

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)**

на тему: Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства

Студент

А.А. Кукушкина

(И.О. Фамилия)

_____ (личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., доцент А.Н. Станкин

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

Аннотация

студента 6 курса группы ОНБз-1401Д Кукушкиной А.А.

Цель дипломной работы – обобщить и конкретизировать теоретические положения относительно административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, установить недостатки законодательного регулирования этого вопроса, предложить пути их решения.

Объект исследования – административно-правовой статус субъектов права. **Предмет** исследования – совокупность правовых норм, закрепляющих административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства.

Методологическую основу исследования составляют положения общей теории права. В процессе исследования применяются такие методы: сравнительно-правовой, формально-логический, системно-структурный, догматический, диалектический. Теоретическую основу исследования составили труды таких авторов как Е.А. Байжанов, М.С. Кусаинова, Р.Б. Гандалоев, А.В. Иглин, А.Я. Идрисова, Ю.В. Казанкова и другие.

Во введении показана актуальность исследования, обозначены проблемы. В первой главе были рассмотрены общетеоретические вопросы по теме исследования. Во второй главе проанализированы общие и отличительные черты мер административного принуждения, применяемых к иностранцам – административного выдворения, депортации, реадмиссии. Также предложено дополнить миграционное законодательство положениями, касающимися порядка обжалования решений об административном выдворении и депортации и закреплении правила о запрете реализации указанных мер административного принуждения до момента рассмотрения соответствующей жалобы. В заключении обобщены выводы, сделанные в ходе выполнения работы.

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Иностранцы граждане и лица без гражданства как субъекты административного права.....	7
1.1 Понятие и сущность гражданства.....	7
1.2 Понятие «иностранец», «лицо без гражданства», «иностранцы», «неграждане», их соотношение.....	24
Глава 2. Содержание административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства.....	32
2.1 Правосубъектность иностранных граждан и лиц без гражданства, их конституционные права и обязанности.....	32
2.2 Особенности привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности.....	44
Заключение	58
Список используемой литературы и используемых источников.....	61

Введение

Административно-правовой статус иностранцев и лиц без гражданства устанавливается внутренним законодательством государства с учетом требований, предусмотренных нормами международного права. Несмотря на наличие широкого круга законодательных актов по этому вопросу, правовое регулирование статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации имеет определенные недостатки. К числу таковых следует отнести несовершенство отдельных юридических терминов и понятий, употребляемых в этих нормативных актах, неточность конституционных норм, угроза нарушения основополагающих прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства при установлении в отношении них запретов и ограничений. При этом на территорию Российской Федерации в 2018 году въехало порядка 17 миллионов иностранных граждан и лиц без гражданства, около 10 миллионов из них продолжают оставаться на территории нашего государства.

Следовательно, актуальность данной работы обоснована значительным числом иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории Российской Федерации и наличием пробелов в законодательном регулировании их правового статуса.

Цель данной работы – обобщить и конкретизировать теоретические положения относительно административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, установить недостатки законодательного регулирования этого вопроса, предложить пути их решения.

Для достижения данной цели необходимо решить такие **задачи**:

- установить содержание и сущность категории «гражданство»;
- определить содержание понятий «иностраный гражданин», «лицо без гражданства», «иностранцы», «неграждане», установить их соотношение;

– обобщить особенности правосубъектности иностранцев, охарактеризовать перечень конституционных прав и обязанностей иностранцев;

– охарактеризовать особенности привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности;

– установить недостатки законодательного регулирования конституционно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, предложить пути их решения.

Объект исследования – административно-правовой статус субъектов права.

Предмет исследования – совокупность правовых норм, закрепляющих административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства.

Методологическую основу исследования составляют положения общей теории права. В процессе исследования применяются такие методы: сравнительно-правовой, формально-логический, системно-структурный, догматический, диалектический.

С помощью сравнительно-правового метода проводится анализ нормативно-правовых актов.

Формально-логический метод дает возможность исследовать понятия «иностранный гражданин», «лицо без гражданства», «иностранцы», «неграждане», установить их соотношение.

Системно-структурный метод позволяет провести анализ конституционных прав и обязанностей иностранцев, установить их особенности.

Догматический метод позволяет провести анализ норм действующего законодательства, выявить в нем пробелы, сформулировать предложения по его совершенствованию.

Метод моделирования позволил представить типичные случаи, при которых чаще всего возникают правоприменительные проблемы, а также предложить оптимальные пути их правового решения.

Теоретическую основу исследования составили труды таких авторов как Е.А. Байжанов, М.С. Кусаинова, Я.Л. Ванюшин, Р.Б. Гандалоев, А. Н. Гусев, А.В. Иглин, А.Я. Идрисова, Ю.В. Казанкова и другие.

Нормативная основа исследования представлена Конституцией Российской Федерации, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и иным нормативными правовыми актами.

Эмпирическую основу исследования составили материалы судебной практики и данные судебной статистики.

Структура работы обусловлена задачами исследования и включает введение, две главы, заключение и список использованных источников.

Глава 1 Иностранцы граждане и лиц без гражданства как субъекты административного права

1.1 Понятие и сущность гражданства

В современном мире гражданство – один из самых основных и фундаментальных конституционно-правовых институтов, который определяет правовой статус лица, а также отношения между лицом и государством. Отсутствие единого подхода к пониманию гражданства, его сущности является давней теоретической проблемой.

Исследователи Е.А. Байжанов, М.С. Кусаинова выделяют 4 измерения необходимые для существования института гражданства: политическое (правовое) измерение, социальное измерение, культурное измерение и экономическое измерение.

Развитие политического (правового) измерения должно происходить через знание политической системы и продвижение демократических отношений и навыков участия.

Социальное измерение гражданства связано с поведением между людьми в обществе и требует некоторой степени лояльности и солидарности. Социальные навыки и знание социальных отношений в обществе необходимы для развития этого измерения.

Культурный аспект гражданственности относится к сознанию общего культурного наследия. Это культурное измерение должно развиваться через знание культурного наследия, а также истории и базовых навыков (знание языка, чтение и письмо).

Экономический аспект гражданства касается взаимоотношений между индивидуумом и рынком труда и потребителями. Это подразумевает право на работу и прожиточный минимум.

Эти четыре аспекта гражданства достигаются через процессы социализации, которые происходят в школе, в семьях, общественных

организациях, политических партиях, а также через ассоциации, средства массовой информации, соседские группы и группы сверстников [4, с.74].

Гражданство, как таковое, не регулирует вид и меру возможного поведения лица, обладающего гражданством. Отсутствуют и другие признаки субъективного права: оно не может быть ни ограничено, ни передано другим лицам, подобно другим правам. Нарушение характера связи гражданства, т.е. устойчивости и неограниченности во времени и пространстве, ведет к его полной утрате. Посредством гражданства возникает прочная и устойчивая в пространстве и времени правовая связь между государством и отдельным лицом, дающая лицу и государству право на полное использование всех преимуществ, вытекающих из их взаимных прав и обязанностей.

Основу института гражданства составляют нормы конституционного права, он часто считается конституционно-правовым (государственно-правовым) институтом, при этом игнорируется то обстоятельство, что помимо конституционного (государственного) права отношения гражданства регламентируются и другими отраслями права, в частности, административным, семейным, гражданским правом. Однако, сам факт наличия в разных отраслях системы права норм, регулирующих отношения гражданства, позволяет говорить о межотраслевом характере института гражданства (как совокупности норм, регулирующих качественно однородную разновидность общественных отношений, находящихся в двух и более отраслях права).

А.С. Прудников верно указывает, что институт гражданства представляет собой самостоятельный межотраслевой комплексный институт права, ядро которого занимают нормы конституционного (государственного) права. Содержание института гражданства составляет совокупность правовых норм, регулирующих специфическую группу общественных

отношений по поводу связи лица с государством, служащей основой правового состояния основной части населения государства [78, с.125].

Согласно ст. 3 Федерального закона РФ от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 31.05.2002 №62-ФЗ) «гражданство Российской Федерации - устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей» [53].

Правовая связь является связью, основанной на нормативно-правовых положениях, законодательстве; анализируя правовую связь лица с государством, большинство специалистов указывают, что на современном этапе развития общества гражданство заключается в двусторонних взаимосвязанных правах и обязанностях, ответственности.

Однако в отдельных случаях в юридической литературе высказываются и взгляды, в которых определение понятия «гражданство» осуществляется не только через правовую связь, а через политико-правовую связь. Так, например, С.А. Авакьян рассматривает гражданство как политико-правовой институт, который выражает политико-правовую принадлежность данного лица к государству; а также указывает на постоянную политико-правовую связь (правоотношение) в форме юридических прав и обязанностей граждан со своим государством, которые обязывают лицо выполнять и придерживаться Конституции и законов, а государство обязуется защищать и охранять права и свободы своих граждан [1, с. 52]. Данная трактовка гражданства целесообразна.

Устойчивость гражданства проявляется в пространстве и времени. В пространстве она проявляется в том, что гражданство сохраняется и при выезде обладающего им лица за границу. Ряд прав и обязанностей такого лица, входящих в содержание его гражданства, на время его пребывания за границей прекращает свое действие, но лицо их не утрачивает, они по-прежнему продолжают входить в комплекс прав и обязанностей,

составляющих содержание данного гражданства. Некоторые же права и обязанности, входящие в содержание гражданства, продолжают действовать и за границей. К ним относятся такие права и обязанности, осуществление которых не может причинить ущерб суверенитету государства пребывания. Некоторые права и обязанности гражданина действуют только во время его нахождения за рубежом. Иными словами, устойчивость гражданства в пространстве выражается в подчинении лица, которое им обладает, юрисдикции своего государства в течение своего пребывания за границей [87, с.26].

Устойчивость гражданства во времени проявляется в его непрерывности. Непрерывность гражданства означает сохранение гражданства с момента его приобретения в соответствии с условиями, определенными законодательством конкретного государства, вплоть до его утраты (в соответствии с условиями, установленными законодательством данного государства). Непрерывность гражданства указывает на то, что оно - длящееся правовое состояние. Гражданство не может время от времени исчезать и затем вновь возобновляться. В отличие от гражданства права и обязанности, составляющие его содержание, во времени менее устойчивы. Они могут меняться, однако гражданство сохраняется. Сохранение гражданства, таким образом, подвижно, изменчиво, зависит от законодательства, действующего в данный момент, а само гражданство неизменно, что не означает его нерасторжимости и возможности смены при определенных условиях [83, с.92].

А.Я. Идрисова подчеркивает, что в современном мире гражданство «рассматривается как полноценный компаньон государства». Автор подразумевает, что отношения гражданина и государства построены на взаимных началах, это обуславливается взаимными правами и обязанностями по отношению друг к другу. Данная трактовка принадлежности лица к государству не противоречит понятию гражданства как правовой связи лица

с государством, указывает на специфический характер этой связи, выражающийся в активном участии граждан в управлении государством, а также гарантировании со стороны государства такого участия в целях достижения общего социального блага [23].

Принадлежность к гражданству обеспечивает широкий круг прав и свобод в различных сферах жизни. Так, граждане имеют право участвовать в руководстве государственными делами путем участия в выборах и в референдуме. Граждане наделены также другими, не менее важными правами и свободами и имеют право требовать от государства защиты своих прав. Так, дипломатические представительства и консульские учреждения обязаны принимать меры для обеспечения гражданам возможности пользоваться в полном объеме правами, предоставленными им законодательством страны пребывания, международными договорами, участниками которых являются государство гражданства и государство пребывания, в установленном законодательством порядке защищать их охраняемые законом интересы, а в случае необходимости - принимать меры для восстановления нарушенных прав граждан.

