

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Павловский Александр Сергеевич

**СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
кандидат юридических наук
Никитина Елена Евгеньевна

Москва – 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА I. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	17
1. Развитие правового статуса иностранных граждан в социальной сфере в законодательстве России	17
2. Содержание социальных прав иностранных граждан и их конституционное закрепление в Российской Федерации	39
3. Соотношение международных стандартов и законодательства Российской Федерации в сфере социальных прав иностранных граждан...	59
ГЛАВА II. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН	81
1. Система правовых актов, обеспечивающих социальные права иностранных граждан в Российской Федерации	81
2. Особенности регулирования социальных прав отдельных категорий иностранных граждан в Российской Федерации	105
3. Социальные права иностранных граждан в механизме социальной и культурной адаптации и интеграции в Российской Федерации	125
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	148
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	153

ВВЕДЕНИЕ

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, способен привести к социальному дисбалансу, в частности, к формированию этнических анклавов, обострению межнациональных конфликтов, усилению социального неравенства граждан, а при его 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.

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Развитие правового статуса иностранных граждан в социальной сфере в законодательстве России

Проведение конституционно-правового исследования социальных прав иностранных граждан в Российской Федерации требует последовательного поиска ответов на два ключевых вопроса:

во-первых, насколько объемным является содержание понятия «иностранец» и какой смысл вкладывает в него законодатель;

во-вторых, каково содержание социальных прав иностранных граждан на современном этапе развития конституционного законодательства.

Решение каждого из поставленных вопросов возможно посредством проведения анализа развития теоретических и законодательных подходов к статусу иностранных граждан в целом, а также к их социальным правам – в частности. Кроме того, с учетом обусловленного потребностями экономики расширения числа законодательно определенных категорий иностранных граждан¹, важным является исследование современного понятия «иностранец», отраженного в действующем законодательстве. Необходимо учитывать, что на объем прав (в том числе, социальных) иностранных граждан значительное влияние оказывает цель их пребывания в Российской Федерации, прочность правовой и социальной связи с государством, а также степень культурного единства с населением, проживающим на территории России.

Отправной точкой развития отечественного законодательства о правовом положении иностранных граждан в научной литературе чаще всего называют середину XVII века – период, когда число иностранцев в России значительно увеличилось, а перед законодателем встала необходимость

¹ См.: Андриченко Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 6.

более широкого регулирования их прав и обязанностей¹. На этом этапе основной задачей государства была защита интересов в первую очередь русских купцов, которая выражалась в запрете свободного въезда иностранцев в Россию. Этот запрет был отменен лишь с изданием Манифеста от 16 апреля 1702 года «О вызове иностранцев в Россию, с обещанием им свободы вероисповедания» (далее – Манифест 1702 года)², которым Петр I стремился укрепить могущество России и повысить уровень образования населения. Манифест 1702 года предоставлял иностранцам свободу богослужения и возможность по своему усмотрению оставлять царскую службу, однако его действие было весьма ограниченным по кругу лиц – въезд в Россию разрешался только лицам военного звания, художникам и купцам.

Правление Екатерины II характеризуется значительным улучшением правового положения иностранных подданных в России. С целью умножения российского населения и развития сельского хозяйства государство предоставляло колонистам (преимущественно, немецким) денежные ссуды, льготы по уплате податей и повинностей, а также отводило им обширные земельные наделы. Правовой основой государственной поддержки иностранцев стал Манифест императрицы Екатерины II от 4 декабря 1762 года «О позволении иностранцам, кроме жидов, выходить и селиться в России и о свободном возвращении в свое отечество Русских людей, бежавших за границу»³. При этом иностранные колонисты, пользовавшиеся значительной автономией, заселяли отдельные территории Российской империи, значительно дистанцируясь от коренного населения⁴. С указанной тенденцией впоследствии боролся Павел I, который ограничил права

¹ См.: Тесленко А.М. Правовой статус иностранцев в России: вторая половина XVII – начало XX вв.: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 183–187. Значительно меньшей поддержкой пользуется позиция о формировании статуса иноземцев уже в XI веке (см.: Назаренко Н.И. Правовое положение иностранцев в отечественном законодательстве XI – первой половины XVII вв.: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 20).

² Законодательство Петра I. 1696–1725 годы / Сост.: Томсинов В.А. (Предисл.). М., 2014. С. 79.

³ См.: Законодательство императора Петра III: 1761–1762 годы. Законодательство императрицы Екатерины II: 1762–1782 годы (составитель и автор вступительных статей В.А. Томсинов). М., 2011.

⁴ См.: Басик В.П. Развитие законодательства о правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное прав. 2005. № 8. С. 18.

иностранцев в сфере торговли¹. Военный конфликт России с Наполеоновской Францией только усугубил ситуацию и послужил основанием для выборочных ограничений иностранных граждан в правах со стороны государства.

