

На правах рукописи

Павловский Александр Сергеевич

**СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – Конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2019

Работа выполнена в Федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Научный руководитель:

Никитина Елена Евгеньевна

кандидат юридических наук,
ведущий научный сотрудник отдела
конституционного права ФГНИУ
«Институт законодательства и
сравнительного правоведения при
Правительстве Российской
Федерации»

Официальные оппоненты:

Умнова Ирина Анатольевна

доктор юридических наук,
профессор, заведующий отделом
конституционно-правовых
исследований ФГБОУ ВО
«Российский государственный
университет правосудия»

Зраева Ирина Михайловна

кандидат юридических наук, старший
преподаватель кафедры
общеправовых дисциплин Брянского
филиала ФГКУ ДПО «Всероссийский
институт повышения квалификации
сотрудников Министерства
внутренних дел Российской
Федерации»

Ведущая организация:

**ФГБОУ ВО «Юго-Западный
государственный университет»**

Защита состоится «23» декабря 2019 года в 13 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 503.001.03 Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черёмушкинская, д. 34, 5-ый этаж, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации www.izak.ru.

Автореферат разослан «___» _____ 2019 года.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат юридических наук

С.Б. Нанба

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Российская Федерация, как правовое и социальное государство, провозглашает высшей ценностью человека, его права и свободы, а также стремится к созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие всех лиц, законно находящихся на ее территории, в том числе иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – иностранные граждане).

Стабильно высокий уровень иммиграционного притока, характеризующийся значительным числом иностранных граждан, въезжающих на территорию Российской Федерации в целях обучения, трудоустройства, а также по гуманитарным причинам, побуждает государство к созданию и совершенствованию системы обеспечения прав иностранных граждан в социальной сфере. В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы¹ указывается на связь направления и характера миграционных потоков и доступности для иностранных граждан социальных, образовательных, медицинских и иных услуг (пункт 16).

Вместе с тем необходимо учитывать, что в условиях социально-экономической и международно-политической нестабильности внешняя миграция имеет как положительный потенциал, так и несет определенные риски. С одной стороны, она способствует восполнению трудовых ресурсов и пополнению государственного бюджета, однако с другой стороны пребывание в Российской Федерации большого числа иностранных граждан может стать угрозой общественной стабильности и межнационального согласия в государстве. С учетом этого перед законодателем в современных условиях стоит задача не только по обеспечению достойного уровня жизни иностранных граждан посредством экономико-правовой гарантированности

¹ Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы» // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/58986> (дата обращения: 05.04.2019).

социальных прав указанной группы лиц, но и по разработке механизма их включения в принимающее общество в целях снижения риска возникновения социальных конфликтов.

Высокая уязвимость иностранных граждан, опосредованная их нахождением в государстве не своей гражданской принадлежности, зачастую приводит к снижению уровня гарантированности основных социальных прав. На это указывается в Глобальном договоре о безопасной, упорядоченной и легальной миграции (Global Compact for Migration, 2018)¹, в соответствии с которым государства обязуются обеспечивать осуществление прав человека всех мигрантов, независимо от их миграционного статуса, путем предоставления безопасного доступа к базовым услугам (пункт 31).

В конституционно-правовом аспекте различные категории иностранных граждан обладают равным объемом прав в социальной сфере, который детализируется при помощи норм социального законодательства на федеральном уровне, а также уровне субъектов Российской Федерации. При этом значительное количество нормативных правовых актов в различных секторах социального законодательства, тенденция к расширению его инструментария, а также пробелы в миграционном законодательстве (в частности, можно указать сферу адаптации и интеграции)² способны привести к возникновению правовых коллизий и неопределенности в процессе регулирования статуса иностранных граждан в социальной сфере. Следует также принимать во внимание, что конституционно-правовая категория «иностранцы» не является однородной и объединяет широкий круг лиц, въезжающих в Российскую Федерацию с экономическими, политическими, культурными, гуманитарными и иными целями. В этой связи особую значимость имеет выявление специфики обеспечения социальных прав отдельных категорий иностранных граждан в

¹ См.: Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции от 19 декабря 2018 г. // URL: <https://undocs.org/ru/A/CONF.231/3> (дата обращения: 08.01.2019).

² См.: Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: монография / Л.В. Андриченко, И.В. Плюгина // СПС КонсультантПлюс.

Российской Федерации в соответствии с приоритетными направлениями государственной миграционной политики.

Указанные обстоятельства актуализируют проведение конституционно-правового исследования, направленного на выявление сущности и особенностей реализации социальных прав различных категорий иностранных граждан, а также на поиск эффективных правовых механизмов их обеспечения в условиях современной государственной миграционной политики Российской Федерации.

Степень научной разработанности темы характеризуется широким исследовательским интересом как к проблемам конституционно-правового статуса иностранных граждан в целом, так и к механизму обеспечения их социальных прав в частности.

