

*На правах рукописи*

**ДЕЛЕВ Дмитрий Иванович**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ  
ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД  
ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И  
ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;  
муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**Тюмень - 2008**

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

- Научный руководитель:** заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор  
**Сунцов Александр Павлович**
- Официальные оппоненты:** заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор  
**Герасименко Юрий Васильевич**
- кандидат юридических наук  
**Иванова Юлия Владимировна**
- Ведущая организация:** государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Пермский государственный университет»

Защита состоится 27 июня 2008 года в 12 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан «\_\_» мая 2008 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор юридических наук, профессор



**В.Д. Плесовских**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Согласно Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы провозглашены высшей ценностью<sup>1</sup>, что, в свою очередь, возлагает на государство обязанность по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина. Между тем переход этой конституционной нормы из плоскости «доктринальности» в разряд «постоянного действия» российской реальности сопряжен на практике с множеством трудностей и противоречий.

Даже стабильный процесс общественного развития неизбежно порождает ситуации, требующие от государства применения правовых ограничительных мер<sup>2</sup> для защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и национальной безопасности<sup>3</sup>. Особенное звучание в контексте последнего из названных обстоятельств приобретает вопрос об ограничении прав иностранных граждан и лиц без гражданства, с давних пор игравший существенную роль в формировании внутренней и внешней политики многих государств, в том числе и России.

Современная глобализация интеграционных процессов, а также исторические предпосылки внешней миграции привели к появлению на территории нашей страны значительного числа лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации.

Так, начиная с 1992 года в Россию въехало около 7,5 млн. человек<sup>4</sup>. К 2007 году на территории России, по данным федеральных органов исполнительной власти, находилось свыше 7 млн. нелегальных мигрантов из стран-участников СНГ, что отрицательно

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации 1993 года: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (в ред. от 21.07.2007) // Российская газета, 1993, 25 декабря, №237; 2007, 27 июля, № 162.

<sup>2</sup> Морозова Л.А. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 1998. № 8. С. 52.

<sup>3</sup> Алёшин В.В. Безопасность - новые подходы // Московский журнал международного права. 2000. № 3. С. 173.

<sup>4</sup> Зорин В.Ю. О задачах органов государственной власти по гармонизации межнациональных отношений и вопросах взаимодействия с религиозными организациями // Материалы Всероссийского совещания «О реализации концепции государственной национальной политики Российской Федерации» (Москва, Дом Правительства Российской Федерации, 18.04.2003). - М., 2003. С. 16.

влияло и влияет на экономическую и социальную стабильность в России. Так, только экономический ущерб, причиненный нелегальной миграцией нашей стране в виде неуплаты налогов, по оценке директора Федеральной миграционной службы России Константина Ромодановского, составляет более 8 миллиардов долларов в год<sup>1</sup>.

Кроме того, иностранные граждане и лица без гражданства продолжают оставаться группой риска и в криминогенном отношении. Согласно статистике МВД России за январь-декабрь 2006 года иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации совершено 53 тыс. преступлений, что на 3,5% больше, чем за аналогичный период прошлого года. При этом гражданами стран СНГ совершено 47,5 преступления (+2,0%), их удельный вес составил 89,6%. В отношении иностранных граждан и лиц без гражданства совершено 15611 преступлений (+17,3%)<sup>2</sup>.

Нынешний этап развития российской государственности, сопряженный с потенциальными угрозами национальной безопасности внешнего характера, актуализирует проблематику ограничения прав и свобод человека. Эта, казалось бы, традиционная для изучения юридической науки тема приобретает новое звучание в современных условиях жизнедеятельности российского общества.

Вышеназванные факты свидетельствуют, с одной стороны, о более активном стремлении России к реализации норм международного права<sup>3</sup>, а с другой – ставят перед государством сложную задачу достижения разумного баланса в предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства «национального режима» и введения ограничений их прав.

Сегодняшнее состояние дел в сфере соблюдения прав человека вряд ли можно признать удовлетворительным. Это происходит по многим причинам объективного и субъективного характера. К последним, в частности, можно отнести проблемы неполноты законодательного регулирования (отсутствие ряда федеральных актов в

---

<sup>1</sup> См.: Доклад в Государственной Думе РФ директора ФМС России Ромодановского К.О. (29 марта 2006 г.) // Миграционное право. 2006. № 1. С. 3-10.

<sup>2</sup> Статистика МВД России. Анализ состояния преступности в Российской Федерации в январе-декабре 2006 года [WWW-документ] // [WWW-сайт]: URL: <http://www.mvdinform.ru/stats/10000027/4630/>

<sup>3</sup> В частности, ратификация Россией в 1998 году Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

этой сфере), несоответствие некоторых федеральных законов международным стандартам регулирования прав человека, проблемы правоприменения, проблемы финансирования (в частности, недофинансирование социальных программ) и ряд других.

