать данное решение в административном и (или) судебном порядке.

5. Обоснована необходимость ратификации Европейской «Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни при решении вопросов местного значения» (Страсбурге 05.02.1992). Во-первых, положения главы «С» Конвенции, посвященные регламентации избирательных прав иностранных граждан на местном уровне, уже нашли свою реализацию в действующем законодательстве России. В связи с этим дополнительных правовых и экономических последствий для России ратификация указанной главы не повлечет.

Во-вторых, главы «А» и «В» создают предпосылки для предоставления дополнительных возможностей при реализации иностранными гражданами своих политических прав на территории страны проживания. Применение главы «А» Конвенции создаст правовые предпосылки для разработки и применения новых механизмов вовлечения иностранных граждан «в общественные опросы, процедуры планирования и другие процессы, связанные с проведением консультаций по вопросам местной жизни» для формирования, развития, а также правового регулирования современных институтов, направленных на процесс ассимиляции иностранных граждан в условиях проживания их на территории конкретного муниципального образования Российской Федерации. Это позволит организовывать более плодотворное взаимодействие иностранных граждан с органами местного самоуправления по вопросам оказания помощи, поддержки и выражения своей культурной самобытности, а также защиты своих интересов.

В-третьих, применение положений главы «В» Конвенции создает правовые предпосылки для введения дополнительных пределов реализации местными властями, на территории которых находится значительное число иностранных жителей, своих полномочий, направленных на ограничение проживающих на их территории прав иностранных граждан. Одновременно применение данной главы позволит сформировать новые правовые институты, направленные на создание органами местного самоуправления

консультативных органов или иных форм организации для обеспечения представительства иностранных жителей местными властями, на территории которых находится значительное число иностранных жителей, а также установить дополнительные правовые гарантии участия в этих консультативных органах и иных формах организации представителей самих иностранных граждан или их ассоциаций.

В целом, все это в совокупности направлено на обеспечение более тесной взаимосвязи между органами самоуправления и самими иностранными гражданами при формировании их мнений, пожеланий и озабоченности по вопросам местной общественной жизни, а также деятельности и ответственности соответствующей местной власти.

б. Выявлено, что установление пределов ограничений прав и свобод в общем виде в Конституции Российской Федерации и нормах международных договоров в форме принципов, не охватывающих всего многообразия сфер взаимоотношений человека в обществе и государстве, а также более детальное дисперсное их закрепление в форме императивных запретов во всех отраслях права, а не в едином правовом акте, создает предпосылки для возникновения пробелов и противоречий в действующем законодательстве. На основании данных выводов сформулировано предложение о необходимости комплексного правового регулирования пределов ограничений прав иностранных граждан в рамках единого правового акта – Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», что будет способствовать устранению имеющихся пробелов и противоречий, а также предпосылок их возникновения.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Теоретическая значимость работы заключается в уточнении автором сути содержания и основных составляющих элементов ограничений прав и свобод иностранных граждан; в дальнейшем развитии понятийного аппарата; в предложенной авторской классификации категорий иностранных граждан в зависимости от установленных законодательством пределов правовых ограничений. На основе федерального законодательства и международных правовых актов сформирован авторский комплекс пределов

ограничений прав и свобод иностранных граждан в разнообразных сферах их жизнедеятельности, выявлены пробелы и противоречия действующего законодательства в данной сфере и предложены пути их устранения.

Практическая значимость диссертации заключается в ее направленности на выработку предложений по нормативному закреплению основополагающего термина «пределов ограничений прав и свобод» и внесения необходимых изменений и дополнений в действующее законодательство в связи с выявленными в нем пробелами и противоречиями.

Выводы, предложения, рекомендации и результаты, полученные в ходе проведенного исследования, могут использоваться при совершенствовании федерального законодательства, а также исполнительными органами государственной власти при устранении недостатков ведомственных нормативных актов. Кроме того, основополагающие и концептуальные положения, установленные проведенным исследованием, могут быть внедрены в преподавание таких правовых дисциплин, как «Конституционное право», «Теория государства и права», «Конституционное право зарубежных стран», а также спецкурсов по правам человека, миграционному праву, конституционно-правовому статусу иностранных граждан и ограничений их прав в России.

