

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

Конституционные права и обязанности лиц без гражданства: реализация
на территории Российской Федерации

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 2 курса 261 группы

профиля «Конституционное право, муниципальное право»

направления 40.04.01 «Юриспруденция»

юридического факультета

Ефремовой Кристины Александровны

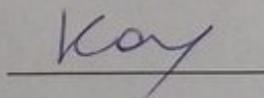
Научный руководитель

заведующий кафедрой

конституционного и

муниципального права

профессор, доктор юридических наук



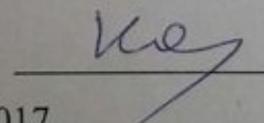
Г.Н. Комкова

Заведующий кафедрой

конституционного и

муниципального права

профессор, доктор юридических наук



Г.Н. Комкова

Саратов 2017

Актуальность темы исследования. На сегодняшний день, в связи сложившейся ситуацией в мире, лицам без гражданства уделяется большое внимание, так как страны пребывания таких категорий граждан сталкиваются с различными проблемами, касающимися правового регулирования статуса лиц без гражданства, реализацией прав, свобод и обязанностей лиц без гражданства и собственных граждан, а также с разработкой механизма защиты лиц без гражданства, который не нарушал бы права собственных граждан.

Законодательством любой страны урегулирован порядок, правила нахождения такой категории граждан в пределах своей страны. Такой порядок предусмотрен в целях обеспечения безопасности общества, личности и государства. При несоблюдении такого порядка, лицо без гражданства привлекается к ответственности.

Значительный вклад в исследование конституционно-правового статуса лиц без гражданства внесли Баглай М.В., Бархатова Е.Ю., Басик В.П., Бондаренко А.А., Дмитриева Ю.А., Комкова Г.Н., Кобец П.Н., Марышева И.И., Петрова И.А., Плюгина И.В., Рождествина А.А., Яковлева Е.В. и другие.

В тоже время, несмотря на наличие научных работ по тематике прав и обязанностей лиц без гражданства, некоторые вопросы все еще ждут своего разрешения, например, проблемы их реализации на территории Российской Федерации. Этим обусловлена необходимость проведения дальнейших исследований в указанной области. Вышеназванное предопределяет актуальность выбранной нами темы выпускной квалификационной работы.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся по поводу регулирования правового статуса лиц без гражданства, реализации конституционного принципа равенства прав, свобод и обязанностей лиц без гражданства и граждан Российской Федерации, а также по поводу защиты конституционных прав и свобод лиц без гражданства на территории России.

Предмет исследования – нормативные правовые акты, регламентирующие особенности правового статуса лиц без гражданства.

Цель данной выпускной квалификационной работы состоит в исследовании сущности и особенностей международно-правового, конституционно-правового статуса лиц без гражданства и определения статуса лиц без гражданства по российскому законодательству; выяснение особенностей реализации конституционного принципа равенства при осуществлении лицами без гражданства личных, политических, социально-экономических и культурных прав и свобод, обеспечение равенства обязанностей лиц без гражданства и граждан России; а также анализ судебного порядка защиты конституционных прав лиц без гражданства и порядка самозащиты конституционных прав лицами без гражданства.

Достижению поставленной цели способствовало решение **следующих основных задач:**

- Определить международно-правовой статус лиц без гражданства;
- Проанализировать конституционно-правовой статус лиц без гражданства;
- Раскрыть статус лиц без гражданства по российскому законодательству;
- Определить сущность реализации конституционного принципа равенства при осуществлении лицами без гражданства личных, политических, социально-экономических и культурных прав и свобод на территории России
- Проанализировать особенности реализации равенства обязанностей лиц без гражданства и граждан Российской Федерации;
- Выявить отличительные черты судебного порядка защиты конституционных прав лиц без гражданства как юрисдикционной формы защиты;
- Проанализировать особенности самозащиты конституционных прав лицами без гражданства как неюрисдикционной формы защиты.

Методология и методика исследования. Методологическую основу работы составили системный, сравнительно-правовой, историко-юридический, статистический и социологический методы познания.

Эмпирическая база выпускной квалификационной работы. В качестве источников нормативной и научной информации использованы нормативные правовые акты в области конституционных прав и обязанностей лиц без гражданства, материалы научно-практических конференций и семинаров, отечественная и зарубежная монографическая литература, а также электронные носители (ресурсы Интернет), справочные правовые системы «Консультант Плюс» и «Гарант», официальные данные статистической отчетности о состоянии миграционной политики за 2012 - 2017 гг.