Очевидно, не в последнюю очередь это связано с недостаточностью исследования таких актуальных для конституционного права институтов, как лишение и приостановление прав человека, и прежде всего института ограничения прав и свобод человека.

Таким образом, в настоящее время существует необходимость комплексного исследования конституционных основ ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства.

Исследование данного направления позволит выработать и предложить пути совершенствования законодательного регулирования правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства. Это, в свою очередь, требует проведения глубокого и всестороннего анализа законодательства, судебной практики и научных исследований в рассматриваемой сфере.

**Степень разработанности темы диссертационного исследования.** Проблемы ограничения прав в широком общетеоретическом смысле были рассмотрены в работах С.А. Авакьяна, А.М. Арбузкина, В.П. Басика, Д.Н. Бахраха, А.А. Белкина, Л.Д. Воеводина, С.М. Воробьева, Л.И. Галенской, В.П. Камышанского, А.Н. Кокотова, О.Е. Кутафина, Л.В. Лазарева, А.В. Малько, С.Ю. Марочкина, Н.И. Марышевой, М.С. Матейковича, О.Ф. Мураметс, В.В. Невинского, И.В. Пантелеевой, И.М. Приходько, В.Е. Севрюгина, А.П. Сунцова, Г.Н. Чеботарева, В.Д. Яворского, И.Д. Ягофаровой и др.

В данном исследовании использованы работы специалистов в области теории государства и права и философии права, посвященные правам человека, их сущности, содержанию, которые в той или иной степени касались проблемы ограничений прав и свобод. Это труды таких ученых, как С.С. Алексеев, Н.В. Витрук, Д.А. Керимов, А.С. Мордовец, В.С. Нерсесянц, А.С. Пиголкин и др.

Исторический опыт правового регулирования прав и свобод человека и гражданина рассмотрен в работах таких российских ученых, как А.С. Алексеев, И.Е. Андриевский, Г.В. Вернадский, Н.М. Коркунов, А.С. Мулюкин, С.М. Соловьев, Г.Ф. Шершеневич.

Международно-правовые особенности рассматриваемой проблемы были затронуты в трудах: П.Н. Бирюкова, Ю.В. Герасименко, С.А. Горшковой, И.И. Лукашука, С.Ю. Марочкина и др.

Близкую направленность с тематикой работы имеют диссертационные исследования следующих ученых: В.В. Барбина<sup>1</sup>, Ю.В. Герасименко<sup>2</sup>, А.В. Должикова<sup>3</sup>, А.А. Мишуниной<sup>4</sup>, А.А. Подмарева<sup>5</sup>, И.М. Приходько<sup>6</sup>, С.В. Пчелинцева<sup>7</sup>, Н.И. Шаклеина<sup>8</sup>.

Вопросы, обозначенные в настоящем исследовании, в прямой постановке в юридической науке ранее не рассматривались.

Не умаляя значимости накопленного теоретического опыта, отдавая дань огромному вкладу ученых в исследование общей проблематики вопросов, составляющих основу настоящей диссертационной работы, следует признать необходимость дальнейшей разработки теоретических аспектов понятия «ограничение прав и свобод человека и гражданина» в общеконцептуальном плане и более детального рассмотрения правовых особенностей ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства.

**Методологическая база диссертационного исследования.** В диссертации используются диалектический, исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой, системный, логический и другие научные методы.

Кроме того, в настоящей работе исследовались подходы различных научных направлений и точки зрения отдельных российских и зарубежных ученых, посвященные проблемам ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения в области прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Барбин В.В. Конституционно-правовые основания ограничений прав и свобод человека и гражданина и их реализация в деятельности органов внутренних дел // Дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 2003. - 185 с.

<sup>2</sup> Герасименко Ю.В. Конституционно-правовой статус иностранных граждан в РФ // Дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 1998; - 198 с. Он же. Конституционно-правовой статус лиц, не являющихся гражданами РФ (вопросы теории и практики) // Дисс. ... докт. юрид. наук. - М., 2003. - 367 с.

<sup>3</sup> Должиков А.В. Конституционные критерии допустимости ограничения основных прав человека и гражданина в Российской Федерации // Дисс. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2003. - 197 с.

<sup>4</sup> Мишунина А.А. Административная ответственность за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации // Дисс. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2004. - 200 с.

<sup>5</sup> Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Дисс. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 2001. - 187 с.

<sup>6</sup> Приходько И.М. Ограничения в российском праве (проблемы теории и практики) // Дисс. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 2001. - 201 с.

<sup>7</sup> Пчелинцев С.В. Правовое регулирование военного положения в Российской Федерации // Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1998. - 201 с.

<sup>8</sup> Шаклеин Н.И. Ограничение прав и свобод человека в Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы // Дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 2006. - 227 с.