Гражданство является также проявлением суверенитета государства, поскольку государство имеет право самостоятельно решать вопрос, кто может быть и является его гражданами. При этом от того, как будут урегулированы вопросы гражданства, во многом зависит состояние и стабильность государства и его институтов. Оптимальное решение проблем взаимоотношений «лицо-государство» в значительной мере влияет на все сферы государственной и общественной жизни, а потому всегда находится в центре внимания соответствующих органов государственной власти. С этих позиций гражданство является объектом государственной политики.

Р.Б. Гандолоев указывает, что правовой статус гражданина является производным от правового статуса человека, который дополняется рядом прав и обязанностей, вытекающих из факта принадлежности лица к

гражданству этого государства. Государство гарантирует гражданам многие права, которыми не могут пользоваться иные физические лица; вполне естественно, что оно возлагает на них и некоторые дополнительные обременения, требуя выполнения особых юридических обязанностей. Именно в этом и выражается правовая связь, лежащая в основе института гражданства [11, с. 244], следовательно, в этом заключается сущность гражданства.

Институт гражданства на современном этапе развития правовой науки исследуется с различных точек зрения в зависимости от выбранного учеными критерия. В зависимости от объема институционального правового регулирования он рассматривается в узком и широком смысле. Под узким пониманием института гражданства понимается его определение через совокупность правил приобретения и выхода, взаимных прав и обязанностей лица и государства. Такой подход является традиционным. Его поддерживают в основном юристы-конституционалисты (Ю. Тодика, Н. Рижняк, В. Погорилко, М. Суржинский), считая институт гражданства субинститутом конституционного права.

В частности, М. Суржинский утверждает, что институт гражданства как конституционно-правовой институт представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения между лицом и государством по поводу определения принадлежности к гражданству, приобретения и прекращения гражданства, процедур по вопросам гражданства, а также норм, направленных на обеспечение реализации права человека на гражданство. Основанием указанной точки зрения является регулирование основных общественных отношений, связанных с исследуемым институтом, прежде всего с конституционными законами и нормативно-правовыми подзаконными актами.

В широком смысле институт гражданства является межотраслевым институтом. По его характеристике во внимание принимается то, что

отношения гражданства находятся в сфере регулирования и других отраслей права (административного, гражданского, семейного, трудового, уголовного). Таким образом, рассмотрение института гражданства как комплексного и многофункционального явления является обоснованным.

В юридической науке до сих пор не сложилось общепризнанного понятия института гражданства. В зависимости от того, нормами какого национального права регулируется институт гражданства, определяют национальное гражданство и множественное гражданство. Если национальное гражданство отражает политико-правовую взаимосвязь гражданина и государства, то множественное гражданство является юридическим состоянием, при котором лицо обладает одновременно гражданством нескольких государств. Заметим, что отношение к множественному гражданству наиболее противоречиво, например, как в странах Западной Европы, так и в США. Это связано с массовой эмиграцией населения из экономически-неразвитых государств в индустриальные и желанием получить европейское или американское гражданство, или по крайней мере зафиксировать множественное гражданство.

В современных исследованиях европейских специалистов рассматриваются основные принципы европейского гражданства государств-членов ЕС (Ф. Артманн) и глобальное гражданство (Р. Фалк), которое представляется международному сообществу как наиболее прогрессивное в будущем.

Такая позиция не выдерживает критики как зарубежных, так и российских ученых. Так, немецкий философ и социолог Ю. Габермас в своем исследовании «Гражданство и национальная идентичность», раскрывая процесс становления европейского гражданства подчеркивает, что роль гражданина в основном институционализована на уровне национальных государств, они (граждане) не имеют фактически весомых средств обсуждения европейских решений и влияния на их выработки. Другими

словами, мы не можем указывать на эффективный взаимосвязи лица (любой европейской страны) с Европейским сообществом.

Изучая концепцию гражданства социолога И. Валлерстайна, отмечают такую негативную определяющую характеристику гражданства в эпоху глобализации как иерархичность. Она заключается в неравном объеме обеспечения прав личности в разных странах мира - «Высшая степень такого права имеют граждане США, затем других западных стран: членов ЕС, Японии, Канады, Австралии (и даже для них могут существовать определенные ограничения) и затем - все остальные». Зарубежными специалистами ставится вопрос о целесообразности определения экологического гражданства (Б. Стинберген), гендерно нейтрального гражданства (У. Вогель), культурного гражданства (Б. Тернер). Российские ученые относятся к таким проектам достаточно критически, указывая на проблемы, которые могут возникнуть в случае попыток их внедрения. В частности, О. Трегуб указывает, что за концепции культурного гражданства возможно культурный империализм, кроме того, в разнородных обществах выделить определенную культуру как национальную - невозможно; представители концепции экологического законодательства высказывают мнения, что приток иностранцев увеличит экологическую нагрузку в государстве.

Наиболее устойчивыми в отношении института гражданства являются следующие точки зрения (мы их только отметим, поскольку в юридической литературе они достаточно широко представлены).

1. Длительное время гражданство рассматривался как принадлежность лица к государству. Такой взгляд придерживались преимущественно ученые советского периода (Л. Дяконов, И. Тайнин, Я. Уманский и другие). Данный подход к характеристике изучаемого явления основательно критикуется современными исследователями. Противники такого подхода (Р. Бедрий, О. Брянцев, Ю. Тодика) отмечают, что определение гражданства как

принадлежности лица к государству не соответствует современному пониманию характера отношений государства и личности. В процессе взаимодействия с государством в любом случае лицо является субъектом, на которого как минимум можно положить обязанности и обладающий свободой. Если бы лицо принадлежала определенному государству, то в данных отношениях выступала бы объектом, по которому можно не только признать права, но и возложить обязанности. Если правовая связь лица с государством является неравноправным, то гражданство в любом случае будет правоотношениями;

2. Распространенным в советские времена был также подход к определению гражданства как политико-правовой связи между лицом и государством (Л. Лазарев, Б. Топорнин, Г. Тункин). Современными исследователями такое утверждение определяется как рудимент тоталитаризма. Поскольку, исходя из него, если человек находится в политической оппозиции государства, или в его руководящих кругах, то это может быть основанием для лишения гражданства.

Если рассматривать гражданство, прежде всего, как политико-правовую связь лица с государством, можно предположить, что основанием для лишения гражданства лица может быть пребывание в политической оппозиции к государству, острая критика политики ее руководства. А это уже прямо противоречит нормам международного права и принципа независимости и самостоятельности права человека;

3. Большинство ученых, анализируя существенные признаки гражданства, указывают на наличие правовой связи лица и государства. При этом дается характеристика связи лица и государства как устойчивого, неограниченного в пространстве и времени (В. Кравченко), а главное, двустороннего (М. Суржинский), то есть взаимного между государством и лицом согласно их правам и обязанностям, а также взаимной ответственности. На наш взгляд, более оптимальной является позиция Н.

Шуклиной, которая указывает на сложную внутреннюю структуру института гражданства и его «связанность» по своей природе и с государственным суверенитетом, территориальным устройством государства, правовым положением лиц.

4. Отдельные советские (И. Фарбер) и российские (О. Миронов, А. Мещеряков) авторы гражданство определяют, как субъективное право человека. Так, например, по мнению И. Фарбера, гражданство является субъективным правом, состоящее минимум из таких правомочий: каждый человек имеет право на гражданство, которое предусматривает и обеспечивает его права на защиту со стороны государства находиться на ее территории, быть равными перед законом.

5. Достаточно широко распространено мнение, что гражданство является частью правового статуса лица. Ее обосновывают В. Погорилко, О. Кутафин О. Лукашева, Д. Остапенко. Так, по их мнению, В.Ф. Погорилко, гражданство является одним из определяющих факторов в характеристике правового положения личности, одним из важнейших элементов ее правового статуса. Именно гражданство является тем основанием, которое придает лицу, имеющий статус гражданина, возможность в полной мере приобщиться к политической, экономической, правового и культурной жизни общества и государства.

6. В юридической литературе продолжается дискуссия об объеме структуры правового статуса граждан. Устоявшимся является взгляд - правовой статус является сложным явлением, в состав которого входят права, свободы, обязанности, гражданство, принципы, правоспособность, гарантии, ответственность, законные интересы и другие элементы.

Стоит заметить: характеристика и основные признаки института гражданства все время меняются, что в значительной степени обусловлено расширением правового статуса граждан России в соответствии с изменениями в системе законодательства о гражданстве.

Активное рассмотрение понятия «правовой институт» в теории права обусловлено необходимостью осмысления новых общественных отношений и модернизацией в соответствии с ними правовой системы. Правовая природа правовых институтов исследуется в конституционной, гражданской, административной, финансовой и других отраслях права. Анализ доктринальной литературы свидетельствует о неоднозначности взглядов ученых этой категории, ее структуры, а также предмета и метода правового регулирования общественных отношений правовыми институтами.

Юристами констатируется тот факт, что определение любого явления означает установление специфического набора объективных качеств, необходимых для его индивидуализации, выделения среди похожих явлений. А гражданство как политико-правовой феномен сложно поддается определению в связи с многогранностью его проявлений, функциональных и юридических явлений.

Кроме того, некоторые правовые отраслевые и межотраслевые институты еще недостаточно разработаны. Таким правовым институтом является институт гражданства. Указанным актуализируется потребность исследования института гражданства России.

Изучение института гражданства осуществляется достаточно активно российскими и зарубежными учеными. Приведено множество авторских определений понятия института гражданства, который рассматривается в основном с конституционно-правовых, государственно-правовых, теоретических и философских позиций.

Анализ содержания научных трудов специалистов позволяет условно выделить традиционный и современный подходы в изучении института гражданства. К традиционным подходам отнесем взгляд, согласно которому институт гражданства рассматривается с позиций конституционного права как один из важнейших государственно-правовых институтов (Р. Бедрий, А. Лотюк, Ю. Тодика). К современным подходам относится его рассмотрение в

зависимости от фактических проявлений в реальной жизни, в частности множественное гражданство (П. Великоречанин, И. Огнивец).

Однако, на наш взгляд, в юридической литературе отсутствует достаточная характеристика институту гражданства именно как правового института с указанием его теоретических основ, определением субинститутов гражданства.

Правовой институт является первичной правовой общностью, которая включает в себя правовые нормы. Понимание правового института как общности означает наличие совокупности его норм как структурных элементов, находящихся в тесном взаимодействии и взаимозависимости и осуществляют регулирование определенной группы однородных общественных отношений.

Понятие правового института в правовой науке определяется с разных позиций. Некоторые из них: Л. Заморская определяет правовой институт как структурную составляющую часть права, упорядочивает такие общественные отношения, которые подлежат нормативной регламентации правовыми предписаниями. Н. Левицкая приводит определение нормативно-правового института как комплекса нормативно-правовых предписаний, регулирующих с помощью специфических правовых приемов и средств определенных видов или аспектов однородных общественных отношений.

В свою очередь, А. Изотова рассматривает институт гражданства в широком понимании следующим образом: это совокупность норм права, обособленная в рамках конституционного законодательства и регулирующая группу особых общественных отношений, связанных с определением, приобретением и прекращением гражданства, опираясь на соответствующие принципы, с целью обеспечения устойчивой правовой связи человека с государством; предусматривает определенные механизмы этого влияния в отношении конкретных людей в конкретных жизненных

ситуациях; характеризуется специфической терминологией, что выделяет ее в системе институтов конституционного права.

То есть, дефиниция института гражданства в профессиональной литературе определяется неоднозначно, кроме того, некоторые ученые четко указывают на его конституционно-правовой характер.

Признаками правового института в большинстве научных работ является: единство правовых норм; регулирование определенной группы однородных общественных отношений; относительная самостоятельность определенного правового института.