Положения, выносимые на защиту:

1. Международные акты обязывают все Договорившиеся государства предоставлять равные права лицам без гражданства, как и гражданам своей страны, путем установления преимущественного положением в решении некоторых вопросов. Конвенция о статусе апатридов, на фоне других международных актов, выделяется тем, что она предоставляет наиболее выгодное положение апатридам в стране их нахождения.
2. Конституция Российской Федерации предоставляет лицам без гражданства национальный режим, который является необходимым для такой категории граждан, т.к. они находятся под защитой только страны пребывания, что отличает их от иностранных граждан, которые пользуются защитой не только страны пребывания, но и страны, гражданами которой они являются. Конституцией РФ апатридам предоставляется обширный перечень прав и свобод, гарантий их реализации наравне с гражданами России.
3. Правовой статус лиц без гражданства различается в зависимости от времени пребывания на территории Российской Федерации: временно пребывающий, временно проживающий, постоянно проживающий. В зависимости от этого регулируется порядок и правила пребывания лиц без гражданства на территории Российской Федерации.
4. Российские граждане, также как лица без гражданства обладают личными правами, которые отражают равенство прав данных категорий граждан, за исключением права на свободу передвижения, выбор места пребывания и

жительства. В этом случае, у лиц без гражданства объем данного права несколько уже, чем у российского гражданина, но в то же время данные права не имеют таких ограничений, какие были несколько десятилетий назад.

5. Лица без гражданства максимально ограничены в избирательных правах, а именно российское законодательство запрещает им осуществлять любую деятельность, которая касается выборов, а также не могут быть избирателями, быть избранными. Такой подход Российской Федерации к ограничению политических прав лиц без гражданства обоснован, так как данное ограничение их прав направлено на сохранение безопасности конституционного строя, самостоятельность и независимость российского государства.

6. Сравнивая уголовную, административную, гражданскую ответственность, к которой могут быть привлечены лица без гражданства, следует отметить, что административная и гражданская ответственность полностью уравнивает положение российских граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, а в уголовной ответственности есть такие особенности, которые применяются к иностранным гражданам, лицам без гражданства, но не применяются к российским гражданам, это например, выдача лица иностранному государству, тогда как российский гражданин не может быть выдан иностранному государству.

7. Рассматривая способы защиты прав апатридов, следует предложить создать механизм периодического судебного контроля за необходимостью, сроками и условиями содержания в специальных учреждениях временного содержания иностранных граждан.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы магистерской диссертации, определяется объект исследования, фиксируется предмет исследования, ставится цель и задачи исследования, излагается методологическая, нормативная и эмпирическая база магистерской

диссертации, а также, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Глава I «Конституционно-правовой статус лиц без гражданства в Российской Федерации» состоит из трех параграфов, в которых анализируется законодательство, регламентирующее равенство правового статуса лиц без гражданства и граждан Российской Федерации в России, содержание конституционно-правового статуса лиц без гражданства с точки зрения обеспечения принципа равенства прав и обязанностей лиц без гражданства и граждан России и закрепление данного принципа в международных актах, в Конституции Российской Федерации и российском законодательстве.

В параграфе 1.1. «Международно - правовой статус лиц без гражданства» определяется круг некоторых международных актов, регулирующих правовое положение лиц без гражданства, выявляется их особенность, а также устанавливается понятие лиц без гражданства и выясняются причины безгражданства.

Автором проанализировано международное законодательство, в связи с этим установлено, что международные акты обязывают все Договолившиеся государства предоставлять равные права лицам без гражданства, как и гражданам своей страны, путем установления преимущественного положением в решении некоторых вопросов.

Диссертант приходит к выводу, что правовой статус лиц без гражданства регламентируется многими международными актами, но отдельным актом, который регулирует статус лиц без гражданства и направлен на решение проблем такой категории граждан является Конвенция о статусе апатридов 1951 года, к которой Российская Федерация так и не присоединилась. Данный международный акт является единственным в том, что он устанавливает понятие такой категории граждан, как лица без гражданства. Так, лицо без гражданства (апатрид) - лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона. Полагаем необходимым

присоединиться России к данной Конвенции в целях повышения эффективности защиты прав лиц без гражданства.

В параграфе 1.2. «Конституционное регулирование правового положения апатридов в России» исследуются положения Конституции Российской Федерации, посвященные лицам без гражданства; выясняются случаи отсутствия равенства прав и обязанностей между гражданами России и лицами без гражданства; рассматриваются принципы конституционно-правового статуса иностранных граждан; определяется понятие «национальный режим», рассматривается классификация прав и свобод человека и гражданина, а также их обязанности.

Автор заострил внимание на приравнивание правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства. На конституционном уровне устанавливается запрет на издание в Российской Федерации законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина. Диссертант пришел к выводу, что Конституция Российской Федерации предоставляет лицам без гражданства национальный режим. В данном случае национальный режим для такой категории граждан необходим, т.к. они находятся под защитой только страны пребывания, что отличает их от иностранных граждан, которые пользуются защитой не только страны пребывания, но и страны, гражданами которой они являются.