**Предметом диссертационного исследования** являются законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, решения Конституционного Суда Российской Федерации, а также основные правовые доктрины в указанной сфере и ратифицированные Российской Федерацией международные договоры и соглашения.

**Целью диссертационного исследования** является проведение комплексного, системного анализа конституционно-правовых основ ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства и выработка рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- исследовать понятия: «ограничение прав и свобод», «иностранцы», «лица без гражданства», иные правовые категории в сфере конституционных основ ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства;

- рассмотреть исторические особенности правового ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в дореволюционный и советский периоды развития России;

- определить особенности конституционно-правового регулирования ограничений прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в современных условиях;

- дать классификацию ограничений прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;

- обобщить опыт ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в законодательстве субъектов Российской Федерации;

- сформулировать предложения по совершенствованию федерального законодательства, в части реализации конституционных прав иностранных граждан и лиц без гражданства.

**Нормативная база диссертационного исследования.** В процессе подготовки работы проведен анализ положений Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации в сфере ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, соответствующих решений Конституционного Суда

Российской Федерации, а также ратифицированных Российской Федерацией международных договоров и соглашений.

**Эмпирической основой диссертационного исследования** являются: нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации (Республик Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Коми, Татарстан, Саха (Якутия), Хакасия, Кабардино-Балкарской Республики, Саратовской, Свердловской, Томской, Тюменской областей, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа, города Москвы). Автором использованы материалы научно-практических конференций, официально опубликованной статистики.

В ходе подготовки диссертации проведен экспертный опрос более ста сотрудников органов внутренних дел ГУВД Тюменской области, Территориального управления ФМС РФ по Тюменской области, Правительства Тюменской области, Тюменской областной Думы, а также проведен анкетный опрос пятидесяти иностранных граждан, временно проживающих в Тюменской области.

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в том, что оно является одним из первых исследований на монографическом уровне конституционно-правовых основ ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

В рамках проведенного исследования диссертантом предложено авторское определение понятия «ограничение прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства».

В работе осуществлен анализ положений федерального законодательства по вопросам ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, законодательных и иных актов субъектов Российской Федерации в сфере миграции, предложена их классификация в зависимости от функционального назначения, а также сформулированы предложения по наиболее перспективным направлениям развития региональной миграционно-правовой базы.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Конституционно-правовые основы ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства – это установленные Конституцией Российской Федерации принципы, содержащие общие условия ограничения прав указанных категорий лиц, и принятые в их развитие законодательные акты, обеспечивающие соблюдение необходимого баланса между правами иностранных граждан



и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, с одной стороны, и законными интересами граждан Российской Федерации и их объединений, муниципальных образований, а также общества и государства в целом, с другой стороны.

2. Под ограничением прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства следует понимать осуществляемое с соблюдением формальных и материальных критериев установление в законодательных актах условий, запрещений и обязанностей, стесняющих реализацию субъективных прав и свобод, а равно увеличение полномочий органов государственной власти и их должностных лиц, результатом чего является уменьшение вариантов возможного поведения, составляющих содержание субъективных прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

3. Авторская классификация ограничений прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в зависимости от отрасли законодательства, от уровня законодательного установления ограничения и от способа закрепления ограничения.

4. Самостоятельным источником ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства являются международные договоры Российской Федерации.

5. Наряду с выделением общих критериев (принципов) ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, таких как «необходимость», «соразмерность», «допустимость», конституционно-правовые основы ограничения их личных, социально-экономических конституционных прав и свобод, а также прав в сфере правосудия, включают в себя также критерий (принцип) «всеобщности». В соответствии с ним ограничение указанных конституционных прав по признаку гражданства недопустимо. Что же касается ограничения политических прав и свобод, то признак гражданства может использоваться законодателем только в случаях, прямо предусмотренных в Конституции Российской Федерации, в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

6. Анализ современного российского законодательства позволяет утверждать, что использование такого предусмотренного Конституцией Российской Федерации источника ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, как федеральный закон, имеет стабильную тенденцию роста и наибольшее при-

менение в области конституционного, трудового и административного законодательства, непосредственно связанного с внешней миграцией.

7. Современный этап развития миграционного законодательства характеризуется заметным сужением «опережающего» способа законодательного регулирования и преобладанием «делегированного (рамочного)» правового регулирования в сфере внешней миграции.

8. Предложения по совершенствованию федерального законодательства, в части реализации конституционных прав иностранных граждан и лиц без гражданства в области образования и социального обеспечения (приложение 4).

**Практическая значимость диссертационного исследования.** Разработанные диссертантом теоретические положения, выводы и предложения могут быть использованы в практической деятельности органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в частности, при разработке и совершенствовании законодательства, регулирующего различные аспекты прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, а также в правоприменительной практике судебных органов.