Вопросы современного состояния и тенденций развития социального законодательства, а также проблемы обеспечения отдельных социальных прав иностранных граждан исследовались в работах Л.В. Андриченко, Е.В. Аристова, Б.А. Асрияна, Р.Р. Битиева, Ю.В. Герасименко, И.В. Григорьева, Д.П. Дежиной, К.В. Корсакова, И.В. Плюгиной, Н.В. Путило, Н.Д. Терещенко, А.М. Тесленко, А.В. Цыганкова, Е.В. Яковлевой и других ученых.

Роль международных стандартов в обеспечении социальных прав иностранных граждан изучалась в трудах И.В. Григорьева, А.И. Иванчак, Г.С. Лаптева, Е.Е. Мачульской, О.И. Тиунова, И.А. Умновой-Конюховой, М.Ю. Федоровой, Т.Я. Хабриевой, И.И. Шаманаевой и других ученых-юристов.

Вместе с тем, имеющиеся в юридической науке труды не исчерпывают всего спектра существующих и потенциальных проблем в сфере правового регулирования социальных прав иностранных граждан. В частности, отсутствуют комплексные исследования, имеющие своим предметом группу прав иностранных граждан в социальной сфере, которая бы изучалась с позиции ее самостоятельности по отношению к экономическим, трудовым и

культурным правам. Кроме того, вопрос реализации социальных прав иностранных граждан очень тесно связан с проблемой их включения в жизнь российского общества. При этом проблематика социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации в качестве одной из составляющих их социального статуса до сих пор не получила должного освещения в юридической литературе. К числу основных юридических трудов по данной теме относятся работы Л.В. Андриченко, В.В. Бессоновой, М.С. Кошелева, А.А. Мишуниной и Г.Н. Чеботарева.

Недостаточно подробно в конституционной доктрине исследована система правовых актов, обеспечивающих социальные права иностранных граждан. В особенности это касается уровня субъектов Российской Федерации, законодательство которых зачастую необоснованно дублирует соответствующие федеральные законы, неточно определяет и использует имеющийся категориально-понятийный аппарат. При этом именно принятие законов субъектов Российской Федерации, развивающих и конкретизирующих механизмы реализации социальных прав иностранных граждан, закрепленные в федеральном законодательстве, призвано отразить миграционные особенности конкретного региона и обеспечить гибкость государственной политики по отношению к различным категориям иностранных граждан с учетом степени устойчивости их правовых, социальных, культурных и иных связей с Российским государством. Кроме того, практически отсутствуют исследования, направленные на выявление особенностей правового регулирования социального статуса иностранных граждан на муниципальном уровне (социальная и культурная адаптация и интеграция, содействие органов местного самоуправления реализации основных социальных прав соотечественников).

Объект и предмет исследования. Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе конституционно-правового регулирования и реализации основных социальных прав иностранных граждан в Российской Федерации.

Предметом исследования выступают нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты, закрепляющие и развивающие социальные права иностранных граждан в Российской Федерации, акты международно-правового характера, а также материалы судебной практики в указанной сфере.

Цель и задачи диссертационного исследования. Актуальность темы предопределила цель исследования, которая заключается в выработке теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование конституционно-правового регулирования основных социальных прав иностранных граждан в России.

В соответствии с поставленной целью в диссертационном исследовании предлагается решение следующих задач:

1) выявить конституционно-правовые особенности подхода законодателя к определению правового статуса иностранных граждан в России в различные периоды развития государства и права;

2) обосновать юридическую природу и основные признаки социальных прав, отличающие их от экономических и культурных прав человека, а также определить содержание социальных прав иностранных граждан в Российской Федерации;

3) рассмотреть соотношение международных стандартов и законодательства Российской Федерации, направленного на обеспечение конституционных социальных прав отдельных категорий иностранных граждан в России, а также определить влияние развивающегося регионального сотрудничества на статус иностранных граждан в социальной сфере;

4) проанализировать систему нормативных правовых актов, принятых на различных территориальных уровнях осуществления публичной власти и обеспечивающих социальные права иностранных граждан в Российской Федерации;

Федерации, а также указать основания, которые определяют особенности правового регулирования социальных прав иностранных граждан в России;

5) обосновать основные подходы к закреплению различного объема социальных прав за отдельными категориями иностранных граждан при реализации принципа «национального режима» в России с учетом основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;

6) выявить особенности формирования механизма социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, определить место и роль группы социальных прав в процессе включения иностранных граждан в принимающее общество, а также оценить перспективы распространения саморегуляционных механизмов и использования частноправовых методов при регулировании статуса иностранных граждан в социальной сфере;

7) выработать предложения по совершенствованию российского законодательства, регулирующего общественные отношения по обеспечению реализации основных социальных прав иностранных граждан в Российской Федерации.