В параграфе 1.3. «Правовой статус лиц без гражданства по российскому законодательству» автор анализирует российское законодательство о правовом статусе лиц без гражданства в Российской Федерации с точки зрения закрепления в нем принципа равенства прав и обязанностей лиц без гражданства и граждан России.

Акты, входящие в нормативную базу Российской Федерации, в той или иной степени закрепляют принцип равенства прав и обязанностей лиц без гражданства и граждан Российской Федерации на территории Российской Федерации. Сравнивая уголовную, административную, гражданскую ответственность, к которой могут быть привлечены лица без гражданства,

следует отметить, что административная и гражданская ответственность полностью уравнивает положение российских граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, а в уголовной ответственности есть такие особенности, которые применяются к иностранным гражданам, лицам без гражданства, но не применяются к российским гражданам, это например, выдача иностранному государству, российский гражданин не может быть выдан иностранному государству для привлечения к ответственности.

Глава II «Реализация конституционного принципа равенства прав, свобод и обязанностей лиц без гражданства и граждан Российской Федерации» состоит из четырех параграфов и посвящена анализу соблюдения конституционного принципа равенства при реализации лицами без гражданства личных, политических, социально-экономических и культурных прав, а также конституционных обязанностей.

В параграф 2.1. «Реализация конституционного принципа равенства при осуществлении лицами без гражданства личных прав» исследуются вопросы реализации лицами без гражданства личных прав наравне с гражданами России на территории Российской Федерации.

Действительно, равными правами с гражданами Российской Федерации лица без гражданства наделяются, прежде всего, в сфере личной жизни индивидуальной свободы. Автор выявил, что при реализации принципа равенства при осуществлении личных прав лицами без гражданства существуют некие ограничения, касающиеся таких прав

Анализ соблюдения конституционного принципа равенства при реализации лицами без гражданства личных прав позволяет автору сделать вывод о том, что, как и у граждан России, так и у лиц без гражданства существует одинаковый перечень личных прав, который отражает равенство прав данных категорий граждан, за исключением права на свободу совести и вероисповедания и права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства.

В параграфе 2.2. «Особенности реализации конституционного принципа равенства при осуществлении политических прав и свобод лицами без гражданства» рассматриваются политические права лиц без гражданства и возможность их реализации наравне с гражданами России на территории Российской Федерации.

Автор пришел к выводу, что лица без гражданства значительно ограничены в возможностях осуществления политических прав. Некоторые права, которые предоставлены Конституцией России, например, свобода мысли и слова, ограничиваются федеральным законодательством одинаково как в отношении граждан России, так и в отношении лиц без гражданства, также выяснили, что такими правами, как избирать и быть избранным, на участие в отправлении правосудия, собираться мирно, без оружия, проводить массовые мероприятия, право на объединение лица без гражданства полностью лишены.

В параграфе 2.3. «Реализация лицами без гражданства социально-экономических и культурных прав на территории России» рассматриваются социально-экономические и культурные права лиц без гражданства и возможность их реализации наравне с гражданами России на территории Российской Федерации.

Лица без гражданства не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов того субъекта, на территории которого им выдано разрешение на работу или патент, на территории которого им разрешено временное проживание, а также по профессии, не указанной таком разрешении, патенте.

Автор акцентирует внимание на реализации лицами без гражданства права на охрану здоровья и медицинскую помощь.. Автор отмечает, что на сегодняшний день, одной из основных задач правового регулирования отношений в сфере образования является создание условий для получения образования в России лицами без гражданства, а также в целях расширения возможностей граждан России, иностранных граждан, лиц без гражданства, в целях получения доступа к образованию осуществляется международное

сотрудничество. При приеме в ВУЗ лиц без гражданства существует определенный порядок принятия такой категории граждан. Автор пришел к выводу, что лица без гражданства обладают наравне с гражданами России социально-экономическими, культурными правами с определенными условиями и исключениями.

В параграфе 2.4. «Равенство обязанностей лиц без гражданства и граждан Российской Федерации» автором рассматриваются обязанности лиц без гражданства и возможность их наделением наравне с гражданами России на территории Российской Федерации. Автор указывает, что лица без гражданства несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных законодательством. Так, лица без гражданства освобождены от ответственности по защите Отечества, так как это исключительно обязанность российских граждан. Отмечается, что только иностранные граждане могут проходить военную службу в России по контракту.

Автор пришел к выводу о том, что лица без гражданства, как и граждане Российской Федерации должны соблюдать обязанности, предусмотренные законодательством России и несут одинаковую ответственность за нарушения, установленные законодательством. Отличием является то, что лица без гражданства наделены равными обязанностями, что и граждане России, однако, от некоторых обязанностей освобождены вовсе, например, Защита Отечества.