Выводы и предложения, содержащиеся в диссертационном исследовании, могут служить основой для дальнейших научных исследований по проблемам правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства и применяться в учебном процессе для преподавания курса «Конституционное право Российской Федерации».

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Основные положения настоящей работы докладывались автором и опубликованы в материалах следующих конференций: Межрегиональной научно-практической конференции «Динамика миграции населения и проблемы современного развития Западной Сибири» (г. Сургут, 2002 год)<sup>1</sup>; Всероссийской студенческой научно-практической конференции «Эволюция российского права» (г. Екатеринбург, 2003 год)<sup>2</sup>; научно-практической конференции

---

<sup>1</sup> Динамика миграции населения и проблемы современного развития Западной Сибири: Сборник тезисов докладов Региональной научно-практической конференции, Сургут, 21-22 ноября 2002 года. / Отв. ред. д.и.н. В.А. Тен. – Сургут: Сургутское издательство СурГУ, 2002. С. 14.

<sup>2</sup> Эволюция российского права: материалы Всероссийской студенческой научно-практической конференции, 14-15 апреля 2003 года. – Екатеринбург, 2003. С. 159

«Правовые и политические проблемы современности» (г. Тюмень, 2003 год)<sup>1</sup>; Всероссийской научно-практической конференции «Законодательное регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: проблемы и перспективы» (г. Тюмень, 2004 год); Региональном научно-практическом семинаре по теме: «Правовое регулирование миграционных процессов: модель взаимодействия на региональном уровне» (г. Сургут, 2005 год); Всероссийской научно-практической конференции «Органы государственной власти Российской Федерации в условиях разделения властей» (г. Тюмень, 2005 год).

Кроме того, отдельные аспекты настоящего диссертационного исследования были представлены автором в конкурсных работах, отмеченных дипломом V степени Регионального конкурса студенческих научных работ 2002 г. в области юриспруденции (г. Тюмень, 2002 год)<sup>2</sup>; дипломом II степени Всероссийского заочного конкурса студенческих научных работ в области конституционного права «10 лет Российской Конституции» (г. Москва, 2003 год); дипломом II степени Регионального конкурса студенческих научных работ 2003 г. в области юриспруденции (г. Тюмень, 2003 год).

**Структура диссертации** определена задачами и логикой проведенного исследования и состоит из введения, двух глав (включающих шесть параграфов), заключения, библиографического списка использованных нормативных правовых актов и литературы, приложений.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** раскрывается актуальность темы диссертационного исследования, его теоретическая и практическая значимость, формулируются цели и задачи исследования, его объект и предмет, обосновывается научная новизна, указывается нормативная база, эмпирическая и методологическая основы работы, сферы апробации полученных результатов, а также перечень основных положений, выносимых на защиту.

---

<sup>1</sup> Правовые и политические проблемы современности: материалы научно-практической конференции. – Тюмень: Тюменская областная Дума, 2003. С. 206.

<sup>2</sup> Сборник рефератов работ лауреатов Регионального конкурса студенческих научных работ 2002 г. - Тюмень: Тюменский юридический институт МВД России, 2003. С. 23.

**Первая глава** – «Теоретико-правовые основы ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства» – состоит из трех параграфов.

**В первом параграфе** – «Исторический аспект ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства по законодательству России» – на основе глубокого исследования исторических аспектов ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства по законодательству России диссертант отмечает, что исторический опыт России свидетельствует о том, что с древнейших времен нормы о правовом положении иностранцев занимали важное место в российском праве и наряду с отдельными ограничениями наделяли последних весьма широким спектром прав.

Особенно благоприятное отношение к иностранцам со стороны властей начинает проследиваться в период царствования Петра I и Екатерины II, когда иностранцы, проживавшие в Российской Империи, практически полностью уравнивались в правах с местным населением.

Сферами общественных отношений, в которых в России имело место достаточно стабильное применение ограничений прав и свобод иностранных граждан (подданных) и лиц без гражданства, являлись отношения по поводу владения, пользования и распоряжения земельными участками и иной недвижимостью, а также отношения по поводу въезда, выезда, пребывания и передвижения указанных лиц по территории Российского государства.

Советское законодательство об иностранцах в своем развитии прошло те же этапы, что и в целом государство и общество. Ключевую роль в этом развитии сыграли следующие обстоятельства:

- 1) образование РСФСР и принятие Конституции РСФСР 1918 года;
- 2) образование в декабре 1922 года Союза ССР и принятие Конституции РСФСР 1925 года;
- 3) принятие Конституции РСФСР 1937 года;
- 4) принятие Конституции РСФСР 1978 года.

Законодательство Советской России, несмотря на все имевшиеся противоречия и определенную жесткость по отношению к иностранцам в отдельные периоды, во второй половине XX века начинает постепенно сближаться с мировой практикой, предоставляя иностранным гражданам равные права с правами собственных

граждан и предусматривая возможность ограничения их прав только на основе Конституции и иных законодательных актов.