Апробация и реализация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин юридического института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Выводы, оценки, предложения и рекомендации, сформулированные в диссертационном исследовании, обсуждены на заседании кафедры государственно-правовых дисциплин юридического института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Основные положения и выводы диссертации докладывались на III международной заочной научно-практической конференции «Политика и право в социально-экономической системе общества» (г. Москва, 2-3 июля 2012 г.), IX научно-практической конференции «Экономика, социология, право: новые вызовы и перспективы» (г. Москва, 9-10 июля 2012 г.), III международной научно-практической

конференции «Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения» (г. Уфа, 8 февраля 2013 г.), международной научной конференции «Суверенитет государства и права» (г. Санкт – Петербург, 15 марта 2014 г.), а также опубликованы в пяти научных статьях, в том числе четыре из которых в рецензируемых изданиях, включенных в список Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Структура диссертации определена содержанием темы и задачами, решаемыми в ходе проведения исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка использованных нормативных правовых актов, литературы и научных исследований, приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационной работы, отражена степень ее научной разработанности, определены объект, предмет, цель и задачи исследования, раскрыты методологические, теоретические, нормативные и эмпирические основы проведенного изыскания, отмечается научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, а также приводятся сведения об апробации и реализации полученных результатов.

Первая глава - «Конституционно-правовая характеристика пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан» содержит три параграфа, в которых диссертантом раскрываются теоретические основы пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан, а также на основе тщательного правового анализа отечественного законодательства и международных правовых актов проведены систематизация и обобщение общих и специальных пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан.

В первом параграфе - *«Понятие ограничений и пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан»* автором раскрыто содержание таких основополагающих терминов, как «личность», «человек», «гражданин», «иностранец» и «лицо без гражданства».

Исследуя в международных договорах содержание понятия «иностранец» в виде терминов «иностранец» или «иностранцы», автор установил, что оно не является точным и понятным, поскольку не позволяет сформировать четкое представление о том, какие именно категории субъектов права можно отнести к данному понятию, что свидетельствует о существенном пробеле в международных нормативных актах. В связи с тем, что мировое сообщество нуждается в четкой и более точной терминологии, исключающей случаи вольного трактования, автором делается акцент на необходимость устранения подобных пробелов.

В данном параграфе автором проанализированы разные научные подходы ученых-правоведов к понятию и содержанию такой правовой категории, как «правовое положение». Под «конституционно-правовым статусом иностранных граждан» диссертант предлагает понимать признанные и гарантируемые конституционным и иным законодательством права, свободы, законные интересы и обязанности, которые иностранные граждане могут реализовать с учетом установленных законодательством ограничений.

Исследовав понятие «правовые ограничения» с учетом мнений ряда ученых, автор отмечает необходимость комплексного рассмотрения данной категории с позиций субъектов, объектов и предмета данных правоотношений для формирования определения данного термина.

Так, диссертант полагает, что основными субъектами правоотношений, на которых направлено действие правовых ограничений, с одной стороны, являются сами субъекты права, т.е. в нашем случае иностранные граждане, а с другой – субъекты правоотношений, которые могут влиять на полноту и объем реализации указанными субъектами права своей правоспособности, т.е. в данном случае автором имеется в виду такой субъект, как государство в лице его государственных органов и их должностных лиц.

Объектами правовых ограничений являются два вида правоотношений: возникающие в процессе реализации, с одной стороны, иностранными гражданами установленных законодательством пределов ограничений прав и свобод, а, с другой стороны, государственными органами установленных пределов осуществления полномочий по ограничению прав и свобод иностранных граждан.

Из выявленных объектов правовых ограничений следует, что предметами, на которые непосредственно направлено воздействие правовых ограничений, являются как сами права, свободы и законные интересы иностранных граждан, так и полномочия государственных органов и должностных лиц.

Под «правовыми ограничениями» предложено понимать законодательно установленные механизмы правового регулирования дозволенного поведения субъектов правоотношений в сфере возможности реализации ими установленных и гарантированных законодательством прав, свобод и полномочий.

Изучены и обобщены имеющиеся в правовой науке позиции ученых относительно содержания термина «пределы ограничений прав и свобод», что позволило сформулировать авторское определение «пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан».

Во втором параграфе - «*Общие пределы ограничений прав и свобод иностранных граждан*» автором изучен процесс становления как международного права, так и отечественного законодательства в сфере закрепления не только основных прав и свобод человека, но также их ограничений и пределов таких ограничений, по результатам которого диссертант пришел к выводу, что основополагающие положения исследованных нормативных источников права закрепили не только пределы ограничений прав самих иностранных граждан, но и пределы ограничений полномочий государственных органов и их должностных лиц в части ограничений прав и свобод иностранных граждан, тем самым установив некие пределы, пресекать которые не вправе как сами иностранные граждане, так и государственные органы и их должностные лица.