Теоретическая, методологическая и эмпирическая основы исследования. При написании диссертации использовался диалектический метод научного познания, позволивший исследовать правовые явления и процессы в их взаимосвязи и взаимообусловленности. Были использованы общенаучные методы познания (анализ, синтез, аналогия, обобщение, индукция, дедукция, абстрагирование), что способствовало рассмотрению предмета исследования с позиций его научной значимости, внутренней логики и наличия в нем научной новизны. В ходе исследования конституционно-правового содержания группы социальных прав иностранных граждан, международных стандартов их обеспечения, а также причин и условий формирования правового механизма социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации;

Федерации использовался аксиологический подход, позволивший выявить гуманистическую ценность российского законодательства о правовом положении иностранных граждан. Кроме того, при подготовке диссертации использовались частнонаучные методы познания (формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой, статистический, анализ документов, метод толкования права), которые позволили выявить исторические особенности правового регулирования социальных прав иностранных граждан в России, а также провести сравнительное исследование обеспечения отдельных социальных прав иностранных граждан в ходе их социальной и культурной адаптации и интеграции в некоторых зарубежных странах с высоким уровнем иммиграционного притока.

Теоретической основой исследования послужили положения научных трудов отечественных ученых-юристов – представителей различных периодов развития правовой доктрины. Среди правоведов позднего периода Российской империи, внесших значительный вклад в развитие идеи о праве каждого человека на достойное существование, необходимо отметить исследования С.И. Гессена, И.А. Ильина, Б.А. Кистяковского, П.И. Новгородцева, И.А. Покровского, В.С. Соловьева и Б.Н. Чичерина. Обоснование социально-экономических прав человека в советский период развития науки государственного права содержится в трудах А.А. Абрамовой, М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, И.Е. Фарбера, Б.В. Чернова и В.С. Шевцова.

Кроме того, при подготовке диссертационного исследования использовались концептуальные положения о современном конституционно-правовом понимании сущности социальных прав, особенностях их реализации отдельными категориями иностранных граждан и состоянии миграционного законодательства, изложенные в трудах С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, С.С. Алексеева, С.Б. Алиева, Л.В. Андриченко, Е.В. Аристова, Б.А. Асрияна, В.П. Басика, В.В. Бессоновой, Л.Д. Воеводина,

Ю.В. Герасименко, В.Д. Зорькина, И.М. Зраевой, А.И. Иванчак, А.Я. Капустина, К.В. Корсакова, М.С. Кошелева, Е.Е. Никитиной, И.В. Плюгиной, А.Е. Постникова, Н.В. Путило, К.Л. Томашевского, М.Ю. Федоровой, Т.Я. Хабриевой, А.В. Цыганкова, В.А. Четвернина, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и других ученых-юристов.

В процессе работы диссертант исследовал труды ряда зарубежных ученых. Проводя соответствующий сравнительно-правовой анализ, автор обращался к исследованиям Б. Матье (B. Mathieu), Р. Чаппела (R. Chappel), Д. Шилдса (J. Shields), С. Лама (S. Lam), Т. Ричмонда (T. Richmond) и других представителей зарубежной юридической науки.

Эмпирическую основу исследования составляют принятые на федеральном и региональном уровнях, а также на уровне местного самоуправления нормативные правовые акты, которые регулируют различные вопросы, возникающие в сфере обеспечения основных социальных прав иностранных граждан в Российской Федерации. Кроме того, в исследовании были проанализированы постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, касающиеся особенностей правового статуса иностранных граждан, а также реализации их социальных прав в Российской Федерации.

Научная новизна исследования состоит в предложении концептуального подхода к конституционно-правовому регулированию социальных прав иностранных граждан в Российской Федерации. Данный подход сочетает в себе публично-правовые и частноправовые формы, в частности, механизм социально-культурной адаптации иностранных граждан. В диссертации выявлены и охарактеризованы два основных подхода к закреплению социальных прав иностранных граждан при реализации в России принципа «национального режима». Основным критерием законодательной дифференциации объема социальных прав отдельных категорий иностранных граждан служит качество и длительность

сложившихся отношений между Российской Федерацией и иностранным гражданином.

На основе анализа законодательства, практики его применения, теоретических положений, исследований в области конституционного и муниципального права диссертант **выносит на защиту следующие положения:**

1. Сформулировано следующее авторское определение социальных прав иностранных граждан – это права, гарантирующие иностранным гражданам поддержку и защиту в случаях объективной невозможности самостоятельного удовлетворения важнейших жизненных потребностей, а также обеспечения достаточных условий для достойной жизни и свободного развития с учетом внутренних и внешних задач, стоящих перед принимающим государством.

2. Предоставление определенного объема социальных прав иностранным гражданам является одним из правовых средств реализации государственной миграционной политики, позволяющих определять характер и интенсивность иммиграционного притока в Российскую Федерацию. К основаниям, определяющим особенности правового регулирования социальных прав отдельных категорий иностранных граждан в России, относятся:

– универсальные и региональные международные стандарты, устанавливающие нормативные границы обеспечения социальными правами иностранных граждан;

– цели государственной миграционной политики, учитывающей социально-экономические факторы, среди которых: обеспечение устойчивого развития Российской Федерации; необходимость смягчения демографических проблем, связанных с неравномерным распределением трудовых ресурсов, старением населения и т.д.;

– обеспечение безопасности государства и необходимость сохранения единства идентичности российской нации.