На основании проведенного анализа исторических аспектов ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства по законодательству России автор приходит к выводу, что особенности становления и развития законодательного регулирования ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в значительной мере обусловлены задачами Российского государства на каждом этапе его развития.

**Во втором параграфе** – «Понятие ограничения прав и свобод» – диссертант, исследовав научные подходы к понятию «ограничение прав и свобод», действующее федеральное законодательство, отмечает, что естественная свобода является изначальным и абсолютным явлением, которым человек наделен от рождения и которое заканчивается вместе с его смертью. Вместе с тем она приобретает ограниченный характер вследствие того, что индивид проживает в обществе подобных ему существ, где их интересы и потребности разнятся, порой заходя в глубокие противоречия. В таких условиях, когда каждый будет реализовывать только свою абсолютную свободу, невозможным становится достижение общесоциальных целей, без которых не способно существовать общество, а значит, и сам человек<sup>1</sup>. Следовательно, ограниченное состояние свободы человека так же естественно, как и само ее существование.

Как юридический термин слово «ограничение» широко используется в Конституции Российской Федерации, так и в актах отраслевого законодательства. В частности, в статьях 55, 56 Конституции Российской Федерации категория «ограничение» используется в отношении прав и свобод человека и гражданина; в статьях 22 и 30 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>2</sup> (далее – ГК РФ) – гражданской правоспособности и дееспособности граждан; в статье 49 ГК РФ – прав юридического лица; в статье 12.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>3</sup> (далее – КоАП РФ) – права пользования транспортным средством; в статье 14.9 КоАП РФ – свободы торговли; в статье 3 Трудового

---

<sup>1</sup> См.: Коннов В.А. Правовые основы ограничения политических прав и свобод граждан по зарубежному и российскому законодательству: Монография. - М.: МВД России, 2003. С. 9.

<sup>2</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 (в ред. от 06.12.2007) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301

<sup>3</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 (в ред. от 03.03.2008) // Российская газета, 2001, 31 декабря, № 256.

кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> – трудовых прав и свобод; в статье 11 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»<sup>2</sup> – пребывания в составе Правительства Российской Федерации; в статье 4 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>3</sup> – компетенции Уполномоченного по правам человека.

Данный перечень, по мнению автора, не является исчерпывающим. Однако уже приведенные примеры дают основания говорить об использовании термина «ограничение», по крайней мере, в нескольких правовых контекстах, в отношении: 1) правоспособности; 2) дееспособности; 3) компетенции; 4) прав и свобод человека и гражданина. Такое полифункциональное использование данного термина в законодательстве обуславливает и различные научные подходы к исследуемому явлению.

Подводя итоги исследования научных подходов к понятию ограничения прав и свобод и обобщив позиции ученых, законодательную практику по этому вопросу, диссертант предлагает под ограничением прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства понимать осуществляемое с соблюдением формальных и материальных критериев установление в законодательных актах условий, запрещений и обязанностей, стесняющих реализацию субъективных прав и свобод, а равно увеличение полномочий органов государственной власти и их должностных лиц, результатом чего является уменьшение вариантов возможного поведения, составляющих содержание субъективных прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства.

**В третьем параграфе** – «Понятие иностранных граждан и лиц без гражданства» – диссертант рассматривает законодательную практику разных периодов российской истории и доктринальные подходы к понятиям «иностраный гражданин», «лицо без гражданства» и отмечает, что впервые законодательное определение термина «иностранец» (вернее, «иноземец») появилось в период царствования Петра I. В п. 61 главы I Регламента морского от 5 ап-

---

<sup>1</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. (ред. от 18.10.2007) // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть 1). Ст. 3.

<sup>2</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 02.03.2007) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

<sup>3</sup> Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 16.10.2006) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

реля 1722 года указывалось, что «...иноземцами считаются те, которые приехали из иных государств и вступили в службу. А те, которые породились в России и приняли службу, те яко россияне, почтены имеют быть».

Законодательство РСФСР установило, что иностранцами считаются лишь лица, не являющиеся гражданами РСФСР, проживающие на ее территории временно или постоянно и обладающие правами гражданства какого-либо иностранного государства<sup>1</sup>, то есть понятия «иностранец» и «иностраный гражданин» рассматривались как тождественные.

Этот тезис о том, что обязательным признаком понятия «иностранец» является не только отсутствие у лица гражданства государства, на территории которого оно находится, но и принадлежность его к гражданству (подданству) другого государства, до конца 70-х годов прошлого столетия оставался господствующим и в отечественной литературе<sup>2</sup>.