Тщательный анализ российского законодательства и международных правовых актов позволил диссертанту выявить весь комплекс общих пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан, систематизировав их в две основные группы: к первой группе относятся общие пределы ограничений, которые не вправе превышать сами иностранные граждане при реализации своих прав и свобод; ко второй группе относятся пределы ограничений, которыми должны руководствоваться компетентные государственные органы и должностные лица при реализации своих полномочий по ограничению прав и свобод иностранных граждан.

При этом проведенное исследование также позволило автору выявить ряд противоречий и недостатков действующего законодательства и предложить пути их устранения.

В третьем параграфе диссертант исследует *специальные пределы ограничений прав и свобод иностранных граждан*, установленные как внутренним законодательством, так и международными правовыми актами. При этом автор отмечает, что специальный характер исследуемых пределов, в отличие от общих пределов ограничений, заключается в том, что по своей сути они затрагивают конкретные права и свободы указанной категории субъектов права.

Основная масса рассмотренных специальных пределов ограничений прав и свобод личности регламентируется международными правовыми актами, которые установили некие базовые основы и стандарты в сфере специальных пределов ограничений, дающих, с одной стороны, четкие представления иностранным гражданам о пределах возможных ограничений их прав и свобод со стороны государственных органов, а также о пределах, в которых они могут полноценно реализовывать свои права, свободы и законные интересы. С другой стороны, рассмотренные международные базовые основы и стандарты не позволяют государственным органам злоупотреблять своими полномочиями в сфере ограничений прав и свобод иностранных граждан. Именно поэтому нормы международного права, регламентирующие возможное отступление от исполнения своих

обязанностей по обеспечению прав и свобод, т.е. ограничения и их пределы, имеют немаловажное политико-правовое значение при разработке и изменении действующего законодательства.

Тщательный анализ отечественного законодательства и международных договоров позволил диссертанту не только выявить наиболее полный комплекс специальных пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан, но и систематизировать их в две основные группы: первая - ограничения, касающиеся политических прав; вторая – ограничения, адресатом которых являются личные права.

Значительное внимание законодателем уделено установлению пределов ограничений, которыми должны руководствоваться иностранные граждане при реализации ими именно политических прав. В рамках же второй группы законодатель установил большую часть пределов ограничений в отношении именно личных прав, уделив значительно меньше внимания политическим и экономическим правам.

Проведенное исследование также позволило автору выявить ряд противоречий и недостатков законодательства и сформировать предложения по внесению соответствующих изменений и дополнений.

Вторая глава состоит из трех параграфов и посвящена исследованию особенностей конституционно-правового регулирования пределов ограничений прав и свобод отдельных категорий иностранных граждан в Российской Федерации.

В первом параграфе данной главы диссертант провел исследование законодательства на предмет установления *специальных пределов ограничений прав и свобод таких конкретных категорий, как постоянно и временно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане, лица без гражданства и беженцы.*

Изучение действующего отечественного законодательства, регламентирующего установление специальных пределов ограничений прав и свобод указанных категорий иностранных граждан, позволило автору выявить ряд пробелов и противоречий действующего законодательства, для

устранения которых в законодательство предлагается внести соответствующие изменения и дополнения.

Так, например, исследование законодательства, регламентирующего порядок принятия органами исполнительной власти решения о депортации иностранного гражданина, показало, что данный порядок не предоставляет надлежащую защиту от произвольного вмешательства со стороны данных органов, поскольку, во-первых, не предусматривает процедуру принятия данного решения исключительно в присутствии иностранного гражданина, в отношении которого принимается данное решение, а, во-вторых, не предусматривает возможность данному иностранному гражданину, в отношении которого принято решение о его депортации, обжаловать такое решение. В целях устранения указанного недостатка законодательства автором предлагается внести соответствующие изменения.

Кроме того, исследование законодательства позволило выявить факт наделения иностранных граждан, постоянно проживающих на территории нашего государства, активными и пассивным избирательными правами в органы местного самоуправления.

Одновременно изучение источников международного права в данной сфере позволило сделать вывод о необходимости ратификации Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни при решении вопросов местного значения 1992г.², регламентирующей порядок предоставления постоянно проживающим иностранным гражданам избирательных прав на местном уровне, а также право на ассоциации.