В то же время высказываются и другие взгляды. А. Киримова справедливо отмечает, что юридические нормы, которые составляют правовой институт, являются не только продуктом социально-экономических условий развития общества, но и результатом деятельности людей.

Правовой институт является объективным правовым образованием, который отражает всю палитру общественных отношений. К субъективному фактору в формировании правового института А. Киримова относит степень осознания необходимости правового регулирования, защиту интересов определенной социальной группы и т.д.

Правовые институты в системе права являются относительно самостоятельными, они различаются между собой спецификой правового регулирования, что обусловлено спецификой функционирования общественных отношений. Правовой институт включает субинституты, регулирующие отдельные виды общественных отношений.

Одним из важных правовых институтов является институт гражданства. По мнению М. Суржинского, гражданство существует в виде института права, то есть в виде объективно обособленной в одной отрасли или нескольких совокупностях взаимосвязанных юридических нормах, регулирующих небольшую группу видовых отношений.

Совокупностью правового института гражданства являются нормы права, регулирующие приобретение и получение гражданства, порядок его оформления, изменения, отказы, лишения и тому подобное.

В свою очередь, указанные нормы являются субинститутами и регулируют небольшие по объему структурные элементы института гражданства. Приведем некоторые примеры субинституты гражданства:

- субинститут приобретения гражданства включает нормы права, регулирующие порядок и процедуру получения гражданства в соответствии с принципами «права почвы», «права крови», устанавливают общий и упрощенный порядок принятия в гражданство, порядок приобретения гражданства женщинами и детьми, порядок приобретения гражданства России гражданами других государств;

- субинститут получения гражданства включает нормы права, устанавливающие срок представления соответствующего заявления лицами, которые не имеют оснований приобрести гражданство; порядок получения гражданства лицами, проживающими за пределами России;

- субинститут правового статуса гражданина России содержит нормы права, которые устанавливают права (в частности, гражданские и политические) и обязанности гражданина;

- субинститут отказа от гражданства включает нормы права, устанавливающие срок, в течение которого подается отказ от гражданства; определяют требования к заявлению о том, хочет ли приобрести лицо гражданство; порядок приобретения свидетельства об отказе от гражданства; порядок получения лицом отказа от гражданства, порядок получения временного удостоверения для пребывания в стране.

Итак, институт гражданства является совокупностью субинституты, комплексом взаимообусловленных правовых норм, регулирующих в своей совокупности порядок приобретения, получения, оформления, отказа и лишения гражданства.

В юридической литературе отмечается, что правовые институты отраслей права не имеют четко определенных границ, чаще всего они являются условными и одновременно достаточно динамичными. Одна и та же правовая норма может одновременно рассматриваться как составная часть нескольких институтов. Взгляд Д. Демичева, говорит о том, что один и тот же правовой институт может быть составной частью нескольких отраслей права. Так, институт гражданства входит в систему гражданского, административного, семейного права. Содержание любого правового института постоянно меняется в соответствии с новыми политическими, экономическими, социальными отношениями в государстве.

Появляются новые субинституты, которые призваны более подробно и конкретно регулировать общественные отношения, возникает необходимость модернизации действующих правовых норм. Так, изменения в правовом регулировании института гражданства возникли в связи с появлением новых явлений, которые получили отражение в правовых институтах множественного гражданства, гражданства Европейского Союза, культурного, экологического гражданства.

В РФ структура института гражданства все время меняется, что в значительной мере обусловлено расширением правового статуса граждан РФ в соответствии изменениям в системе соответствующего законодательства РФ.

Сравнивая правовые институты с правовыми категориями, С. Несинова отмечает, что они являются более гибкими и подвижными, поскольку тесно связаны с правовой формой, развитием правовой действительности общества (государства), а потому должны рассматриваться в рамках правовой системы всех правовых явлений и проявлений этого общества. По ее мнению, при этом институты права будут меняться только в случае изменения законодательства РФ.

Заметим, что правовой институт всегда осуществляет регулирование определенной области права, определяемой в соответствии с предметом и методом правового регулирования общественных отношений.

По предмету регулирования правовые институты делятся на:

- конституционные;
- гражданские;
- уголовные;

По характеру регулирования делятся на:

- материальные
- процессуальные;

По объему нормативно-правовых предписаний на:

- простые;
- сложные.

По функциям правового регулирования на:

- регулятивные;
- охранные;

По сфере распространения нормативно-правовых предписаний на:

- отраслевые;
- межотраслевые и т.д.

Институт гражданства является многогранным понятием и рассматривается исследователями в различных аспектах. В современной правовой науке не сложился единый подход к определению понятия института гражданства.

Ученые рассматривают его, принимая за основные признаки правила получения гражданства и выхода из него, взаимные обязанности и права личности и государства.

Понятие института гражданства специалистами обосновывается в зависимости от того, каковы его признаки. Прогрессивной тенденцией

является расширение правового статуса института гражданства, которое определяется реалиями современной жизни, которые находят свое отражение в законодательстве РФ.

Гражданство, как один из основополагающих элементов конституционно-правового статуса личности, не может быть приоритетным элементом, так, как только в совокупности элементы образуют систему прав, свобод и обязанностей личности, закрепленных Конституцией.

Гражданство — это важнейшая предпосылка правового положения личности в обществе, которая обуславливает характер политико-правовой связи государства с личностью [36, с. 121].

Принципы гражданства представляют собой исходные основы, руководящие идеи, которые получили закрепление в законодательстве во взаимоотношениях государства и лица. «Принцип» в переводе с латинского означает «основы», «основа».

Согласно ст. 4 Федерального закона от 31.05.2002 №62-ФЗ к принципам гражданства относятся:

- невозможность ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности;
- единство и равенство гражданства независимо от оснований его приобретения;
- сохранение гражданства в случае проживания гражданина за пределами Российской Федерации;
- невозможность лишения гражданства Российской Федерации или права изменить его;
- невозможность высылки за пределы Российской Федерации или выдачи иностранному государству;
- поощрение приобретения гражданства Российской Федерации лицами без гражданства, проживающими на территории Российской Федерации.

Таким образом, определено, что гражданство представляет собой постоянную политико-правовую связь лица и государства, устойчивую независимо от места нахождения гражданина в государстве гражданства или за границей.

Сущность гражданства заключается в том, что данная правовая связь предполагает взаимность прав и обязанностей, ответственности гражданина и государства по причине принадлежности лица к гражданству государства.

1.2 Понятие «иностраный гражданин», «лицо без гражданства», «иностранцы», «неграждане», их соотношение

До образования СССР и в законодательных актах первых лет советской власти понятие иностранца сначала встречалось в положениях об иностранцах в УССР и БССР, утвержденных в 1922 году (в РСФСР подобный нормативный правовой акт отсутствовал). В каждом из этих положений были систематизированы и объединены отдельные декреты названных республик, которые касались правового положения иностранных граждан. Понятие «иностраный гражданин» определялось в этих актах отсутствием у лица гражданства каждой из советских республик. Это должно было быть подтверждено предоставлением заинтересованным лицом:

- надлежащего удостоверения о своем иностранном гражданстве;
- лицам, которые вышли из гражданства каждой из советских республик предоставлением ими удостоверения о своем выходе из указанного гражданства, полученного от принадлежащих советских учреждений.

Таким образом, категория «иностранец» включала в себя две группы лиц: иностранцев и лиц без гражданства.

После образования СССР, 29.10.1924 года ЦИК СССР утвердил Положение о союзном гражданстве [73]. В этом Положении понятие иностранного гражданина не давалось, а понятие гражданства СССР

определялось следующим образом: «Каждое лицо признается гражданином Союза ССР, поскольку им не доказано, что оно является иностранным гражданином». Из такого определения следует, что если лицо могло доказать свою принадлежность к какому-либо иностранному государству, то оно признавалось иностранным гражданином. Основным доказательством принадлежности лица к иностранному государству считалось представление им действующих национальных документов. По мнению ряда исследователей, обязанность доказывания этого факта, целесообразнее было бы возложить на государство, чем на гражданина, поскольку много людей по различным причинам не имели возможности доказать свое истинное гражданство или сознательно скрывали его.

В разработанном через год НКВД РСФСР Положении о видах на жительство для иностранцев [49, с. 57] (далее – Положение), понятие иностранца было несколько уточнено. «Иностранцами, согласно статье 1 Положения, - именуются граждане государств, не входящих в состав СССР, которые имеют в подтверждение этого надлежащие национальные паспорта и не являются гражданами СССР». Следовательно, для признания лица иностранным гражданином оно должно отвечать следующим критериям: принадлежать к гражданству иностранного государства; иметь, в подтверждение этого, действующий национальный паспорт; не быть гражданином СССР. Указание на то, что иностранные граждане должны иметь действующие национальные паспорта, подтверждающие их принадлежность к конкретному иностранному государству, имело существенное практическое значение. Дело в том, что Положением о видах на жительство для иностранных граждан 1925 года все лица, которые не были гражданами СССР и не имели надлежащих национальных документов, подтверждающих их принадлежность к иностранному государству, относились к «лицам, которые заявляют себя иностранными гражданами». Правовой статус таких лиц не отличался от правового статуса иностранцев,

за исключением формы выдаваемых им документов. Категория «лиц, заявляющих себя иностранными гражданами», просуществовала недолго. С выходом нового Положения о гражданстве Союза ССР от 22.08.1931 года [72] была проведена перерегистрация всех «лиц, которые заявляют себя иностранными гражданами», целью которой было установление в государстве двух категорий лиц – иностранных граждан и советских граждан. Выданные во исполнение этого положения Правила о порядке доказательства прав иностранного гражданства, утвержденные НКВД и ОГПУ 08.10.1931 года, предусматривали, что виды на жительство для лиц, заявляющих о своем иностранном гражданстве, отменяются, а лица, имеющие эти документы, должны были получить вид на жительство для иностранного гражданина, или быть признаны гражданами Союза ССР. Положение о гражданстве Союза ССР 1931 года и все последующее законодательство СССР, которое касалось правового положения иностранных граждан, не внесло существенных изменений в определение понятия иностранного гражданина, данного в Положении о видах на жительство для иностранных граждан 1925 года. Не было понятия «иностранец» и в Законе о гражданстве СССР от 19.08.1938 года [54].

Подытоживая анализ советского законодательства, можно отметить, что проживание иностранного гражданина на территории СССР не было обязательным признаком понятия «иностранец», основную роль в содержании этой категории играла правовая связь лица с иностранным государством. В то же время в советской научной литературе высказывались позиции, что иностранного гражданина характеризует не только «постоянная политическая, экономическая и правовая связь с государством своего гражданства», но и факт наличия «временной экономической и правовой связи с другими государствами» [26, с. 105].

Действующим российским законодательством был воспринят подход советского законодателя. Понятие «иностранец» раскрывается в Российской Федерации в двух нормативных правовых актах одинаковой юридической силы. Так, согласно ст. 3 Федерального закона от 31.05.2002 №62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» к числу иностранных граждан относятся лица, которые, не являются гражданами Российской Федерации и имеют гражданство (подданство) иностранного государства. Уточнено данное определение в ст. 2 Федерального закона от 25.07.2002 №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [58] (далее – Федеральный закон от 25.07.2002 №115-ФЗ), в котором указывается на необходимость наличия у лица еще и доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства, то есть документа, удостоверяющего данный факт. Перечень таких документов определен в ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 25.07.2002 №115-ФЗ. При этом в отношении категории «лица без гражданства» Федеральный закон от 31.05.2002 №62-ФЗ и Федеральный закон от 25.07.2002 №115-ФЗ не допускают таких расхождений – оба законодательных акта указывают на то, что лицами без гражданства признаются лица, которые не являются гражданами Российской Федерации и не имеют доказательства наличия гражданства иностранного государства. Стоит обратить внимание только на то, что Федеральный закон от 31.05.2002 №62-ФЗ при определении лиц без гражданства не оперирует термином подданство, которое, однако, используется при раскрытии иных понятий в ст. 3. Понятие «подданство» в настоящее время употребляется в значении аналогичном понятию «гражданство», не предполагает каких-либо ограничений прав и свобод и неравенства подданного в отношениях с государством. Оно сохранилось в государствах, которые имеют, как правило, монархическую форму правления и употребляется в отношении граждан тех государств, законодательство которых использует соответствующий термин (Норвегия, Дания, Швеция,

Япония и другие). Следовательно, имеется необходимость в употреблении в российском законодательстве понятия подданства.