После принятия Конституции РСФСР 1978 года в юридической литературе стал дискутироваться вопрос о необходимости нового подхода к определению этого термина<sup>3</sup>. В частности, указывалось на то, что термин «иностранцы» использован законодателем исключительно как средство законодательной техники для объединения в одну группу «иностранных граждан» и «лиц без гражданства»<sup>4</sup>.

Такой позиции придерживается В.П. Басик, предлагающий на законодательном уровне закрепить определение понятия «иностранец», признавая иностранцем любое лицо, находящееся на территории Российской Федерации и не являющееся гражданином Российской Федерации. При этом, по его мнению, представляется целесообразным, говоря об общих для иностранных граждан и апат-

---

<sup>1</sup> Правовое положение иностранцев в РСФСР. Справочник для иностранцев, опантов, беженцев. - М., 1923. С. 4.

<sup>2</sup> См., например: Международное право: Учебное пособие. Вып. 1 / Дурденевский В.Н., Крылов С.Б., Коровин Е.А. - М., 1946. С. 101; Международное право / Под ред. Ф.И. Кожевникова. - М.: «Госюриздат», 1957. С. 155; Международное право / Под ред. Д.В.Левина, Г.П. Калужной. - М., «Госюриздат», 1964. С. 160.

<sup>3</sup> Богуславский М. Новый советский закон о правовом положении иностранных граждан в СССР // Статус иностранцев в СССР. - М., 1984. С. 23-25; Галенская Л.И. Правовое положение иностранцев в СССР. - М., 1982. С. 6-8; Кисиль В.И., Пастухов В.П. Правовой статус иностранцев в СССР. - Киев, 1987. С. 26-27.

<sup>4</sup> Национально-правовая имплементация международных норм о статусе иностранцев в СССР: Учебное пособие / Под ред. Ежова О.Е. - Киев: Изд-во УМКВО при Минвузе УССР, 1989. С. 11.

ридов правах и обязанностях, применять в нормативно-правовых актах обобщенный термин «иностранцы», используя понятие «иностранец» лишь для определения особенностей правового статуса лиц, принадлежащих к гражданству иностранных государств<sup>1</sup>.

Данная позиция не противоречит нормам международного права, в рамках которого категории «иностранец» и «лицо без гражданства» принято объединять обобщающим термином «иностранец», а сами эти понятия использовать лишь для определения особенностей правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства<sup>2</sup>.

Вместе с тем представляется предпочтительным мнение тех авторов, которые критикуют столь широкое толкование термина «иностранец»<sup>3</sup>. Так, профессором Ю.В. Герасименко указывается, что между иностранными гражданами и лицами без гражданства имеются юридически значимые различия, которые не позволяют обозначить их единым термином – «иностранцы». В то же время, по его мнению, понятие «иностранец» и «иностранец» должны считаться полностью синонимичными и взаимозаменяющимися<sup>4</sup>.

В заключении данного параграфа автор делает вывод о том, что понятие «иностранец», существующее в законодательстве и правовой доктрине, характеризуется прежде всего их несогласованностью<sup>5</sup>. Так, доктринальное толкование указанного понятия колеблется от самого узкого до самого широкого: от понимания «иностранцами» всех лиц, которые не являются гражданами государства пребывания, до отнесения к этой категории лиц, не имеющих

---

<sup>1</sup> Басик В.П. Правовой статус граждан и иностранцев на территории Российской Федерации: социально-правовые основы и сравнительный анализ // Дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 2006. С. 213.

<sup>2</sup> Международное право: учебник. / Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. – М.: «Международные отношения», 1999. С. 123.

<sup>3</sup> Аналогичной точки зрения придерживаются и другие авторы. См, например: Авакян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. – Спб.: Издательство «Юридический центр Пресс». 2000. С. 146; Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: Учебник. – 2-е изд. перераб. и доп. – М.: Издат-во БЕК, 2000. С. 386; Бирюков П.Н. Международное право: Учебное пособие. 2-е изд. перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1999. С. 222.

<sup>4</sup> Герасименко Ю.В. Правовые основы статуса лиц, не являющихся гражданами России (история, современность, перспективы): Монография. – М.: Академия управления МВД России, 2003. С. 10.

<sup>5</sup> См. также: Телесенко А.М. Правовой статус иностранцев в России (вторая половина XVII – начало XX вв.) // Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 2000. С. 7-8.



гражданства (подданства) данного государства, но обладающих гражданством (подданством) иностранного государства.

Вместе с тем в федеральном законодательстве доминирующими критериями отнесения к категории «иностранец» (иностраный гражданин) должны быть:

- наличие гражданства (подданства);
- нахождение на территории государства, гражданином (подданным) которого он не является.

**Вторая глава** – «Содержание конституционно-правового регулирования в сфере ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» – состоит из трех параграфов.