Применение Конвенции позволит обеспечить более тесную взаимосвязь между органами самоуправления и самими иностранными гражданами при формировании их мнений, пожеланий и озабоченности по вопросам местной общественной жизни, а также деятельности и ответственности соответствующей местной власти.

Во втором параграфе данной главы диссертантом исследуются

² Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни при решении вопросов местного значения от 05.02.1992 (Россией не ратифицирована). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=23067> (дата обращения: 09.10.2012).

специальные пределы ограничений прав граждан Российской Федерации, имеющих гражданство иностранного государства (бипатридов) и иных категорий иностранных граждан, к которым относятся временно пребывающие иностранные граждане, консульские должностные лица и консульские служащие, члены международных организаций и комиссий.

Анализ отраслевого российского законодательства и международного права в части установления пределов ограничений прав указанных категорий иностранных граждан свидетельствует о том, что исключений не делается ни для одной из указанных категории иностранных граждан, в том числе консульским должностным лицам и консульским служащим, а также членам международных организаций и комиссий.

Особой категорией иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, являются консульские должностные лица и консульские служащие, а также члены международных организаций и комиссий. Анализ международных правовых актов позволил автору сделать вывод, что права и свободы данной категории иностранных граждан могут подлежать ограничениям со стороны государственных органов страны пребывания в определенных пределах при условии, что реализация консульскими должностными лицами и консульскими служащими своих прав не связана с выполнением ими консульских функций или функций данных международных органов и организаций, членами которых они являются.

Специальные пределы ограничений прав и свобод граждан Российской Федерации, имеющих гражданство иностранного государства, в основном законодательством установлены в отношении личных, политических и трудовых прав.

Кроме того, проведенным исследованием выявлены противоречия и пробелы законодательства и предложены пути их устранения.

Третий параграф данной главы посвящен исследованию таких основных и широко распространенных *средств защиты прав и свобод иностранных граждан* от превышения установленных законодательством пределов ограничений их прав и свобод, как органы прокуратуры,

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и Конституционный Суд Российской Федерации.

Проведя исследование, диссертант пришел к выводу, что органы прокуратуры, осуществляя обеспечение соблюдения установленных законодательством пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан, по сути контролируют деятельность поднадзорных компетентных государственных органов в части реализации ими полномочий по ограничению прав и свобод указанных субъектов права и соблюдению установленных законов пределов таких ограничений.

В целях осмысления роли прокуратуры в обеспечении соблюдения поднадзорными компетентными органами установленных пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан, выявленные в ходе проведенного исследования пределы ограничений прав, в отношении которых они установлены, диссертантом разделены на группы в зависимости от вида прокурорского надзора, в рамках которого органы прокуратуры обеспечивают соблюдение государственных органами и их должностными лицами установленных законодательством пределов ограничений.

Так, к таким надзорам автор отнес надзор за исполнением законов и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности и за исполнением законов в досудебном производстве, надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, надзор за законностью судебных решений.

Одновременно с изложенным, диссертантом установлено, что органы прокуратуры контролируют деятельность самих иностранных граждан в части соблюдения ими установленных пределов ограничений на реализацию ими своих прав и свобод.

При этом автором отмечено, что прямой нормы, регламентирующей осуществление органами прокуратуры надзора непосредственно за физическими лицами, т.е. в нашем случае за соблюдением пределов ограничений иностранными гражданами, законодателем не установлено. Хотя практика показывает, что прокуратура вправе провести проверку и в отношении самих иностранных граждан, если в рамках рассмотрения обращений заявителей или при проведении иных проверок будут выявлены факты превышения ими установленных законодательством пределов ограничений их прав и свобод.

При этом автор выделил, что основными надзорами, в рамках которых органы прокуратуры обеспечивают соблюдение иностранными гражданами установленных пределов ограничений их прав и свобод, являются надзор за исполнением законов и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Изучение деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации позволило сделать вывод, что в силу действующего законодательства его деятельность распространяется на защиту прав исключительно собственных граждан, что само по себе уже противоречит названию данного правового института, подразумевающего защиту прав не только собственных граждан, но и всех лиц, находящихся на территории Российской Федерации. Более того, указанные положения расходятся с содержанием ст. 15 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», в силу которой установлено, что «Уполномоченный рассматривает жалобы граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства», а также противоречат ст. 45 Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому государственную защиту прав и свобод.