3. Закрепленный в Конституции Российской Федерации в отношении иностранных граждан принцип «национального режима», в соответствии с которым иностранные граждане пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключениями, предусмотренными федеральным законом или международным договором Российской Федерации, не препятствует реализации в законодательстве дифференцированного статуса для иностранных граждан. Сформулирован вывод об использовании при реализации принципа «национального режима» двух основных подходов к определению объема социальных прав иностранных граждан:

- общего, отвечающего минимальным требованиям международно-правовых стандартов и который применяется ко всем иностранным гражданам, законно находящимся на территории Российской Федерации;

- специального, который применяется к отдельным категориям иностранных граждан, учитывая цели пребывания, качество и длительность уже сложившихся правоотношений с Российской Федерацией.

4. Влияние на статус иностранных граждан, включая объем социальных прав, оказывает принадлежность лица к государству, являющемуся членом интеграционного объединения с принимающим государством. Усиление регионального международного сотрудничества приводит к дальнейшей дифференциации статуса иностранного гражданина в социальной сфере.

5. Местное самоуправление в Российской Федерации является важным элементом системы обеспечения социальных прав иностранных граждан и обеспечивает следующие основные направления деятельности в рассматриваемой сфере:

- установление за счет средств бюджета муниципального образования дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий иностранных граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право;

– предоставление мер социальной поддержки соотечественникам-участникам Государственной программы добровольного переселения в Россию;

– социальная и культурная адаптация иностранных граждан.

Действующие нормативные правовые акты муниципальных образований, принимаемые в рамках указанных сфер деятельности, характеризуются недостаточной степенью полноты и противоречивостью и не позволяют определить конкретные меры, которые должны осуществляться органами местного самоуправления. Указанные негативные свойства нормативных правовых актов в совокупности с недостатками федерального регулирования препятствуют дальнейшему повышению активности участия органов местного самоуправления в обеспечении социальных прав иностранных граждан с учетом трудовых, образовательных, демографических и иных социальных особенностей, сложившихся в конкретном муниципальном образовании.

6. Интенсивность миграционного потока на территорию Российской Федерации при отсутствии эффективных интеграционных механизмов, обеспечивающих реализацию, в том числе, социальных прав иностранных граждан, способна привести к социальному дисбалансу, в частности, к формированию этнических анклавов, обострению межнациональных конфликтов, усилению социального неравенства граждан, а при ее дальнейшем развитии к угрозе утраты российской национальной и культурной идентичности.

Социальные права иностранных граждан не могут быть обеспечены исключительно законодательными средствами. Необходимо развитие институтов саморегуляционных механизмов, способствующих выполнению определенных государственных функций общественными организациями. Совершенствование гибких форм социальной адаптации иностранных граждан, основанных на принципах саморегулирования, в большей степени отражает природу и раскрывает потенциал общественных отношений,

связанных с обеспечением равного статуса иностранных граждан и граждан Российской Федерации в социальной сфере. Для указанных целей необходимо использовать механизмы реализации государственных программ по адаптации и интеграции иностранных граждан, координации усилий институтов гражданского общества в рамках определенной Российской Федерацией миграционной стратегии, задействовать современные коммуникационно-информационные технологии для развития взаимного информирования и взаимодействия соответствующих органов государственной власти с общественными и национальными организациями.

7. Социальные права иностранных граждан, с одной стороны, являются необходимым условием успешной и неконфликтной интеграции иностранных граждан в российское общество. С другой стороны, социальная и культурная адаптация позволяет полноценно реализовать основные социальные права иностранных граждан, закрепленные в законодательстве Российской Федерации.

С учетом комплексного характера правового регулирования статуса иностранных граждан в Российской Федерации, необходимо дальнейшее совершенствование законодательства в целях решения следующих задач в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в России:

- формирование категориального аппарата;
- проведение разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в соответствующей сфере;
- определение категорий иностранных граждан, на которые должны распространяться конкретные адаптационные и интеграционные программы различного уровня;
- установление порядка финансирования адаптационных и интеграционных мероприятий.

Теоретическая значимость исследования заключается в решении научных задач по обоснованию возможных путей развития социального и миграционного законодательства, а также выявлении тенденций и перспектив развития научных представлений о социальных правах иностранных граждан. Результаты диссертации дополняют и развивают имеющиеся положения отечественной доктрины конституционного права, посвященные правовому статусу иностранных граждан в Российской Федерации, отдельным аспектам реализации их социальных прав, а также состоянию законодательства в исследуемой сфере.

Практическая значимость исследования обусловлена возможностью использования выводов и рекомендаций, изложенных в диссертации, в правоприменительной практике органов государственной власти и местного самоуправления, ответственных за реализацию социальных прав иностранных граждан; в дальнейшей научной разработке исследуемой темы; в ходе преподавания конституционно-правовых дисциплин в образовательных учреждениях, реализующих программы высшего образования; при совершенствовании законодательства, устанавливающего отдельные социальные права иностранных граждан и гарантии их осуществления, а также определяющего правовое положение различных категорий иностранных граждан.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена в отделе конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее – ИЗиСП). Основные выводы и положения диссертационного исследования обсуждены на заседаниях отдела конституционного права, заседании секции «Публичное право» Ученого совета ИЗиСП.