Таким образом, положения ст.3 Федерального закона от 31.05.2002 №62-ФЗ и ст. Федерального закона от 25.07.2002 №115-ФЗ в части определения понятий «иностраный гражданин» и «лицо без гражданства» нуждаются в унификации.

Необходимо отметить, что в правовой литературе, а также некоторых международных актах наряду с термином «иностраный гражданин» используется категория «иностранец». Последнее понятие, как правило, рассматривается в широком и узком смыслах. В широком значении «иностранцы» это все те лица, которые не являются гражданами государства пребывания, а в узком – лица, находящиеся на территории страны, но имеющие гражданство другого государства. В Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают [15], термин «иностранец» означает любое лицо, не являющееся гражданином государства, в котором оно находится. В связи с этим полагаем правильнее использовать категорию «иностранец» в широком значении. Во избежание путаницы между терминами «иностраный гражданин» и «лицо без гражданства» в российской правовой науке предлагается объединить их в группу «неграждан» – лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации и использовать понятие «неграждане» в законодательстве. Целесообразность такого подхода обосновывается тем, что иностранные граждане и лица без гражданства имеют однородный правовой статус [34, с.6]. С последним тезисом согласны не все авторы. Так, Я.Л. Ванюшин отмечает, что «статус иностранных граждан отличается от статуса лиц без гражданства. Иностраный гражданин находится во взаимосвязи с государством своего гражданства, пользуется его защитой и покровительством. Кроме того, иностранные государства могут заключать с Российской Федерацией соответствующие договоры, предоставляющие

различные преимущества по отношению к гражданам других государств, в том числе в сфере въезда или пребывания на территории Российской Федерации (например, безвизовый режим). Лица без гражданства в силу отсутствия состояния в гражданстве какого-либо государства такими преимуществами не обладают, за исключением случаев, если государство пребывания в одностороннем порядке само их не предоставляет» [7, с. 18].

Позиция ученого, справедлива, однако, на наш взгляд, основанием для объединения иностранных граждан и лиц без гражданства в одну группу («иностранцы» или «неграждане») может стать одинаковый набор их конституционных прав и обязанностей, связанных с ними ограничений и запретов.

Также следует отметить, что в правовой литературе иностранцев классифицируют на три группы:

- неграждане, пребывающие на территории Российской Федерации без законных на то оснований;
- иностранцы, временно пребывающие на территории Российской Федерации;
- иностранцы, постоянно пребывающие на территории нашего государства [80, с. 57].

Очевидно, что основанием для такой классификации является критерий наличия у лица соответствующего документа установленной юридической формы.

Еще один подход к классификации иностранцев, касается исключительно иностранных граждан:

- иностранные граждане, имеющие одно гражданство отличное от гражданства РФ;
- иностранные граждане, имеющие гражданство двух или более государств, которое в зависимости от факта наличия соответствующего

договора между Россией и иностранным государством, может быть признаваемым или не признаваемым [40, с. 116].

Вопрос о понятии и структуре правового статуса до настоящего времени остается дискуссионным в правовой литературе. Так, М.М. Рассолов понимает под правовым статусом совокупность прав и свобод, обязанностей и ответственности личности, устанавливающих ее правовое положение в обществе. «Государственный служащий, судья, военнослужащий, студент, уважаемый гражданин – все это правовые статусы, которые определяют правовое состояние конкретных лиц и характеризуются определенным набором прав и свобод» [88, с. 217]. В свою очередь В.Д. Перевалов утверждает, что правовой статус личности – это «правовое состояние человека, отражающее его фактическое состояние во взаимоотношениях с обществом и государством» [67, с. 270]. М.Н. Марченко доказывает, что правовой статус, будучи составляющей частью системы прав, выступает в качестве относительно самостоятельного регулятора общественных отношений [43, с. 267].

Что касается структуры правового статуса, то по этому вопросу сформировалось два основных подхода – узкий и широкий. В рамках первого из них традиционно в структуру правового статуса гражданина включают совокупность его прав, свобод и обязанностей, которые установлены государством и закреплены в законах. Так, М.С. Строгович отмечал, что права, предоставленные гражданам законом, вместе с обязанностями, лежащими на гражданах в силу закона, составляют правовой статус гражданина, его правовое положение [77, с. 229]. Отметим, что приведенное определение при всей его видимой простоте и удобстве не может претендовать на универсальность, поскольку недостаточно полно характеризует правовое состояние личности в обществе, юридический компонент ее фактического положения, недостаточно четко отражает связь

права с другими социальными явлениями и процессами, лишает правовое положение личности значительной части присущей ему динамичности.

С позиции широкого толкования в понятие правового статуса включается весь объем правовых возможностей и обременений субъекта, а также правовые средства, характеризующие различные стороны его правового положения. Исходным является мнение М.И. Матузова, в соответствии с которым к правовому статусу необходимо относить «все то, что, так или иначе, с правовой точки зрения, определяет, гарантирует, характеризует, оформляет положение граждан в государстве» [44, с. 87]. Сам М. И. Матузов в понятие правового статуса личности включает: соответствующие правовые нормы; правосубъектность; общие для всех субъективные права, свободы и обязанности; законные интересы; гражданство; юридическую ответственность; правовые принципы; правоотношения общего (статутного) характера. На наш взгляд, в рамках настоящего исследования наибольший интерес представляет анализ таких элементов правового статуса иностранцев как правосубъектность, их конституционные права и обязанности и ответственность за совершенные правонарушения и преступления.

Таким образом, в результате проведенного анализа пришли к следующим выводам:

- обоснована необходимость унификации положений ст.3 Федерального закона от 31.05.2002 №62-ФЗ и ст. Федерального закона от 25.07.2002 №115-ФЗ в части определения понятий «иностраннный гражданин» и «лицо без гражданства», а именно включение в содержание этих понятий указания на такую правовую связь лица и государства как «подданство», поскольку это понятие употребляется в отношении граждан целого ряда государств;
- определено, что под категорией «иностранец» объединяют иностранцев и лиц без гражданства. Альтернативой этой категории является термин «неграждане».

Глава 2 Содержание административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства

2.1 Правосубъектность иностранных граждан и лиц без гражданства, их конституционные права и обязанности

Правосубъектность состоит из двух составляющих – правоспособность и дееспособность. Правоспособность гражданина Российской Федерации возникает с момента рождения и прекращается с его смертью. В свою очередь у иностранца, прибывшего в государство, правоспособность возникает с момента прибытия и заканчивается, когда он покидает государство. Дееспособность иностранца состоит в способности реализовывать своими действиями принадлежащие ему права и выполнять обязанности, и возникает также, как и у гражданина Российской Федерации – с 18 лет (ст. 60 Конституции РФ). Что касается момента прекращения дееспособности иностранца, то он совпадает с моментом прекращения правоспособности [37, с. 405].

Следует обратить внимание, что как справедливо отмечает Ю.В. Репникова, целый ряд особенностей имеет правосубъектность иностранцев, которые незаконно находятся на территории Российской Федерации. Такие особенности касаются, во-первых, момента возникновения правоспособности (если пересечение границы было незаконным, то, по сути, правоспособность у иностранца, совершившего такого пересечение, не возникает); во-вторых, нивелируются некоторые «приращенные» личные неимущественные права негражданина, незаконно пребывающего в Российской Федерации; в-третьих, дееспособность такого лица сводится по большому счету к дееспособности малолетнего и т.д. В связи с вышеизложенным автор указывает на необходимость «формулирования законодателем правовой нормы, раскрывающей понятие и содержание правоспособности

иностранного гражданина, незаконно пребывающего на территории нашей страны» [79, с. 62].

В международном праве существует понятие «минимальный международный стандарт общения с иностранцами», под которым понимается минимальный набор прав, который должен гарантироваться иностранцам в любом государстве. Такой стандарт закреплен в Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают 1985 года, и включает основополагающие права и свободы: право на жизнь и личную неприкосновенность; право на свободу мысли, мнения, совести и религии; свободу от произвольного ареста или содержания под стражей; право на равенство перед судами и т.д. В то же время названный нормативно-правовой акт предусматривает возможность существования в каждом государстве законодательства, регулирующего положение иностранцев, которым могут быть предусмотрены различия в правовом статусе между гражданами государства и иностранцами. При этом соответствующие законодательные нормы должны учитывать существующие международные обязательства.

И.А. Побережная и Ю.В. Нечипас на основании анализа научных источников делают вывод о существовании двух режимов иностранцев, отличающихся порядком, характером и принципами регулирования правового положения иностранных граждан национальным законодательством страны:

1) режим национального пребывания, который предполагает равенство прав иностранцев и граждан данного государства. При предоставлении национального режима иностранцы пользуются теми же правами и несут те же обязанности, что и граждане страны пребывания.

2) специальный режим, который предполагает установление (как правило на основании договора между государствами) определенных льгот

или ограничений для иностранных граждан зарубежного государства или категории иностранных граждан:

- режим наибольшего благоприятствования, при котором иностранцам одного государства (или определенной категории) предоставляются права, какими не пользуются иные иностранные граждане (например, право безвизового въезда);

- режим взаимности предполагает предоставление иностранцами (или определенной категории) особого льготного правового режима в обмен на аналогичные преференции от иностранного государства;

- негативный специальный режим – ограничение правосубъектности иностранных граждан или возложение дополнительных обязанностей (например, ограничение прав для граждан государства, с которым идет война);

- преференциальный режим – льготный экономический режим, предоставляемый на основании договора гражданам конкретного иностранного государства;

- режим реторсий предусматривает применение ответных мер по ограничению прав и свобод иностранных граждан;

- привилегированный режим, который предоставляет гражданам иностранных государств намного больший объем прав, чем своим собственным [71, с. 132].

Смысл специального режима заключается в том, что он устанавливает особые правила обращения с иностранными гражданами и лицами без гражданства. При этом следует учитывать, что сущность специального режима сводится не только к ограничениям, но и к определенным льготам, установленных государством для иностранцев. Причем действие специального режима распространяется как на права, так и на обязанности. Специальный режим отличается от национального, наличием определенных ограничений или льгот, которые устанавливаются с соседними

странами в сфере приграничной торговли или касающиеся передвижения граждан соседних стран.

Часть 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации закрепляет норму, согласно которой «иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации» [32]. Это означает, что по общему правилу в Российской Федерации действует национальный режим иностранцев. Однако важно понимать, что возможность действия иных режимов иностранцев в отдельных отраслях права, в отношении определенных лиц и т.д. не исключается. Так, например, безвизовый режим поездок установлен в Российской Федерации в отношении граждан Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Республики Таджикистан и ряда иных государств. Кроме того, в соответствии с нормами Соглашения об отмене виз для беженцев (1959 г.) определено, что беженцы, законно проживающие на территории одного из государств-участников Соглашения, как особая группа иностранцев, при определенных условиях освобождаются от обязательств по приобретению визы для въезда на территорию или выезда с территории другого государства через любую границу. К числу таких условий относится наличие действительных проездных документов и их пребывания на территории государства не более трех месяцев [86].