Глава III «Защита конституционных прав и свобод лиц без гражданства на территории России» состоит из двух параграфов, где анализируется как судебный порядок защиты прав человека, так и самозащита конституционных прав лицами без гражданства.

В параграфе 3.1. «Судебный порядок защиты конституционных прав лиц без гражданства как юрисдикционная форма защиты» рассматривается вся судебная система по защите прав лиц без гражданства на

примере Саратовской области, а также анализируется статистика обращений, судебная практика.

Автор отмечает, что число обращений в суды с каждым годом растет. В основном в судах рассматриваются административные дела, касающиеся нарушения порядка пребывания на территории Российской Федерации, а также нарушения порядка осуществления трудовой деятельности. Проанализировав некоторые определения Саратовского областного суда, автор пришел к выводу о том, что решения районных судов, которые обжалуются в Саратовском областном суде в основном остаются без изменений, ссылаясь на то, что предыдущие решения являются правомерными. Рассматривается сам порядок обращения в Верховный суд Российской Федерации, Конституционный суд Российской Федерации, Европейский суд по правам человека.

Также автор большое внимание уделяет содержанию в специальных учреждениях временного содержания иностранных граждан, которые помещаются туда в целях административного выдворения, в связи с нарушением ими миграционного законодательства. Обозначаются проблемы содержания в данном учреждении, к которым относятся: отсутствие бесплатной юридической помощи; отсутствие условий содержания, а именно нет медицинской помощи, нет мест длительного свидания, нет библиотеки. Отмечается, что когда апатрид освобождается из спецучреждения, ему не выдаются документы, которые подтверждают законные основания нахождения его на территории России, что означают высокие шансы попасть туда снова, так как из страны без документов они выехать не могут.

Автор пришел к выводу, что число обращений с каждым годом растет. Множество решений в отношении лиц без гражданства признаются незаконными только на стадии Европейского суда по правам человека, который указывает, что у властей России отсутствует механизм, с помощью которого осуществляется процесс, например, административного выдворения. Осталось не ясным, по обращениям лиц без гражданства в суды, а именно

статистики, из которой бы следовало, какое количество исковых заявлений поступило от лиц без гражданства и по какой тематике, судам необходимо вести такую статистику на официальных сайтах. На наш взгляд, необходимо создать механизм периодического судебного контроля за необходимостью, сроками и условиями содержания в СУВСИГ, улучшить условия содержания для беременных женщин, а также предоставлять бесплатную юридическую помощь тем, кто находится в СУВСИГ.

В параграфе 3.2. «Самозащита конституционных прав лицами без гражданства как неюрисдикционная форма защиты». Автор указывает, что право на самозащиту конституционных прав лицами без гражданства как неюрисдикционная форма защиты может быть осуществлена в двух формах: подача в установленном порядке заявления или жалобы в компетентный орган или должностному лицу; самостоятельная защита своими действиями субъективного права. Диссертант рассматривает в своей работе первую форму защиты, указывая, что первая форма выражается в обращении в компетентные органы и организации за защитой своих прав, а именно обращение в Главное Управление по вопросам миграции МВД России, а также Управление по вопросам миграции субъекта России; в органы прокуратуры; в Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев; к Уполномоченному по правам человека Российской Федерации и субъекта; к Президенту Российской Федерации; в международные организации, когда исчерпаны все средства защиты на территории Российской Федерации.

Большое внимание автором уделяется Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, который рассматривает жалобы граждан Российской Федерации, лиц без гражданства, иностранных граждан, так как Уполномоченный по правам человека оказывает активную помощь гражданам по отстаиванию прав. Отмечается, что одним из главных органов по защите прав лиц без гражданства является УВКБ ООН: Агентство ООН по делам беженцев Российской Федерации. Автор пришел к выводу, что на законодательном уровне прописанный механизм реализации прав лиц без

гражданства обеспечен в полном объеме, но, фактически механизм работают недостаточно эффективно, много вопросов остаются открытыми и требуют доработки.

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

Основные положения выпускного исследования отражены в следующих публикациях автора:

1. Ефремова К.А. Международно-правовой статус лиц без гражданства. Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России: Материалы IX Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов и аспирантов, посвященной 80-летию Саратовской области. [Электронный ресурс] - Саратов: СГУ им. Н.Г. Чернышевского, 2016.1 электрон.опт. диск (CD-ROM); 12 см. С.232-237. ISBN 978-5-91879-611-5.
2. Ефремова К.А. Проблемы оказания бесплатной юридической помощи лицам без гражданства. Бесплатная юридическая помощь: законодательное регулирование и практика применения в Российской Федерации: материалы международной научно-практической конференции аспирантов, преподавателей, практических работников (Саратов, 29, 30 сентября 2015 г.). Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2015. С.33-34. ISBN 978-5-91879-564-4.