Наиболее значимые результаты диссертации нашли отражение в 13 научных статьях автора, 5 из которых опубликованы в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования

Российской Федерации для публикации основных научных результатов диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук.

Основные результаты диссертационного исследования докладывались автором на международных, всероссийских и межвузовских научных конференциях. Отдельные положения, выработанные в ходе исследования, были апробированы в процессе проведения практических занятий для студентов направления подготовки «Юриспруденция» на кафедре конституционного и муниципального права Брянского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Структура исследования определяется ее целью и задачами, состоит из введения, основной части, включающей две главы и шесть параграфов, заключения и списка использованных источников.

Содержание диссертации

Во **введении** обоснована актуальность темы исследования, проанализировано состояние ее научной разработанности; определены предмет, объект, цель и задачи исследования, отмечены теоретическая, эмпирическая, методологическая и нормативная основы диссертационного исследования, раскрыты научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, приведены основные положения, выносимые на защиту, а также данные об апробации результатов исследования.

Первая глава «Теоретико-правовые основы социальных прав иностранных граждан в Российской Федерации» состоит из трех параграфов, в которых исследуется процесс развития теоретических и законодательных подходов к установлению статуса иностранных граждан в социальной сфере, а также приводится характеристика международных стандартов в сфере обеспечения социальных прав отдельных категорий иностранных граждан.

В первом параграфе I главы диссертационного исследования «Развитие правового статуса иностранных граждан в социальной сфере в законодательстве России» исследуется специфика правового регулирования положения иностранных граждан в России в дореволюционный, советский и современный периоды развития государства. На основе анализа основных нормативных правовых актов, определяющих статус иностранных граждан, автор делает вывод о слабой степени преемственности в развитии соответствующего законодательства.

Объем прав и обязанностей иностранных подданных в Российской империи значительно различался в зависимости от критериев национальности, профессиональных навыков и территории расселения. В конце XVIII века законодатель впервые столкнулся с проблемой дистанцирования отдельных категорий иностранных подданных от коренного населения, которая решалась путем наделения иностранцев, имеющих намерение на длительное проживание в России и ведущих

активную экономическую деятельность, правами, характерными для статуса русских подданных. В советский период правовое положение иностранных граждан определялось классовым критерием, а законодательство об иностранцах приобретает тенденцию к систематизации. Важнейшим достижением советского законодателя стало принятие Закона СССР от 24 июня 1981 года № 5152-Х «О правовом положении иностранных граждан в СССР» – первого в отечественной истории нормативного акта, комплексно решающего вопросы правового статуса иностранных граждан.

Современное законодательство об иностранных гражданах основано на Конституции Российской Федерации и иных законах, центральным из которых является Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Закон об иностранных гражданах). В параграфе рассматривается комплекс федеральных законов, закрепляющих особенности статуса отдельных категорий иностранных граждан, и делается вывод о неоднородности конституционно-правового понятия «иностранцы».

Анализ источников юридической литературы позволяет назвать целый ряд классификаций «иностранцев» по различным основаниям, при этом выделение категорий иностранных граждан по критериям законности, цели и режима пребывания в России нашло выражение в законодательстве. Автором подчеркивается, что подобный метод правового регулирования весьма распространен в европейских государствах, для которых иммиграция не является традиционной, однако ее потенциал используется на определенном этапе развития (Великобритания, Франция, ФРГ). Сущность указанного метода состоит в расположении категорий иностранных граждан в «цепочки», у основания которой находится статус временно пребывающего иностранного гражданина. Затем расположен статус временно проживающего лица, далее – статус постоянно проживающего иностранного

гражданина, а замыкает приведенную «цепочку» прием иностранца в гражданство.

Отрицательной оценке в параграфе подвергаются случаи использования в федеральном законодательстве понятия «мигрант», которое не имеет точного юридического содержания и, соответственно, затрудняет понимание и применение законодательства, создавая правовую неопределенность.

Во втором параграфе I главы диссертационного исследования «Содержание социальных прав иностранных граждан и их конституционное закрепление в Российской Федерации» процесс надления иностранных граждан определенным объемом социальных прав рассматривается в контексте развития государственной политики и соответствующих законодательных решений на различных исторических этапах.

В параграфе автор выделяет три основных этапа развития законодательства о социальных правах иностранных граждан: дореволюционный, советский и современный.

Особенностью дореволюционного этапа является укрепление в России идеи юридического признания права каждого человека на удовлетворение материальных интересов и потребностей, которое связано с деятельностью ученых-юристов конца XIX – начала XX веков. С опорой на западные конституционно-правовые взгляды в трудах П.И. Новгородцева, И.А. Покровского, Б.А. Кистяковского, С.И. Гессена и др. правоведов достойное существование человека связывалось с правом на труд и его полнейшим обеспечением, достаточным физическим отдыхом и досугом, определенным уровнем образования и материальной обеспеченности¹. При этом предоставление указанного минимума связывалось правоведами не с гражданством лица, а с самой его человеческой природой.