В целом, завершая изучение вопроса режима иностранцев, следует согласиться с позицией исследователей, который отмечают, что на практике режим национального пребывания в Российской Федерации в настоящее время действует исключительно в отношении граждан Белоруссии, а граждане иных государств ощущают на себе действие тех или иных специальных режимов.

Административно-правовой режим пребывания иностранцев и лиц без гражданства на территории России регулируется нормами международного, конституционного права, однако значительная часть правового регулирования осуществляется с помощью именно норм административного права. Это обусловлено тем, что значительная часть указанных правовых отношений возникает, развивается и прекращается в сфере публичного управления. Так для того, чтобы получить право на въезд, иностранец или лицо без гражданства должны получить соответствующее разрешение, которое выдают органы государственной власти (Министерство иностранных дел России, Федеральная пограничная служба РФ). Таким образом, правовой режим пребывания иностранцев и лиц без гражданства в Россию, можно охарактеризовать именно как административно-правовой режим.

В связи с тем, что иностранцы и лица без гражданства относятся к специальным субъектам административного права, они имеют специальную правосубъектность, которая характеризуется следующим признаком:

1) общий объем прав и обязанностей иностранцев и лиц без гражданства отличается от общих прав и обязанностей граждан России, что обусловлено отсутствием у первых гражданства в РФ;

2) во время пребывания на территории России, на иностранцев распространяется действие не только законодательства РФ, но и законодательства той страны, гражданами которой они являются, или той страны, где лицо без гражданства постоянно проживает;

3) пребывание в России иностранцев и лиц без гражданства регулируется не только законом, но и специальными нормами права, так как в государстве устанавливается определенный порядок их пребывания, регистрации, передвижения, трудоустройства и тому подобное.

В науке нет единого понимания содержания понятия «режим пребывания иностранцев и лиц без гражданства в России». А.М. Арбузкин, А.С. Мураметс под этим понимают принципы поведения государства с

иностранцами, условия и порядок реализации последними прав и свобод. Такую же точку зрения разделяет и С.Ф. Константинов. Ю.А. Тихомиров характеризует режим пребывания иностранцев в узком смысле, как оформление документов на временное и постоянное проживание, выбор места пребывания, порядок присутствия на территории государства. Некоторые авторы под режимом пребывания иностранцев рассматривают въезд и выезд иностранцев и лиц без гражданства.

А.П. Корнев и В.М. Манохин используют термин «правила пребывания иностранцев», под которым понимают порядок въезда, выезда, оформление документов, основания и порядок применения мер административной ответственности. Другие ученые используют термины «режим проживания и передвижения», в который включают вопросы выбора места проживания иностранцев, их регистрации и передвижения по территории государства или «режим въезда и выезда иностранцев».

Бесспорно, указанное определение, содержащее понятие «режим пребывания иностранцев и лиц без гражданства» заслуживает внимания и должно активно разрабатываться, и исследоваться.

Однако большая часть авторов анализирует порядок пребывания иностранцев в совокупности исследований их правового статуса в различных правовых отношениях на территории государства пребывания. Однако отметим, что этим не исчерпывается содержание исследуемого понятия. Важное значение имеют и такие составляющие, как система субъектов, обеспечивающих пребывание иностранцев и лиц без гражданства в России, их полномочия, особенности юридического инструментария, значение указанного режима для обеспечения общественной безопасности, развития отношений с другими странами.

По нашему мнению, именно категория «административно-правовой режим пребывания иностранцев и лиц без гражданства» способна охватить все элементы, которые включают и правовой статус субъектов отношений, и

методы надлежащего обеспечения этих отношений, тем самым обогатить наши представления всех юридических аспектов пребывания иностранцев и лиц без гражданства в России.

Охват отношений, связанных с пребыванием иностранцев и лиц без гражданства в России, понятием «административно-правовой режим пребывания» позволяет исследовать все главные элементы юридического обеспечения не только отечественного законодательства, но и законодательства других стран и возможность его имплементации; возможность иностранцев и лиц без гражданства обращаться в органы администрации за защитой своих прав и свобод; применение мер ответственности к должностным лицам, нарушившим законодательство; материально-техническое обеспечение государственных органов, обеспечивающих исследуемый режим; состояние правовой культуры населения в отношении иностранцев и лиц без гражданства и тому подобное.

Использование понятия позволяет выявить закономерности, основные тенденции этого комплексного правового института, элементы, которые существенно влияют на состояние правоприменительной деятельности органов внутренних дел.

Административно-правовой режим пребывания иностранцев и лиц без гражданства имеет двуединую цель установки: общую и специальную. Так, административно-правовой режим устанавливается с целью обеспечить нормальные условия реализации иностранцами и лицами без гражданства на территории России своих прав и интересов, а также выполнение определенных обязанностей.

С другой стороны, административно-правовой режим пребывания в России иностранцев и лиц без гражданства устанавливается в целях обеспечения общественной безопасности, недопущения совершения иностранцами и лицами без гражданства преступлений и

правонарушений. Таким образом, целью установления административно-правового режима является создание условий, способствующих реализации иностранцами и лицами без гражданства в России своих прав и интересов, а также выполнение ими возложенных на них обязанностей, с одновременным обеспечением безопасности личности, общества и государства.

Следует отметить, что административно-правовой режим пребывания иностранцев и лиц без гражданства в России характеризуется следующими признакам:

1) имеет двуединую цель: создание условий, способствующих реализации иностранцами и лицами без гражданства в России своих прав и интересов, а также выполнение ими возложенных на них обязанностей, обеспечивает безопасность личности, общества и государства;

2) состоит из относительных запретов, которые закрепляются в нормах права. Так, совершение любых действий возможно только после получения разрешения (например, иностранцы могут проживать в России только после получения вида на жительство);

3) реализуется в пределах административно-правовых отношений, возникающих между органом публичной администрации (должностным лицом) и иностранцем или лицом без гражданства по инициативе последнего. Для того, чтобы стать участником административно-правовых отношений, иностранец или лицо без гражданства должен обратиться с заявлением, в посольство или консульство для получения разрешения на въезд (визы);

4) для того, чтобы осуществить определенные действия на территории России, иностранец или лицо без гражданства должен получить разрешение в виде индивидуального правового акта государственного управления, который легализует действия гражданина (визу, разрешение на иммиграцию, трудоустройство и т.д.);

5) одним из основных средств обеспечения административно-правового режима является надзор за соблюдением иностранцами и лицами без гражданства, получивших различные разрешения, установленных правил и условий совершения соответствующих действий или деятельности, а также ответственность за нарушение этих правил и условий.

Для конкретизации правового статуса иностранцев особое значение имеет характеристика именно случаев исключения из принципа равенства прав и обязанностей.

В настоящее время в Конституции Российской Федерации предусмотрены такие ограничения прав в отношении иностранцев:

1) запрет участия в избирательных правоотношениях. Это прямо закреплено в ч. 2 ст. 32 Конституции Российской Федерации, а также следует из положений ч. 2 ст. 81, ч. 1 ст. 97 Конституции РФ, федеральных законов, определяющих правовой статус органов государственной власти. Так, законодательство Российской Федерации прямо предусматривает, что Президентом Российской Федерации, членом Федерального собрания, законодательного представительного органа субъекта Российской Федерации и т.д. может быть исключительно гражданин Российской Федерации. Ограничено также и пассивное избирательное право – ч. 1 ст. 5 Федерального конституционного закона от 28.06.2004 №5-ФКЗ «О референдуме в Российской Федерации» [59] предполагает, что право на участие в референдуме предоставляется исключительно гражданам Российской Федерации. Аналогичные нормы в отношении выборов закреплены в ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 10.01.2003 №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» [52], ст. 1 Федерального закона от 22.02.2014 №20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [51] и т.д.

Аналогичные запреты содержатся в Конституциях большинства зарубежных государств и связаны с тем, что обладание неграждан

политическими правами может повлечь использование иностранцев в качестве орудия политических игр – с помощью таких лиц станет возможным оказывать влияние на внутривнутриполитическую обстановку. Следует отметить, что в последние годы высказываются идеи политической трансграничности, которые, однако, пока абсолютное большинство цивилизованных демократических государств не осмелилась реализовать [24, с. 10].

2) запрет на прохождение государственной службы, кроме военной службы в определенных законом случаях. Часть 4 ст. 32 Конституции РФ предоставляет право на равный доступ к государственной службе исключительно гражданам Российской Федерации. В свою очередь, согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 27.05.2003 №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [60] система государственной службы включает государственную гражданскую службу; военную службу и государственную службу иных видов. Данное положение закона позволяет говорить о некоторой неточности формулирования конституционной нормы ч. 2 ст. 32. Так, ст. 2 Федерального закона от 28.03.1998 №53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» [50] допускает военную службу иностранцев в Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях по контракту на определенных должностях. Следовательно, приведенное положение Конституции РФ нуждается в уточнении.

В данном контексте следует отметить, что ст. 13 Федерального закона от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [56] предоставляет право поступить на муниципальную службу иностранцу, который представляет государство-участника соответствующего международного договора с Российской Федерацией. В настоящее время право занимать должности руководителей и заместителей руководителей структурных подразделений областных, районных, городских, сельских, поселковых администраций, а также отделов, управлений, комитетов и

других организаций, входящих в систему местных органов исполнительной власти предоставлено гражданам Киргизской Республики (п. 3 ст. 4 Договора [17]) и Туркменистана (ст. 5 Договора [18]).

3) запрет на участие в отправлении правосудия, установленный ч. 5 ст. 32 Конституции Российской Федерации. Названная норма находит продолжение в конституционных требованиях к судьям (ст. 119), а также в законодательных актах, регулирующих правовой статус присяжных, арбитражных и народных заседателей;

4) запрет собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Данное право предоставлено ст. 31 Конституции Российской Федерации исключительно гражданам РФ;

5) ограничение свободы передвижения и выбора места пребывания и жительства в случае незаконного нахождения на территории Российской Федерации (ч. 1 ст. 27 Конституции РФ), права на беспрепятственное возвращение в Российскую Федерацию (ч. 2 ст. 27 Конституции РФ).

В правовой литературе нередко обращают внимание на то, что статьей 33 Конституции РФ право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, гарантировано только гражданам Российской Федерации. Следовательно, несмотря на отсутствие прямого запрета, все-таки следует признать наличие ограничений в отношении иностранцев при реализации права, предусмотренного ст. 33 Конституции РФ, что можно считать дискриминацией.

Необходимо заметить, что ограничение прав иностранцев не всегда прямо предусмотрено положениями Конституции РФ. Так, ст. 14 Федерального закона от 25.07.2002 №115-ФЗ устанавливает запрет на доступ иностранцев к отдельным видам деятельности, Земельный кодекс Российской Федерации [20] ограничивает права иностранных граждан и лиц без

гражданства в сфере земельных правоотношений – например, согласно ч. 3 ст. 15 этого нормативного правового акта иностранцы не могут стать собственниками целого ряда земельных участков, находящимися на приграничных территориях и т.д. В значительной степени ограничены права иностранцев на вхождение в состав экипажа воздушного суда (ст. 56 Воздушного кодекса Российской Федерации [9]), на участие в частной детективной и охранной деятельности (ст. 1 Закона РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» [61]). Отсутствие в конституционных нормах прямого указания на ограничение названных выше прав не означает неправомерность соответствующих запретов. Так, возможность ограничения прав и свобод установлена ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, согласно которой такое ограничение допускается в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Таким образом, ограничения прав и свобод должны быть адекватны социально необходимому результату и, не будучи чрезмерными, необходимы и строго обусловлены публичными интересами, указанными в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации. В то же время некоторые исследователи сомневаются в обоснованности существующих запретов – например, И.В. Рузанов полагает, что запрет заниматься определенным видом деятельности (а именно, быть частным охранником) неконституционный. В связи с этим автор справедливо отмечает, что «если законодатель ограничивает иностранцев, то он должен четко понимать, для защиты каких конституционно значимых интересов это делается» [81, с. 30].