Проведенное исследование порядка обращения иностранных граждан в Конституционный Суд для защиты нарушенных прав позволило установить, что правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с

индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают только граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе (Генеральный прокурор Российской Федерации и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации)³.

В **заключении** автором подведены итоги исследования, в концентрированном виде излагаются основные положения и выводы проведенного диссертационного исследования, классифицированы выявленные пробелы и противоречия законодательства в сфере установления пределов ограничений прав и свобод иностранных граждан и предложены пути их устранения.

**Основные положения диссертации изложены
в следующих работах автора:**

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

1. *Маковецкая, М.Г.* Понятие конституционно-правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации [Текст] / М.Г. Маковецкая. // Российская юстиция. – 2012. – № 6. – С. 23–24. – 0,2 п.л.

2. *Маковецкая, М.Г.* Понятие правовых ограничений прав и свобод человека [Текст] / М.Г. Маковецкая. // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2012. – № 6(1). – С. 233–237. – 0,4 п.л.

3. *Маковецкая, М.Г.* Пределы ограничений права на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства иностранных

³ См.: ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации: офиц. текст. – М.: Приор, 2001. – 32 с.; ч. 3 ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. - 25.07.1994. - № 13. - Ст. 1447; ч. 6 ст. 35 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. - 20.11.1995. - № 47. - Ст. 4472; п. 5 ч. 1 ст. 29 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. - 03.03.1997. - № 9. - Ст. 1011.

граждан в Российской Федерации [Текст] / М.Г. Маковецкая. // Закон и право. – 2012. – № 9. – С. 40–43. – 0,3 п.л.

4. *Маковецкая, М.Г.* Европейский суд по правам человека как средство защиты нарушенных прав иностранных граждан [Текст] / М.Г. Маковецкая. // Образование. Наука. Научные кадры. – 2014. – № 6. – С. 50–51. – 0,2 п.л.

Статьи, опубликованные в иных изданиях:

5. *Маковецкая, М.Г.* Правовое регулирование ограничения прав и свобод иностранных граждан и пределов таких ограничений [Текст] / М.Г. Маковецкая. // Политика и право в социально-экономической системе. Материалы III международной научно-практической конференции 2-3 июля 2012 года, М. – 2012. – С. 130–136. – 0,3 п.л.

6. *Маковецкая, М.Г.* Пределы ограничений политических прав иностранных граждан [Текст] / М.Г. Маковецкая. // Экономика, социология и право: журнал научных публикаций. № 7 (июль), 2012 г.: материалы IX международной научно-практической конференции «Экономика, социология и право: новые вызовы и перспективы», г. Москва, 9-10 июля 2012 года./ Научн.-инф. Издат. Центр «Институт стратегических исследований». – М. – 2012. – С. 100–103. – 0,3 п.л.

7. *Маковецкая, М.Г.* Роль Российской прокуратуры в обеспечении прав иностранных граждан в Российской Федерации [Текст] / М.Г. Маковецкая. // Экономика, социология и право: журнал научных публикаций. 2012. – № 12. Спецвыпуск. – С. 251 – 259. – 0,7 п.л.

8. *Маковецкая, М.Г.* Понятие правовой дефиниции «пределы ограничений прав и свобод» [Текст] / М.Г. Маковецкая. // Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения: материалы III международной научно-практической конференции (г. Уфа, 8 февраля 2013 года) / под общ. ред. А.В. Рагулина, М.С. Шайхуллина; Евразийский научно-исследовательский институт проблем права. Уфа. – 2013. – С. 58–61. – 0,2 п.л.

9. *Маковецкая, М.Г.* Специальные пределы ограничений конституционно-правового статуса иностранных граждан [Текст] / М.Г. Маковецкая. // Сборник тезисов международной научной конференции: «Суверенитет государства и права». Санкт – Петербург. – 15 марта 2014 года – С. 25–29. – 0,2 п.л.

10. *Маковецкая, М.Г.* Содержание конституционных категорий «правовые ограничения» и «пределы ограничений» [Текст] / М.Г. Маковецкая. // Сборник тезисов международной научной конференции: «Суверенитет государства и права». Санкт – Петербург. – 15 марта 2014 года – С. 29–32. – 0,2 п.л.

Общий объем публикаций составляет 3 п.л.

Подписано в печать 24.06.2015

Усл. печ. л. 1,4

Уч. – изд.л. 1,4

Тираж 150 экз.

Наряд № 101

УОП РИЛ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

117638, Москва, ул. Азовская, д. 2, к. 1