**В первом параграфе** – «Конституционные основы ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства» – автором исследуются нормы Конституции Российской Федерации, устанавливающие конституционные основы ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, и отмечается, что термин «конституционные основы» является сравнительно новым в отечественной науке конституционного права. Его появление связано прежде всего с введением в правовой оборот понятия основ конституционного строя, закрепленного в Конституции Российской Федерации 1993 года.

Несмотря на существование различных научных подходов к понятию конституционных основ, многие авторы<sup>1</sup> едины в том, что под конституционными основами понимается прежде всего система основополагающих конституционных принципов.

Рассматривая классификацию конституционных принципов ограничения прав и свобод человека и гражданина, представляется возможным выделить две следующие группы:

- 1) конституционные принципы, определяющие требования к источникам ограничения прав и свобод человека и гражданина;
- 2) конституционные принципы, определяющие цели и условия ограничения прав и свобод человека и гражданина (критерий «необходимости»; критерий «соразмерности»; критерий «допустимости»).

---

<sup>1</sup> См., например: Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2001. С. 63; Пономарева И.П. Конституционные основы экологической политики Российской Федерации // Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2000. С.10.

Наряду с выделением общих критериев (принципов) ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, таких как «необходимость», «соразмерность», «допустимость», конституционно-правовые основы ограничения их личных, социально-экономических конституционных прав и свобод, а также прав в сфере правосудия, включают в себя также критерий (принцип) «всеобщности». В соответствии с ним ограничение указанных конституционных прав по признаку гражданства недопустимо.

Что же касается ограничения политических прав и свобод, то признак гражданства в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права может использоваться законодателем в случаях, прямо предусмотренных в Конституции Российской Федерации.

Самостоятельным источником ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства являются международные договоры Российской Федерации.

На основе проведенного анализа норм Конституции Российской Федерации, устанавливающих конституционные основы ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, автором предлагается следующее определение:

«Конституционно-правовые основы ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства – это установленные Конституцией Российской Федерации принципы, содержащие общие условия ограничения прав указанных категорий лиц, и принятые в их развитие законодательные акты, обеспечивающие соблюдение необходимого баланса между правами иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, с одной стороны, и законными интересами граждан Российской Федерации и их объединений, муниципальных образований, а также общества и государства в целом, с другой стороны».

**Второй параграф** – «Анализ ограничений прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в федеральном законодательстве» – посвящен исследованию положений федерального законодательства о правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и установленных в нем ограничений прав и свобод указанных категорий лиц. Это позволило диссертанту отметить, что в полном соответствии с общепризнанными нормами международного права Конституцией Российской Федерации

Федерации<sup>1</sup> (часть 3 статьи 62) предусмотрено приравнение в правах и обязанностях иностранных граждан, а также лиц без гражданства к гражданам Российской Федерации. Отступления же от данного правила могут быть согласно Конституции Российской Федерации установлены только федеральным законом или международным договором.

По результатам проведенного анализа федерального законодательства автор предлагает классифицировать ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в зависимости:

1) *от отрасли законодательства* (избирательное, земельное, семейное, трудовое, жилищное, миграционное законодательство, законодательство о прохождении государственной и муниципальной службы, а также осуществлении отдельных видов деятельности, законодательство в сфере образовательной деятельности, охраны здоровья и оказания медицинской помощи и др.);

2) *от уровня законодательного установления ограничения* (федеральный и региональный уровень);

3) *от способа закрепления ограничения* (диспозитивный способ и бланкетный (отсылочный) способ закрепления ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства).

В заключении параграфа автор делает вывод о том, что использование такого предусмотренного Конституцией Российской Федерации источника ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, как федеральный закон, имеет стабильную тенденцию роста и наибольшее применение в области конституционного, трудового и административного законодательства, непосредственно связанного с внешней миграцией.

**В третьем параграфе** – «Пределы ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в законодательстве субъектов Российской Федерации» – диссертант исследует нормативно-правовой материал субъектов Российской Федерации (Республик Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Коми, Татарстан, Саха (Якутия), Хакасия, Кабардино-Балкарской Республики, Саратовской, Свердловской, Томской, Тюменской областей, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа, города Москвы), содержащий нормы, которые регули-

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации 1993 года: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (в ред. от 21.07.2007) // Российская газета. 1993. 25 декабря. №237; 2007. 27 июля. № 162.

руют права и свободы иностранных граждан и лиц без гражданства в миграционной сфере, и отмечает, что возможность правового регулирования общественных отношений с участием иностранных граждан и лиц без гражданства на уровне субъекта Российской Федерации основана на конституционном положении о том, что обеспечение законности, а также защита прав и свобод человека и гражданина – это вопросы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт "б" статьи 72 Конституции Российской Федерации).

Субъекты Российской Федерации пытаются устанавливать, в развитие федеральных норм, собственное законодательное регулирование отношений, связанных с пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства на своей территории.