Что касается обязанностей иностранцев, то из ст. 59 Конституции РФ следует исключение из их числа обязанности по защите Российской Федерации. В свою очередь дополнен перечень обязанностей иностранных граждан и лиц без гражданства миграционным учетом.

Таким образом, в результате проведенного анализа пришли к следующим выводам:

– обобщено, что правоспособность иностранца в Российской Федерации возникает с момента его прибытия в государство, дееспособность – с момента достижения восемнадцатилетнего возраста, а прекращаются эти элементы правосубъектности – с момента, когда это лицо покидает территорию Российской Федерации;

– поддержана позиция Ю.В. Репниковой о необходимости формулирования законодателем правовой нормы, раскрывающей понятие и содержание правоспособности иностранного гражданина, незаконно пребывающего на территории нашей страны;

– обобщено, что конституционными нормами установлены следующие запреты для иностранных граждан и лиц без гражданства: активное и пассивное избирательное право; право прохождения государственной службы (кроме военной); право на замещение должностей судей и непосредственное участие в осуществлении правосудия; право свободы собраний;

– установлено, что иными нормативными правовыми актами могут быть предусмотрены дополнительные ограничения прав и свобод в отношении иностранцев настолько, насколько это соответствует ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и положениями Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают.

2.2 Особенности привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности

Административная ответственность является одним из видов юридической ответственности. В соответствии с общетеоретическими положениями основание юридической ответственности предполагает наличие двух элементов – нормативного (юридического) и фактического.

Нормативным (юридическим) основанием административной ответственности является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [28] (далее – КоАП РФ). Фактическим основанием административной ответственности выступает состав административного правонарушения. В соответствии со ст. 2.1 КоАП РФ административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Для того чтобы физическое или юридическое лицо было привлечено к административной ответственности, необходимо наличие состава правонарушения. Законодательное закрепление определения понятия состава административного правонарушения отсутствует. В научной литературе доминирует позиция, в соответствии с которой под составом административного правонарушения понимается «совокупность закрепленных нормативно-правовыми актами признаков (элементов), наличие которых может повлечь административную ответственность» [14]. Такими элементами выступают объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона состава административного правонарушения.

Согласно ч. 1 ст. 2.6 КоАП РФ иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях. Следовательно, все изложенное выше справедливо по отношению к иностранцам.

Кратко проанализируем элементы состава административного правонарушения.

Общий объект административных правонарушений (ст. 1.2. КоАП РФ) составляют общественные отношения по защите личности, охране прав и

свобод человека и гражданина, охране здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защите общественной нравственности, охране окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защите законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства.

Родовой объект представляет собой объект группы однородных правонарушений, часть общего объекта. Основанием деления Особенной части КоАП РФ на главы выступает родовой объект [74, с.215]. В содержании родового объекта принято выделять видовые (непосредственные) объекты. Видовой объект представляет собой конкретное общеобязательное правило поведения, которое нарушается в рамках конкретного посягательства.

Следующим элементом административного правонарушения является объективная сторона, которая состоит из обязательных и факультативных признаков. Большинство ученых выделяют один обязательный признак объективной стороны административного правонарушения – противоправное деяние. Такое положение справедливо по отношению к правонарушениям с формальным составом, которые признаются оконченными с момента совершения противоправного деяния и не требуют для констатации наличия состава правонарушения как основания административной ответственности наступления общественно опасных последствий. Когда речь идет о правонарушениях с материальным составом, его обязательными признаками выступают также вредные последствия и причинная связь между деянием и последствиями.

Как свидетельствует судебная статистика, иностранцами чаще всего совершаются административные правонарушения, которые связаны с недекларированием либо недостоверным декларированием товаров и (или)

транспортных средств (ст. 16.2 КоАП РФ); неуплатой административных штрафов (ст. ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ); мелким хулиганством (ст. 20.1 КоАП РФ); выездом в нарушение Правил дорожного движения на сторону дороги, предназначенную для встречного движения (ч. 4,5 ст. 12.15 КоАП РФ); осуществлением предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии) (ст. 14.1 КоАП РФ); управлением транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке, транспортным средством, не прошедшим государственного технического осмотра или технического осмотра; управление транспортным средством без государственных регистрационных знаков, с заведомо подложными знаками (ч. 1.1. ст. 12.1, ч. 2,4 ст. 12.2 КоАП РФ) и т.д.

Под субъектом правонарушения в нашем случае мы понимаем, то физическое или юридическое лицо, которое совершило общественно опасные деяния в рамках административного законодательства. Согласно общим правилам, установленным КоАП РФ, для привлечения к административной ответственности физическое лицо должно обладать следующими признаками:

- 1) на момент совершения противоправного деяния, наказуемого по КоАП РФ, достигнуть 16-летнего возраста (ч. 1 ст. 2.3 КоАП РФ);
- 2) быть вменяемым. Вменяемость означает способность лица осознавать фактический характер и противоправность своих деяний либо руководить ими (ст. 2.8 КоАП РФ).

КоАП РФ содержит ряд составов административных правонарушений, субъектом которых могут выступать исключительно иностранцы – преимущественно это правонарушения, ответственность за которые предусмотрена главой 18 КоАП РФ (так называемые «миграционные» правонарушения). Указанные правонарушения характеризуются особым объектом – правовые отношения, возникающие в области защиты

Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан на территории России.

Миграционный учет выступает одной из форм государственного регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. Существование института миграционного учета иностранцев в Российской Федерации определено ст. 29.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». При этом непосредственные правила, касающиеся осуществления такого учета закреплены в Федеральном законе «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [55] и Постановлением Правительства РФ от 15.01.2007 №9 [57].

Говоря об иностранцах, как субъектах совершения административных правонарушений следует отметить тенденцию к снижению количества иностранных граждан и лиц без гражданства, привлекаемых к административной ответственности в нашем государстве – в 2016 году этот показатель составил 208 164 лица, в 2017 году – 195 876 лиц, в 2018 году – 180 655 лиц. Таким образом, число иностранцев, привлеченных к административной ответственности в России в период с 2016 по 2018 год, снизилось на 13%. Есть основания полагать, что это является результатом активно реализуемой Российской Федерацией политики по противодействию незаконной миграции.

Еще одним элементом состава административного правонарушения является его субъективная сторона - «психическое отношение субъекта (физического лица) к противоправному действию (бездействию) и его последствиям». В первую очередь субъективная сторона обуславливается наличием вины субъекта административного правонарушения, которая может выражаться в форме умысла (прямого или косвенного) или неосторожности (самонадеянности или небрежности). Факультативными

признаками могут выступать цель или мотив совершенного деяния [74, с. 215].

Особым видом административного наказания, которое может применяться исключительно к иностранцам и лицам без гражданства является административное выдворение за пределы Российской Федерации (п. 7 ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ). Как следует из анализа норм КоАП РФ, этот вид наказания применяется на основании судебного решения (ч. 1, ч. 1.1, ч. 2, ч. 3 ст. 18.8, ч. 1–3 ст. 18.10, ст. 18.11, ч. 2 ст. 18.17 КоАП РФ) или решения уполномоченных органов (ч. 2 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.4, ст. 23.10 КоАП РФ), после соблюдения ряда процессуальных действий, при условии доказанности вины иностранного гражданина или лица без гражданства в совершении того или иного административного правонарушения. Кроме того, возможность применения наказания в виде административного выдворения ограничена сроками привлечения к административной ответственности.

КоАП РФ закрепляет легальное понятие термина «административное выдворение», которое согласно ст. 3.10 этого нормативного правового акта заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

Следует отметить, что в последние годы наблюдается снижение числа дел об административных правонарушениях в отношении иностранцев, которые оканчиваются применением наказаний в виде административного выдворения. Так, в 2016 году в 562 делах административное выдворение было назначено в качестве основного вида наказания, 142 072 дела, где этот вид наказания был назначен как дополнительное (всего 142 364 дела); в 2017 году 343 раза административное выдворение применялось как основной вид

наказания, 136 805 – как дополнительный вид наказания (всего 137 153 дело); в 2018 году – 551 дело об административном правонарушении было окончено назначением административного выдворения, как основного вида наказания, 129 580 дел – как дополнительного наказания (всего 130 131 дел). Однако анализируемые показатели снижаются только в абсолютных значениях. Учитывая данные о количестве иностранцев, которые ежегодно привлекаются к административной ответственности в Российской Федерации, можно говорить о росте относительных показателей применения к ним наказаний в виде административного выдворения – в 2016 было выдворено 68% иностранных граждан и лиц без гражданства, в 2017 году – 70%, в 2018 году – 72% [85].

Конституционный Суд Российской Федерации отмечает, что возможность применения административного наказания в виде административного выдворения следует соизмерять с личностными характеристиками иностранного гражданина, его семейным положением и степенью общественной опасности совершенного им административного правонарушения (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 2008 г. №8-П [70], от 13 июля 2010 г. №15-П [68], от 17 января 2013 г. №1-П [69] и др.). Так, например, суды нередко отказываются от применения наказания в виде административного выдворения в случае, если иностранец состоит в браке с гражданкой Российской Федерации. Рассмотрим пример из судебной практики.

Садуллоев Н.Х., являясь иностранным гражданином, совершил нарушение режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации. При рассмотрении дела судьёй достоверно установлено, что лицо, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, состоит в браке с гражданкой Российской Федерации. По данному поводу суд отметил

следующее: «В силу положений статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от ДД.ММ.ГГГГ каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни; не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

Назначение судом обязательного дополнительного наказания в виде выдворения иностранного гражданина за пределы Российской Федерации и его последующее исполнение повлечёт в соответствии с п.3 ст.7 Федерального закона от ДД.ММ.ГГГГ №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и п.2 ст.27 Федерального закона от ДД.ММ.ГГГГ № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» невозможность в течение 5 лет въезда в Россию лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, и получения им разрешения на временное проживание в Российской Федерации, что будет являться серьезным вмешательством со стороны государства в осуществление права указанного лица на уважение личной и семейной жизни, охраняемое в демократическом обществе ст.8 «Конвенции о защите прав человека и основных свобод» (Заключена в <адрес> ДД.ММ.ГГГГ), не соответствующим общим принципам международного права, поскольку каждый человек при осуществлении своих прав и свобод должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом, необходимы для обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других лиц, для охраны государственной (национальной) безопасности, территориальной целостности, публичного (общественного) порядка,

предотвращения преступления, защиты здоровья или нравственности населения (добрых нравов), удовлетворения справедливых требований морали и общего благосостояния в демократическом обществе и совместимы с другими правами, признанными нормами международного права, и создаст существенные препятствия в общении с семьёй – супругом и малолетним ребёнком лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, постоянно проживающими в России гражданами Российской Федерации» [75].

Особого внимания заслуживает также исследование иных мер административного воздействия, которые могут применяться исключительно к иностранцам – депортация и реадмиссия.

Основания для депортации иностранных граждан и лиц без гражданства определены в Федеральном законе «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Так, согласно ч. 1,2 ст. 31 депортации подлежат иностранцы, которые:

- в трехдневный срок после сокращения проживания или временного пребывания в России не покинули территорию нашего государства;
- в течение пятнадцати дней после аннуляции разрешения на временное проживание или вида на жительство не выехали из Российской Федерации.