¹ См.: Новгородцев П.И. Избранные труды / П.И. Новгородцев. М., 2010. С. 301; Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. Пг., 1917. С. 58; Кистяковский Б.А. Избранное: в 2 ч. / Б.А. Кистяковский. Ч. 1. М., 2010. С. 202-203; Гессен С.И. Избранные сочинения. М., 1998. С. 183.

В советский период группа социально-экономических прав получила конституционное закрепление, что позволяло раскрыть социалистическое содержание основных прав советских граждан. Социальные права не рассматривались в юридической литературе отдельно от экономических, что определялось отсутствием права частной собственности и свободы предпринимательской деятельности, нивелирующим различия между социальными и экономическими правами. Автор обращает внимание на тенденцию к уравниванию трудящихся иностранцев с гражданами РСФСР в сфере социальных прав, поскольку в основу подхода к наделению правами был положен классовый признак.

Третий этап, начало которого связано с демократическими преобразованиями 90-х годов XX века, характеризуется формированием условий для признания самостоятельного характера социальных прав в качестве элемента статуса иностранных граждан как категории лиц, заведомо находящихся в неблагоприятном положении по сравнению с гражданами государства пребывания.

Конституция Российской Федерации предоставляет иностранным гражданам «национальный режим», в результате чего указанные лица наделяются всеми социальными правами, гарантированными на конституционном уровне. При этом объем их реализации устанавливается федеральным законодательством и положениями международных договоров Российской Федерации, что создает гибкие условия для привлечения на территорию страны тех иностранных граждан, которые способны органично включиться в систему позитивных социальных связей и стать полноправными членами российского общества.

Автор отмечает, что в условиях рыночной экономики и признания права частной собственности, существуют необходимые основания для разграничения социальных и экономических прав иностранных граждан. Объем социальных прав иностранных граждан, в отличие от группы экономических прав, не зависит от качества и количества труда,

детерминируется не сферой производства общественного продукта, а сферой его распределения. Сформулировано следующее авторское определение социальных прав иностранных граждан – это правовые притязания, гарантирующие иностранным гражданам поддержку и защиту в случаях объективной невозможности самостоятельного удовлетворения важнейших жизненных потребностей, а также обеспечения достаточных условий для достойной жизни и свободного развития с учетом внутренних и внешних задач, стоящих перед принимающим государством.

Завершая рассмотрение вопроса о различных этапах развития законодательства о социальных правах иностранных граждан, автор исследования приводит аргументы, опровергающие распространенный в юридической литературе тезис об отсутствии у социальных прав иностранных граждан императивной юридической силы.

Третий параграф I главы диссертационного исследования «Соотношение международных стандартов и законодательства Российской Федерации в сфере социальных прав иностранных граждан» посвящен рассмотрению универсальных, региональных и межгосударственных стандартов социальных прав иностранных граждан.

В работе отмечено, что основной объем международного сотрудничества сосредоточен в сфере социального обеспечения трудящихся-мигрантов. При этом автор указывает, что в условиях соответствия российского законодательства международным стандартам в части организационно-правовых форм социального обеспечения и категорий субъектов-получателей пособий, ратификация основополагающих конвенций Международной организации труда, устанавливающих принципы взаимного социального обеспечения трудящихся-мигрантов, не потребует существенных изменений законодательства, однако послужит дополнительной гарантией сохранения уровня социального обеспечения не ниже предусмотренного в ратифицированных международных документах.

Укрепление евразийской интеграции в рамках Евразийского экономического союза приводит к увеличению объема гарантий в социальной сфере, предоставляемых трудящимся государств-членов. Анализ регионального международного сотрудничества показывает существование коллизий при обеспечении статуса иностранных граждан в социальной сфере, которые вызваны неоднородностью правовой базы государств-участников. Уровень реализации социальных прав трудящихся государств-членов Евразийского экономического союза не является однородным за счет влияния соглашений между Российской Федерацией и Республикой Беларусь в рамках Союзного государства, устанавливающих более глубокую степень интеграции в сфере образования и получения медицинской помощи по сравнению с положением трудящихся из иных государств-членов. С учетом этого отмечено, что влияние на статус иностранных граждан, включая объем социальных прав, оказывает принадлежность лица к государству, являющемуся членом интеграционного объединения с принимающим государством. Автор указывает, что усиление регионального международного сотрудничества приводит к дальнейшей дифференциации статуса иностранного гражданина в социальной сфере.

Вторая глава «Законодательство Российской Федерации об обеспечении социальных прав иностранных граждан» состоит из трех параграфов, в которых описывается система правовых актов, обеспечивающих социальные права иностранных граждан в Российской Федерации, анализируется специфика регулирования социальных прав отдельных категорий иностранных граждан нормативными актами различных уровней, а также исследуется развитие правовых основ механизма социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации в контексте его взаимосвязи с основными социальными правами отдельных категорий иностранных граждан.