Так, ряд субъектов Российской Федерации пошли по пути создания собственного миграционного законодательства, преимущественно содержащего *органообразующие* (учреждающие специализированные структуры для решения тех или иных вопросов в области миграции), *программно-стратегические* (программы, концепции, рекомендации и т.д.) и *правилоустанавливающие* (определяющие порядок, условия пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории субъекта Российской Федерации) правовые нормы.

Автором выделяется два основных способа правового регулирования органами государственной власти субъектов Российской Федерации прав иностранных граждан и лиц без гражданства:

1) правовое регулирование в силу прямого предписания федерального закона, когда законодательные и исполнительные органы власти субъектов Федерации могут осуществлять уточнение предписаний федеральных законов в рамках собственных полномочий;

2) самостоятельное правовое регулирование, улучшающее правовое положение указанных лиц.

Принятие Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>1</sup> внесло существенные коррективы во многие вопросы пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, которые до

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 04.12.2007) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032; 2003. № 27. Ст. 2700 (ч. 1).

этого не находили должного отражения на федеральном уровне. Их решение, как правило, зависело от позиции региональных властей.

Обобщив региональный опыт в сфере миграции, автор делает вывод о возможности ограничения прав законами субъектов Российской Федерации. Эта возможность способствует снятию противоречий в существующей системе разграничения полномочий на федеральном и региональном уровнях<sup>1</sup>.

Вместе с тем установление законами субъектов Российской Федерации иных, помимо предусмотренных федеральным законом, ограничительных условий реализации прав и свобод возможно лишь в форме установления дополнительных гарантий, т.е. субъект Российской Федерации вправе принимать законы, содержащие дополнительные средства защиты прав иностранных граждан и лиц без гражданства, но не вправе создавать препятствия для их реализации.

В заключении автор делает вывод о том, что современный этап развития миграционного законодательства характеризуется заметным сужением «опережающего» способа законодательного регулирования и преобладанием «делегированного (рамочного)» правового регулирования в сфере внешней миграции.

**В заключении** автор формулирует выводы, отражающие итоги диссертационного исследования.

---

<sup>1</sup> Основы регулирования внешней миграции в Тюменской области // Под ред. профессора И.П. Марова, А.П. Сунцова: Монография - Тюмень: Тюменская областная Дума, 2003. С. 171-189.

**По теме диссертации  
автором опубликованы следующие работы:**

**I. Статьи в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований:**

1. Делев Д.И., Мишунина А.А. К вопросу об ограничении прав и свобод иностранных граждан в региональном законодательстве // Право и политика. 2008. № 4. – 0,4 п.л.

**II. Публикации в иных изданиях:**

2. Делев Д.И. Внешняя трудовая миграция в Тюменской области: правовые основы, состояние, последствия, перспективы регионального законодательства. Эволюция российского права: Материалы Всероссийской студенческой научно-практической конференции, г. Екатеринбург, 14-15 апреля 2003 г. – Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия. 2003. – 0,3 п.л.

3. Делев Д.И. Опыт ограничения прав иностранных граждан в миграционной сфере (на примере Тюменской области). Законодательное регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Тюмень: Тюменская областная Дума, ТюмГУ. 2004. – 0,4 п.л.

4. Делев Д.И. Ограничения прав иностранцев в российском праве: вопросы теории и практики // Интеллект - 2004: Сборник научных трудов. – Тюмень: Тюменский государственный институт мировой экономики, управления и права. 2004. – 0,6 п.л.

5. Сунцов А.П., Делев Д.И. Особенности ограничения избирательных прав лиц, осужденных за совершение преступлений, в США. Органы государственной власти Российской Федерации в условиях разделения властей: Тезисы докладов и сообщений Всероссийской научно-практической конференции, г. Тюмень, 6-7 декабря 2005 г. – Тюмень: Тюменский юридический институт МВД РФ, 2005. – 0,4 п.л.

6. Делев Д.И. Иностранцы граждане и лица без гражданства: в поисках обобщающей правовой категории // Интеллект - 2005: Сборник научных трудов. – Тюмень: Тюменский государственный институт мировой экономики, управления и права. 2005. – 0,4 п.л.

7. Делев Д.И. К вопросу о полномочиях органов местного самоуправления в сфере реализации конституционных прав иностранных граждан и лиц без гражданства // Вестник Тюменской областной Думы. Спецвыпуск: Материалы научно-практического семинара «Правовое регулирование миграционных процессов: модель взаимодействия на региональном уровне». – Тюмень: Тюменская областная Дума. 2005. – 0,6 п.л.

8. Мишунина А.А., Делев Д.И. Особенности правового регулирования экономической иммиграции в федеративных государствах // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. № 3. – 0,8 п.л.

---

Подписано в печать 21.05.2008. Формат 60x84/16. Гарнитура Times.  
Печать Riso. Усл. печ. л. 1,0. Тираж 100. Заказ 115 .