Кроме того, как следует из ст. 13 Федерального закона «О беженцах» [48] депортации подвергаются лица, которым отказано в рассмотрении ходатайства по существу или отказано в признании беженцем, лица, которые утратили или лишены статуса беженца и не используют право обжалования соответствующего решения и отказывающееся от добровольного выезда. Основания для депортации иностранцев содержатся и в ряде иных нормативных правовых актов.

В соответствии с п. 11 ст. 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в случае, если уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в отношении иностранного гражданина, находящегося в местах лишения свободы, вынесено решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, такое решение в течение трех рабочих дней со дня его вынесения направляется в соответствующий территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, который принимает решение о депортации данного иностранного гражданина либо в случае наличия международного договора Российской Федерации о реадмиссии, который затрагивает данного иностранного гражданина, решение о его реадмиссии. Согласно п. 9 ст. 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», иностранные граждане, подлежащие депортации, содержатся в специальных учреждениях до исполнения решения о депортации.

Ю.В. Пазий выделяет следующие отличительные черты между административным выдворением и депортацией:

- депортация осуществляется на основании решения должностного лица Главного управления по вопросам миграции МВД России в то время, как административное выдворение преимущественно на основании судебного решения;

- процессуальный порядок принятия решения об административном выдворении предполагает наличие состязательного процесса, с присутствием иностранца, в то время как при вынесении решения о депортации иностранный гражданин не присутствует [64, с. 187].

Что касается сходных черт двух рассмотренных выше мер административного принуждения – одинаковы последствия их применения – лицо, лишается возможности въехать на территорию Российской Федерации

в течение 5 лет с момента применения к лицу административного выдворения либо депортации.

Также в рамках настоящего исследования следует уделить внимание институту реадмиссии. Это относительно новый институт для Российской Федерации, однако, например, в Европе он применяется достаточно давно и активно. Основанием для реадмиссии иностранца является заключенный между государствами международный договор. В обобщенном виде реадмиссия рассматривается как «передача Российской Федерацией иностранному государству и прием Российской Федерацией от иностранного государства иностранных граждан на основании международных договоров Российской Федерации о реадмиссии (в том числе в рамках ускоренной процедуры реадмиссии, осуществляемой в приграничных районах), а также передача иностранных граждан и их прием на основании международных договоров Российской Федерации, предусматривающих взаимодействие пограничных представителей сопредельных государств» [65, с. 56]. Для более точного понимания сущности реадмиссии считаем необходимым обозначить отличительные черты этого института от административного выдворения и депортации:

- реадмиссия является феноменом международного права, тогда как остальные виды выдворения считаются достоянием национального права;
- реадмиссия и депортация не являются видами наказаний в отличие от административного выдворения [22, с. 5];
- реадмиссия может применяться в отношении лиц, которые не имеют документов, удостоверяющих личность [33, с. 46].

В целом, следует согласиться с А.С. Костяря, который называет реадмиссию наиболее эффективным способом борьбы с незаконной миграцией. Однако применение этого института осложняется необходимостью заключения международных договоров, а также тем, что для ряда стран отказ

от реадмиссии собственных граждан является сознательным политическим решением.

В правовой литературе высказывается предложение объединять такие виды мер административного принуждения как «административное выдворение» и «депортация» под единым термином «удаление» [66, с. 212].

В настоящее время в Российской Федерации остро стоит проблема, связанная именно с содержанием лиц, подлежащих административному выдворению или депортации, в специальных учреждениях. В частности, Ю.В. Морозов отмечает, что при реализации названных мер административного принуждения граждане на протяжении длительного времени содержатся в специальных учреждениях. Чаще всего это обосновано объективными причинами – лица, к которым применяются такие меры, часто не имеют документов, удостоверяющих личность и поэтому государственным органам необходимо время для их идентификации. При этом действующим российским законодательством максимальный срок содержания иностранцев в специальных учреждениях не установлен [45, с. 82].

Также у иностранцев возникают трудности, связанные с обжалованием иностранцами, мер административного принуждения в виде административного выдворения и депортации, из центров временного содержания иностранных граждан. Так, М.П. Сарангова, отмечает, что возникают ситуации, когда иностранец высылается за пределы России до того, как по его жалобе было принято судебное решение [84, с. 67]. Для решения данной проблемы предлагается дополнить миграционное законодательство положениями, касающимися порядка обжалования решений об административном выдворении и депортации и закреплении правила о запрете реализации указанных мер административного принуждения до момента рассмотрения соответствующей жалобы. Несколько иной подход решения обозначенной проблемы предложен М.В.

Маматовым и И.А. Масловым. Исследователи предлагают абз. 4 ч. 2 ст. 29.10 КоАП РФ изложить в следующей редакции: «При вынесении постановления по делу об административном правонарушении в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства судья решает вопрос о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение, если назначает таким лицам административное наказание в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, а также устанавливает и обосновывает конкретные сроки их содержания в этих учреждениях» [42, с. 101].

Другая проблема института административной ответственности иностранцев касается вопросов финансирования меры административного принуждения, связанной с их выдворением. Часть 1 ст. 34 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» определяет перечень лиц, на которые возлагаются соответствующие расходы: выдворяемый иностранный гражданин; орган, пригласивший иностранца на работу (в случае, когда иностранец был принят на работу с нарушением существующего порядка привлечения и использования иностранных работников); дипломатическое представительство или консульское учреждение иностранного государства, гражданином которого является выдворяемый иностранный гражданин; международная организация либо ее представительство, физическое или юридическое лицо, указанное в статье 16 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». При этом достаточно распространены ситуации, когда юридические лица, пригласившие на работу иностранного работника, являются, так называемыми «однодневками», исчезают, и, следовательно, нести расходы на административное выдворение становится некому.

Таким образом, в результате проведенного анализа пришли к следующим выводам:

– обобщено, что КоАП РФ содержит составы административных правонарушений (миграционные правонарушения) субъектом которых могут выступать исключительно иностранцы. Кроме того, установлено, что иностранцы в Российской Федерации совершают административные правонарушения, посягающие на иные объекты – порядок осуществления предпринимательской деятельности, собственность, безопасность дорожного движения, общественный порядок и т.д.;

– проанализированы общие и отличительные черты мер административного принуждения, применяемых к иностранцам – административного выдворения, депортации, реадмиссии. Поддержана точка зрения, что реадмиссия является наиболее эффективным способом борьбы с незаконной миграцией. Однако применение этого института осложняется необходимостью заключения международных договоров, а также тем, что для ряда стран отказ от реадмиссии собственных граждан является сознательным политическим решением;

– предложено дополнить миграционное законодательство положениями, касающимися порядка обжалования решений об административном выдворении и депортации и закреплении правила о запрете реализации указанных мер административного принуждения до момента рассмотрения соответствующей жалобы.

Заключение

В результате проведенного анализа нормативных правовых актов, научной и учебной литературы, материалов судебной практики обобщены и конкретизированы теоретические положения относительно административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, установлены недостатки законодательного регулирования этого вопроса, предложены пути их решения, а именно:

- определено, что гражданство представляет собой постоянную политико-правовую связь лица и государства, устойчивую независимо от места нахождения гражданина в государстве гражданства или за границей. Сущность гражданства заключается в том, что данная правовая связь предполагает взаимность прав и обязанностей, ответственности гражданина и государства по причине принадлежности лица к гражданству государства;
- обоснована необходимость унификации положений ст.3 Федерального закона от 31.05.2002 №62-ФЗ и ст. Федерального закона от 25.07.2002 №115-ФЗ в части определения понятий «иностраный гражданин» и «лицо без гражданства», а именно включение в содержание этих понятий указания на такую правовую связь лица и государства как «подданство», поскольку это понятие употребляется в отношении граждан целого ряда государств;
- определено, что под категорией «иностранец» объединяют иностранцев и лиц без гражданства. Альтернативой этой категории является термин «неграждане»;
- обобщено, что правоспособность иностранца в Российской Федерации возникает с момента его прибытия в государство, дееспособность – с момента достижения восемнадцатилетнего возраста, а прекращаются эти элементы правосубъектности – с

момента, когда это лицо покидает территорию Российской Федерации;

- поддержана позиция Ю.В. Репниковой о необходимости формулирования законодателем правовой нормы, раскрывающей понятие и содержание правоспособности иностранного гражданина, незаконно пребывающего на территории нашей страны;
- обобщено, что конституционными нормами установлены следующие запреты для иностранных граждан и лиц без гражданства: активное и пассивное избирательное право; право прохождения государственной службы (кроме военной); право на замещение должностей судей и непосредственное участие в осуществлении правосудия; право свободы собраний;
- установлено, что иными нормативными правовыми актами могут быть предусмотрены дополнительные ограничения прав и свобод в отношении иностранцев настолько, насколько это соответствует ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и положениями Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают;
- обобщено, что КоАП РФ содержит составы административных правонарушений (миграционные правонарушения) субъектом которых могут выступать исключительно иностранцы. Кроме того, установлено, что иностранцы в Российской Федерации совершают административные правонарушения, посягающие на иные объекты – порядок осуществления предпринимательской деятельности, собственность, безопасность дорожного движения, общественный порядок и т.д.;
- проанализированы общие и отличительные черты мер административного принуждения, применяемых к иностранцам – административного выдворения, депортации, реадмиссии.

Поддержана точка зрения, что реадмиссия является наиболее эффективным способом борьбы с незаконной миграцией. Однако применение этого института осложняется необходимостью заключения международных договоров, а также тем, что для ряда стран отказ от реадмиссии собственных граждан является сознательным политическим решением;

- предложено дополнить миграционное законодательство положениями, касающимися порядка обжалования решений об административном выдворении и депортации и закреплении правила о запрете реализации указанных мер административного принуждения до момента рассмотрения соответствующей жалобы.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян, С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. – СПб.: Юридический Центр Пресс, 2003. – 643 с.
2. Агапов А. Б. Административное право. Учебник для бакалавриата и магистратуры. В 2-х томах. Том 2. Публичные процедуры. Особенная часть. — М.: Юрайт, 2019. – 424 с.
3. Алексеев И. А., Станкевич Г. В., Цапко М. И., Свистунов А. А., Белявский Д. С., Хабибулина О. В. Административное право. Учебник. — М.: Проспект, 2020. – 320 с.
4. Байжанов, Е.А., Кусаинова, М.С. История возникновения института гражданства в международном праве // Вестник Омского регионального института. – 2019. – № 3. – С. 73-76.
5. Борисов А.Н., Лагвилава Р.П. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. N 21-ФЗ (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2018. – 544 с.
6. Братановский, С.Н. Административное право. учебник. / С.Н. Братановский - М.: Директ-Медиа, 2013. – 921 с.
7. Ванюшин, Я.Л. Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации: Учебное пособие. – Тюмень, 2015. – 93 с.
8. Венгеров, А.Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов / А.Б. Венгеров - М.: Омега-Л, 2014. – 607 с.
9. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 №60-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. – №12. – Ст. 1383.
10. Волков А. М. Административное право России. Учебник. — М.: Проспект, 2019. 328 с.