В первом параграфе II главы диссертационного исследования «Система правовых актов, обеспечивающих социальные права иностранных

граждан в Российской Федерации» выявлено, что международные стандарты, цели государственной миграционной политики, а также необходимость обеспечения безопасности государства и сохранения единства идентичности российской нации являются основаниями, определяющим особенности правового регулирования социальных прав отдельных категорий иностранных граждан в России. Автором проводится характеристика нормативных актов федерального, регионального и местного уровней, устанавливающих и развивающих социальные права иностранных граждан. В работе отмечается, что указанные уровни правового регулирования должны быть тесно взаимосвязаны между собой и действовать в комплексе, а попытки их изолированного развития нарушают конституционное единство правовой системы.

Автором выделено два подхода законодателя к закреплению социальных прав иностранных граждан на федеральном уровне: такие права могут содержаться в актах, регулирующих исключительно правовое положение лиц, не являющихся гражданами Российского государства, или в актах, имеющих отраслевой характер и регулирующих особенности реализации отдельных социальных прав в Российской Федерации.

Законодательство субъектов Российской Федерации в сфере социальных прав иностранных граждан направлено на конкретизацию положений соответствующих федеральных законов и не может снижать уровень отраженных в них гарантий. Анализ региональной законодательной практики позволил автору отметить высокую степень развития и детализации законодательства субъектов Российской Федерации в области социального обслуживания иностранных граждан.

Нормотворчество на уровне муниципальных образований, касающееся социального статуса иностранных граждан, выражается в установлении за счет средств бюджета муниципального образования дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий иностранных граждан, принятии муниципальных правовых актов,

закрепляющих меры по социальной и культурной адаптации иностранных граждан, а также меры по обустройству соотечественников. При этом действующие нормативные правовые акты муниципальных образований, принимаемые в рамках указанных сфер деятельности, характеризуются недостаточной степенью полноты и противоречивостью и не позволяют определить конкретные меры, которые должны осуществляться органами местного самоуправления. Указанные негативные свойства нормативных правовых актов в совокупности с недостатками федерального регулирования препятствуют дальнейшему повышению активности участия органов местного самоуправления в обеспечении социальных прав иностранных граждан с учетом трудовых, образовательных, демографических и иных социальных особенностей, сложившихся в конкретном муниципальном образовании.

Во втором параграфе II главы диссертационного исследования «Особенности регулирования социальных прав отдельных категорий иностранных граждан в Российской Федерации» на основе изучения документов стратегического планирования сделан вывод о том, что приоритетные направления миграционной политики Российской Федерации во многом определяют тенденции развития законодательства, обеспечивающего социальные права отдельных категорий иностранных граждан.

В работе выявлена и обоснована взаимозависимость объема социальных прав иностранных граждан и степени устойчивости их связей с Российской Федерацией. Сформулирован вывод об использовании при реализации принципа «национального режима» двух основных подходов к определению объема социальных прав иностранных граждан: 1) общего, отвечающего минимальным требованиям международно-правовых стандартов и который применяется ко всем иностранным гражданам, законно находящимся на территории Российской Федерации; 2) специального, применяется к отдельным категориям иностранных граждан, учитывая цели

пребывания, качество и длительность уже сложившихся правоотношений с Российской Федерацией.

Создание благоприятного режима для переселения в Россию лиц, способных органично включиться в систему позитивных социальных связей и интегрироваться в российское общество как одно из приоритетных направлений государственной миграционной политики приводит к увеличению объема гарантий в социальной сфере для соотечественников, ставших участниками государственной программы добровольного переселения в Россию, в силу их языковой, культурной и исторической общности с населением Российской Федерации. Автором проведена характеристика реализации региональных программ по оказанию содействия переселению соотечественников, проживающих за рубежом, в части их жилищного обустройства, предоставления социальных услуг и оказания медицинской помощи.

На основе анализа части 14 статьи 13.2 Закона об иностранных гражданах автором демонстрируется стремление законодателя к повышенному обеспечению отдельных социальных прав тех иностранных граждан, которые обладают востребованными в Российской Федерации профессиональными навыками, а также показываются возникающие при этом особенности и сложности.

В третьем параграфе II главы диссертационного исследования «Социальные права иностранных граждан в механизме социальной и культурной адаптации и интеграции в Российской Федерации» анализируется процесс становления в России механизма, который объединяет комплекс мероприятий, осуществляемый органами публичной власти с привлечением институтов гражданского общества и направленный на включение иностранных граждан в российское общество.

В параграфе указывается на основные недостатки правового регулирования адаптации и интеграции, среди которых: организационная и правовая неподготовленность муниципальных образований, на территории

которых оказываются адаптационные и интеграционные услуги, к обустройству иностранных граждан; отсутствие четкого разграничения полномочий по вопросам адаптации и интеграции иностранных граждан между органами власти различных территориальных уровней; трудности с определением порядка финансирования адаптационных и интеграционных мероприятий; неопределенность с категориями иностранных граждан, на которые должны распространяться адаптационные и интеграционные программы различного уровня; недостаточность объема мероприятий по включению иностранных граждан в принимающее общество, реализуемых субъектами Российской Федерации, а также слабое взаимодействие органов государственной власти с национально-культурными автономиями.

На основе анализа деятельности Федерального агентства по делам национальностей (далее – ФАДН) автор приходит к выводу, что с учетом имеющихся финансовых средств и кадрового обеспечения выполнение ФАДН задач по направлению социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан является крайне затруднительным.

Рассматривается проект федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации», подготовленный ФАДН, и в перечне негативных аспектов отмечаются, что большинство его норм носят отсылочный характер, имеют абстрактное содержание, а многие положения дублируют уже действующие нормы законодательства и не несут самостоятельного регулирующего воздействия. Наблюдается также проблема несогласованности понятийного аппарата. Автором отмечается, что в настоящее время не сложились достаточные условия для принятия единого федерального закона, который бы исчерпывающим образом регулировал вопросы социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан.

На основе анализа зарубежного законодательства, а также исследования доктринальных (в том числе социологических) источников, автором отмечается, что меры, направленные на социальную и культурную

адаптацию и интеграцию иностранных граждан, не должны ограничиваться предоставлением языковых курсов, изучением основ истории и законодательства принимающего государства. Неотъемлемой составляющей процесса адаптации является обеспечение основных социальных прав иностранных граждан. Социальные права иностранных граждан, с одной стороны, являются необходимым условием успешной и неконфликтной интеграции иностранных граждан в российское общество. С другой стороны, социальная и культурная адаптация позволяет полноценно реализовать основные социальные права иностранных граждан, закрепленные в законодательстве Российской Федерации. При этом социальные права иностранных граждан не могут быть обеспечены исключительно законодательными средствами. Необходимо сочетание публично-правовых и частноправовых методов регулирования, включая институты саморегуляционных механизмов, способствующих выполнению определенных государственных функций общественными организациями.

В **заключении** подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы выводы, отражающие цель и задачи работы, определены предложения по дальнейшему перспективному научно-практическому изучению заявленной проблематики.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие научные работы:

Публикации в рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования Российской Федерации:

1. Павловский А.С. Проблемы реализации социальных прав трудящихся государств-членов Евразийского экономического союза в Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2017. № 11. С. 206–209 (0,36 п.л.).

2. Павловский А.С. Обоснование права на достойное человеческое существование в трудах дореволюционных юристов (середина XIX – начало XX вв.) // Вестник Московского университета. Серия 26. Государственный аудит. 2017. № 4. С. 69–80 (0,63 п.л.).

3. Павловский А.С. Становление правового механизма социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации // Известия Юго-Западного государственного университета. 2017. № 6. С. 219–228 (1,16 п.л.).

4. Павловский А.С. Правовой механизм социокультурной адаптации иммигрантов в Канаде // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 1. С. 52–59 (0,93 п.л.).

5. Павловский А.С. Гарантии реализации конституционного права иностранных граждан на жилище в Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2018. № 1А. С. 112–122 (1,27 п.л.).

Публикации в иных научных изданиях:

6. Павловский А.С. Тенденции развития концепции социально-экономических прав и свобод человека в советский период // Тенденции развития науки и образования / Сборник научных трудов, по материалам XXIX международной научно-практической конференции 31 августа 2017 г. (г. Самара). Часть 1. Изд. НИЦ «Л-Журнал», 2017. С. 20–27 (0,46 п.л.).

7. Павловский А.С. Современное конституционно-правовое понимание социальных прав человека // Инновационные технологии в области юриспруденции / Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции (г. Хабаровск). 2017. № 2. С. 5–8 (0,23 п.л.).

8. Павловский А.С. Осуществление конституционного права иностранных граждан из стран СНГ на охрану здоровья и медицинскую помощь в Российской Федерации // Тенденции развития науки и образования / Сборник научных трудов, по материалам XXXIV международной научной

конференции 31 января 2018 г. (г. Самара). Часть 3. Изд. НИЦ» Л-Журнал», 2018. С. 29–31 (0,17 п.л.).

9. Павловский А.С. Конституционно-правовое исследование реализации права иностранных граждан на жилище в Российской Федерации // Инновационные внедрения в области юриспруденции / Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции (г. Москва). 2018. № 3. С. 9–11 (0,18 п.л.).

10. Павловский А.С. Обеспечение основных социальных прав иностранных граждан в практике деятельности центров социокультурной адаптации мигрантов в России // Актуальные проблемы юриспруденции в России и за рубежом / Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции (г. Новосибирск). 2018. № 5. С. 11–14 (0,25 п.л.).

11. Павловский А.С. Основные доктринальные подходы к определению юридической сущности социальных прав человека в Российской Федерации // Научный форум: Юриспруденция, история, социология, политология и философия: сб. ст. по материалам XVII междунар. научн.-практ. конф. № 4 (17). М., Изд. «МЦНО», 2018. С. 33–38 (0,34 п.л.).

12. Павловский А.С. Механизм социокультурной адаптации иностранных граждан в России. LAP LAMBERT Academic Publishing, 2018. – 50 с. (3,12 п.л.).

13. Павловский А.С. Особенности развития механизма социокультурной адаптации (интеграции) иностранных граждан в цифровую эпоху: сравнительно-правовое исследование // Universum: экономика и юриспруденция: научный журнал. 2018. № 7. С. 17–19 (0,17 п.л.).