- 11.Гандалоев, Р.Б. Правовая природа понятия «Гражданство»: сравнительно-терминологический анализ // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – №12. – С. 243-247.
- 12.Гречина Л. А. Административное право РФ. Курс лекций. — М.: РГ-Пресс, 2018. – 112 с.
- 13.Григорьева, К.С. Мигранты и россияне на рынке труда: условия, режим труда, заработная плата. / К.С. Григорьева, В.И. Мукомель // Мигранты, мигрантофобии и миграционная политика – М.: 2014. - С. 82-98.
- 14.Гусев, А. Н. Комментарий к Кодексу об административных правонарушениях. Специально для системы ГАРАНТ, 2010 [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/5872064/> (дата обращения: 10.02.2020).
- 15.Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (Принята резолюцией 40/144 Генеральной Ассамблеи от 13.12.1985) [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/not_nationals_rights.shtml (дата обращения: 25.02.2020).
- 16.Деменкова Н. Г., Стариков И. Ю., Игнатова М. С. Административное право в схемах и таблицах. Учебник. — М.: Проспект, 2019. - С. 112.
- 17.Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории РФ: Международный договор от 13.10.1995 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 9.
- 18.Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на

- территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации: Международный договор от 18.05.1995 // Бюллетень международных договоров. – 1997. – № 11.
- 19.Ефименко Е.А. Административное выдворение: законодательные нормы и реалии правоприменения (на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции) // Журнал конституционного правосудия. - 2015. - № 4. - С. 15-16.
- 20.Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
- 21.Зубач А. В. Административное право. Учебник для СПО. — М.: Юрайт, 2019. – 530 с.
- 22.Иглин, А.В. Радмиссия // Теория права и межгосударственных отношений. – 2016. – № 2 (4). – С. 3-32.
- 23.Идрисова, А.Я. Определение понятия гражданства в юридической науке // Аллея науки. – 2019. – Т. 2. – № 1 (28). [Электронный ресурс]. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=37041570> (дата обращения: 25.02.2020).
- 24.Казанкова, Ю.В. Ограничение политических прав иностранцев: правовое регулирование по международному праву и конституционному законодательству Российской Федерации // Актуальные вопросы в науке и практике: Сборник статей по материалам V международной научно-практической конференции: В 4 частях. Ответственный редактор: Халиков А.Р. – 2018. – С. 8-12.
- 25.Караханова А.А. Понятие терминов «иностраный гражданин», «лицо без гражданства», «иностранец» // Theoretical & Applied Science. – 2019. – № 7 (75). – С. 335-339.

26. Кирилова Т.Н. Общие положения гражданской правосубъектности иностранцев в СССР // Правоведение. – 1986. – № 1. – 150 с.
27. Князев, С.Д. Конституционные стандарты административной ответственности в правовой системе Российской Федерации / С.Д. Князев // Административное право и процесс. - 2014. - № 2. - С. 17-18.
28. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – №1 (ч. 1). – Ст. 1.
29. Конин Н. М., Маторина Е. И. Административное право. Учебник для бакалавриата и специалитета. — М.: Юрайт, 2019. – 432 с.
30. Конин Н. М., Маторина Е. И. Административное право. Учебник для СПО. — М.: Юрайт, 2017. – 432 с.
31. Конин Н. М., Маторина Е. И. Административное право. Учебник. — М.: Юрайт, 2018. – 432 с.
32. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года (с поправками от 21.07.2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – №31. – Ст. 4398.
33. Костыря, А.С. Административное выдворение, депортация и реадмиссия: сравнительно-правовой анализ // Вестник БелЮИ МВД России. – 2017. – №2. – С. 46-49.
34. Кручинин, А.С. Совершенствование понятийного аппарата конституционного права: к вопросу определения понятия «неграждане» // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2014. – № 4 (58). – С. 7-10.
35. Купреев, С.С. О содержании административно-правового статуса иностранцев в Российской Федерации / С.С. Купреев // Административное право и процесс. - 2014. - № 8. - С. 49–52.

- 36.Курганова, А.С. Гражданство как один из основополагающих элементов конституционно-правового статуса личности в Российской Федерации // Ученые записки. – 2019. – С. 119-122.
- 37.Кутукова, Д.С. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации // Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решение: Сборник научных трудов III Международной научно-практической конференции. – 2017. – С. 402-416.
- 38.Кутукова, Д.С. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации // Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решение: Сборник научных трудов III Международной научно-практической конференции. – 2017. – С. 405-408.
- 39.Лебедев, С.Н. Международное частное право: учебник: в 2 т. / Е.А. Абросимова, А.В. Асосков, А.В. Банковский и др.; отв. ред. С.Н. Лебедев, Е.В. Кабатова. - М.: Статут, 2015. Т. 1. – 764 с.
- 40.Лупарев Е.Б. Иностранцы и лица с множественным нероссийским гражданством как участники административного судопроизводства // Общество и право. – 2018. – № 3 (65). – С. 114-118.
- 41.Макарейко Н. В. Административное право. Учебное пособие для СПО. — М.: Юрайт, 2017. – 260 с.
- 42.Маматов, М.В., Маслов, И.А. О сроках содержания в специальных учреждениях иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 2 (87). – С. 95-102.
- 43.Марченко, М.Н. Источники права: Учебное пособие. – 2-е изд., перераб. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 672 с.

44. Матузов Н.И. Юридические обязанности и ответственность как элементы правового статуса личности // Конституция СССР и правовое положение личности. – М.: Ин-т государства и права, 1979. – 174 с.
45. Морозов, Ю.В. Привлечение иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные главой 18 КоАП РФ // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2016. – № 5 (55). – С. 79-87.
46. Мукомель, В.И. Мигранты, мигрантофобии и миграционная политика / Отв. ред. В.И. Мукомель – М.: Academia, 2014. – 245 с.
47. Нерсесянц, В.С. Общая теория права и государства: учебник для вузов. / В.С. Нерсесянц – М.: ИНФРА-М, 2015. – 560 с.
48. О беженцах: Федеральный закон от 19.02.1993 №4528-1 // Российская газета. – 03 июля 1997. – № 126.
49. О введении в действие Положения о видах на проживание для иностранцев: Циркуляр НКВД РСФСР №572 от 31.10.1925 (утратил силу) // Правовое положение иностранцев в СССР. М., 1926. – 117 с.
50. О воинской обязанности и военной службе: Федеральный закон от 28.03.1998 №53-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №13. – Ст. 1475.
51. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22.02.2014 №20-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2014. – №8. – Ст. 740.
52. О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10.01.2003 №19-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – №2. – Ст. 171.
53. О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31.05.2002 г. №62-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

54. О гражданстве Союза Советских Социалистических Республик: Закон СССР от 19.08.1938 (утратил силу) // Ведомости ВС СССР. 1938. №11.
55. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федеральный закон от 18.07.2006 №109-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2006. – №30. – Ст. 3285.
56. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 №25-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2007. – №10. – Ст. 1152.
57. О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 15.01.2007 №9 // Собрание законодательства РФ. – 2007. – №5. – Ст. 653.
58. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 №115-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. №30. Ст. 3032.
59. О референдуме в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 №5-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2004. – №27. – Ст. 2710.
60. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 №58-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – №22. – Ст. 2063.
61. О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: Закон РФ от 11.03.1992 №2487-1 // Российская газета. – 30 апреля 1992. – №100.
62. Осинцев Д. В. Административное право. Учебник для бакалавриата и специалитета. — М.: Юрайт, 2019. – 486 с.
63. Осинцев Д. В. Административное право. Учебник для СПО. — М.: Юрайт, 2019. – 428 с.

64. Пазий, Ю.В. Соотношение депортации и выдворения за пределы российской федерации иностранных граждан и лиц без гражданства // Войска национальной гвардии Российской Федерации в системе органов обеспечения безопасности: Сборник научных статей Межвузовской научно-практической конференции. – 2017. – С. 185-191.
65. Паукова, Ю.В. Административное выдворение, депортация и реадмиссия как механизм удержания иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2012. – № 1. – С. 55-57.
66. Паукова, Ю.В. О высылке иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2011. – №8. – С. 211-215.
67. Перевалов, В.Д. Теория государства и права: учебник для бакалавров. – 3-е изд., испр. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – 428 с.
68. По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В.В. Баталова, Л.Н. Валуевой, З.Я. Ганиевой, О.А. Красной и И.В. Эпова: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июля 2010 г. №15-П [Электронный ресурс]. – URL: <https://rg.ru/2010/07/23/ks-sud-dok.html> (дата обращения: 12.03.2020).
69. По делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Маслянский хлебоприемный пункт»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.01.2013 №1-П [Электронный ресурс]. – URL:

- http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140993/ (дата обращения: 12.03.2020).
70. По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М. А. Асламазян: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 2008 г. №8-П [Электронный ресурс]. – URL: <https://rg.ru/2008/06/07/postanovlenie-aslamazyan-dok.html> (дата обращения: 12.03.2020).
71. Побережная, И.А., Нечипас, Ю.В. Режимы иностранных граждан // Вестник Института мировых цивилизаций. – 2019. – Т. 10. – № 3 (24). – С. 129-136.
72. Положение о гражданстве Союза ССР: Постановление ЦИК СССР №4 СНК СССР №216 от 22.04.1931 (утратило силу) // СЗ СССР. 1931. №24. Ст. 196.
73. Положение о союзном гражданстве (утв. Постановлением ЦИК СССР от 29.10.1924) (утратило силу) // СЗ СССР. 1924. №23. Ст. 202.
74. Попов, А.В. К вопросу о составе административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14. 1 КоАП РФ (незаконное предпринимательство) / А.В. Попов // Вестник ОмЮА. – 2018. – №2. – С. 214-219.
75. Постановление Каневского районного суда Краснодарского края от 18 апреля 2019 г. по делу № 5-333/2019 [Электронный ресурс]. – URL: [//sudact.ru/regular/doc/LnxHXa61QdLq/](http://sudact.ru/regular/doc/LnxHXa61QdLq/) (дата обращения: 12.03.2020).
76. Потапова А.А. Административное право. Конспект лекций. Учебное пособие. — М.: Проспект, 2020. – 128 с.
77. Проблемы советского социалистического государства и права в современный период: Некоторые теоретические вопросы / Под ред. В.М. Чхиквадзе. – М.: Наука, 1969. – 312 с.

78. Прудников, А.С. Гражданство как институт права: конституционно-правовой аспект // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – № 1. – С. 127-129.
79. Репникова, Ю.В. К проблеме правосубъектности иностранных граждан, незаконно пребывающих на территории России // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 4. – С. 61-63.
80. Репникова, Ю.В., Цирульников, В.Н. Осуществление правоспособности иностранными гражданами. – Волгоград, ВА МВД России, 2007. – 148 с.
81. Рузанов, И.В. Проблема соотношения экономических прав российских и иностранных граждан // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. – 2018. – № 4 (35). – С. 28-32.
82. Румянцев Н. В. Административное право зарубежных стран. Учебник. — М.: Юнити-Дана, 2015. – 456 с.
83. Самородова, Е.Н. Проблема употребления понятия «гражданство» // Шестые Всероссийские Державинские чтения (Москва, 10 декабря 2010 года): сборник статей: в 7 кн. Кн. 2: Проблемы международного, конституционного и муниципального права. – М.: РПА Минюста России, 2011. – С. 90-94.
84. Сарангова, М.П. О правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. – 2018. – Т. 8. – № 1А. – С. 65-73.
85. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=5> (дата обращения: 12.03.2020).
Соглашение об отмене виз для беженцев (Страсбург, 20 апреля, 1959 года) [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/2541083/> (дата обращения: 11.03.2020).

- 86.Смирнова, Е.С. Институт гражданства: статичность или перспективы национального и международно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 25-28.
- 87.Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан от 30.11.2000 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/migration/tm/Documents/> (дата обращения: 11.03.2020).
- 88.Теория государства и права: учебник для студентов вузов, обучающихся по юридическим специальностям / Под ред. А.И. Бастрыкина, М.М. Рассолова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016. – 463 с.
- 89.Шак, М.П. Основания административной ответственности за нарушения таможенного законодательства. / Основные проблемы и тенденции развития в современной юриспруденции / М.П. Шак // Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. – Волгоград. - 2014. - С. 63-65.