Масштабное реформирование всего отечественного законодательства, предпринятое Александром II, оказало положительное влияние на правовой статус иностранцев. Их положение приобрело многогранную нормативную характеристику, хотя права некоторых категорий иностранцев по-прежнему оставались ограниченными как по сфере их деятельности, так и по отдельным категориям (евреи, корейцы и др.). Указом Александра II от 7 июня 1860 года «О правах пребывающих в России иностранцев» иностранцам, находящимся в России для занятий торговлей, промышленностью и земледелием, были дарованы такие же права, какими пользуются русские подданные. По мнению Е.С. Смирновой, именно в этот период делаются попытки устранить введенную Екатериной II обособленность иностранных колонистов².

В период с 1914 по 1917 годы, несмотря на его непродолжительность, были приняты самые тяжелые ограничения прав тех иностранцев, которые состояли в подданстве государств, являвшимися неприятельскими для Российской империи в ходе Первой мировой войны (так называемое чрезвычайное законодательство). Более других ограничительными мерами было ущемлено положение немецких подданных: государством была развернута кампания по ликвидации торгово-промышленных предприятий с их участием. Правовым основанием действия ограничительных мер стал Высочайший указ Правительствующему Сенату от 28 июля 1914 года «О правилах, коими Россия будет руководствоваться во время войны 1914 года»³. Предмет исследования не позволяет подробно остановиться на

¹ См.: Манифест от 1 января 1807 года «О дарованных российскому купечеству выгодах, отличиях, преимуществах и проч.» // Полное собрание законов Российской империи. Т. 29. № 22418.

² См.: Смирнова Е.С. Регулирование правового статуса иностранцев в России с начала XIX века до октября 1917 года // Журнал российского права. 2004. № 10. С. 126.

³ Собр. узаконений и распоряжений правительства. 1 сентября 1916 г. Отд. 1. 2-е полуг. Пг., 1916.

анализе чрезвычайного законодательства, однако следует указать, что русские ученые-юристы допускали его правомерность¹ до тех пор, пока ограничения не коснулись права неприятельских подданных на судебную защиту².

Таким образом, иностранные подданные в царский период развития государства и права в России не пользовались универсальным правовым статусом; объем прав и обязанностей иностранцев значительно различался в зависимости от их 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.

Установление советской власти привело к коренным преобразованиям в отечественном законодательстве об иностранных гражданах. На протяжении почти семи десятилетий Советская государство развивало уникальное законодательство, идейно-теоретической основой которого выступало марксистско-ленинское учение о государстве и праве, что значительно отразилось на подходе законодателя к гражданам зарубежных государств, находящихся на территории страны.

Одним из первых нормативных установлений в отношении иностранцев стало закрепление за ними права политического убежища³. Конституция РСФСР 1918 года наделяла трудящихся иностранцев «исходя из солидарности трудящихся всех наций... всеми политическими правами

¹ Н.А. Захаров писал: «... государство как член международно-правового общения, допуская к себе иностранцев, может удалить их с своей территории... в случае, если нарушенное мирное общение дает ясное и определенное основание предполагать, что пребывание их в стране может быть вредно для общего блага государства...» (Захаров Н.А. Курс общего международного права. Пг., 1917. С. 220).

² См.: Вормс А.Э. Решение Общего Собрания Сената 9 февраля 1915 г. о лишении прав судебной защиты враждебных иностранцев // Вестник права. 1915. № 8. С. 233.

³ Декрет ВЦИК РСФСР от 28 марта 1918 г. «О праве убежища» // Декреты Советской власти. Том II. 17 марта – 10 июля 1918 г. М., 1959 (утратил силу).

российских граждан» (пункт 20)¹. Предоставление такого правового положения связывалось с принадлежностью иностранца к рабочему классу или к крестьянству, не использующему чужой труд.

Следующий этап развития советского законодательства об иностранцах связан с образованием СССР и принятием 31 января 1924 года общесоюзной Конституции. В соответствии с абзацем «х» статьи 1 Основного Закона к ведению Союза в лице его верховных органов было отнесено «основное законодательство в области союзного гражданства в отношении прав иностранцев»². В Положении о союзном гражданстве от 29 октября 1924 года закреплялось, что каждое лицо, проживающее на территории Союза и не имеющее доказательств принадлежности к гражданству какого бы то ни было другого государства, признается гражданином СССР³. Впервые в отечественной законодательной практике все находящиеся в стране иностранцы были подразделены на две категории:

- 1) имеющие временное пребывания;
- 2) имеющие постоянное местожительства в СССР (домицилированные иностранцы)⁴.

Утверждение 5 декабря 1936 года Конституции СССР⁵ ознаменовало новый этап в развитии советского законодательства об иностранных гражданах. Законодательство о правах иностранцев вновь было отнесено Конституцией СССР 1936 года к ведению СССР в лице его высших органов государственной власти и органов государственного управления (пункт «ц» статьи 14). Закон СССР от 19 августа 1938 года «О гражданстве Союза

¹ Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г.) // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582 (утратил силу).

² Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена резолюцией II-го Съезда Советов Союза ССР от 31 января 1924 г.) // Чистяков О.И. Конституция СССР 1924 года. Учеб. пособ. М., 2004.

³ Постановление ЦИК от 29 октября 1924 г. «Об утверждении положения о союзном гражданстве» // СЗ СССР. 1924. Ст. 202 (утратил силу).

⁴ Постановление ЦИК и СНК СССР от 3 сентября 1926 г. «Об иностранцах, имеющих временное пребывания или постоянное место жительства в Союзе ССР» // СЗ СССР. 1926. № 59. Ст. 439 (утратил силу).

⁵ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР 5 декабря 1936 г.) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283 (утратил силу).

Советских Социалистических Республик»¹ отменил действие правила о предоставлении лицу советского гражданства при недоказанности его принадлежности к гражданству иного государства. Такие субъекты права впервые в отечественной юриспруденции признавались «лицами без гражданства» (статья 8).

Завершающим этапом развития советского законодательства о статусе иностранных граждан стало принятие 7 октября 1977 года новой общесоюзной Конституции², которая в статье 37 гарантировала иностранным гражданам все предусмотренные советским законодательством права и свободы, в том числе право на обращение в суд и иные государственные органы для защиты принадлежащих им личных имущественных, семейных и иных прав.

Именно на основе Конституции СССР 1977 года был впервые принят единый нормативный акт кодификационного характера, содержащий все нормы, регулирующие статус иностранных граждан в СССР – Закон СССР от 24 июня 1981 года № 5152-Х «О правовом положении иностранных граждан в СССР» (далее – Закон СССР об иностранных гражданах)³. А.В. Цыганков называет его принятие «одним из ключевых моментов развития всего отечественного законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства»⁴. Это был первый в истории Советского государства закон, регулировавший статус иностранных граждан на комплексной основе. Закон относил к иностранным гражданам лиц, не являющихся гражданами СССР и имеющих доказательства принадлежности к гражданству иностранного государства (статья 1). Закреплялось правило о распространении положений Закона СССР об иностранных гражданах также на лиц без гражданства, если иное не предусматривалось советским

¹ Ведомости ВС СССР. 1938. № 11 (утратил силу).

² Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик // (принята ВС СССР 7 октября 1977 г.) // Свод законов СССР. 1990. Т. 3. С. 14 (утратил силу).

³ Ведомости ВС СССР. 1981. № 26. Ст. 836.

⁴ Цыганков А.В. Конституционные социально-экономические права и свободы иностранных граждан и лиц без гражданства в России: Дис. ... канд. юрид. наук. Курск, 2010. С. 31.

законодательством (статья 32). Был сохранен подход к разделению всех иностранных граждан на территории государства на категории временно пребывающих и постоянно проживающих.

Вместе с тем невозможно составить целостной картины в области обеспечения прав иностранных граждан без опоры на практику реализации законодательных положений. На протяжении всего советского периода развития государства и права к иностранным гражданам применялись значительные ограничения, которые достигли своего пика в 30-е годы XX века. К иностранцам применялись меры, посягающие на их основные права (так называемые репрессии по «национальным линиям»): ограничение свободы, внутрисоюзные депортации, интернирование на территории иностранных государств с последующей депортацией в СССР. Имели место случаи оказания давления на иностранных граждан с целью принятия советского гражданства¹. Репрессивные меры предпринимались в отношении целых категорий иностранцев². Ограничениям подвергались и так называемые «бывшие иностранноподданные», перешедшие в советское гражданство³. Указанные меры оказались возможными в период действия Конституции СССР 1936 года, которая формально была прогрессивной в плане обеспечения прав и свобод как советских граждан, так и иностранцев. Вопрос о репрессивных действиях в отношении иностранных граждан на территории СССР не может и не должен быть освещен в полном объеме в рамках настоящего исследования, однако его полное игнорирование, несомненно, нарушило бы целостность подхода к изучению правового статуса иностранцев в советский период развития государства.

Таким образом, советское законодательство характеризовалось кардинальным изменением подхода к категории «иностранцы». На

¹ См.: Смирнова Е.С. Указ. соч. С. 99.

² См.: Сталин и немцы: Новые исследования / под ред. Ю. Царуски [пер. с нем. Т.Г. Ваньят]. М., 2009. С. 5; Итальянцы в сталинских лагерях / Е. Дундович, Ф. Гори [пер. с итал. Н.М. Сухановой]. М., 2009. С. 8.

³ См.: P. Polian. Soviet Repression of Foreigners: The Great Terror, The GULAG, Deportations // Feltrinelli Editore Milano, 2003. P. 61–104.

смену дифференциации иностранцев по роду деятельности и национальности пришла классификация в зависимости от правового режима нахождения в государстве (временно пребывающие и постоянно проживающие), введено общее правило о применении к лицам без гражданства положений законодательства об иностранных гражданах, которое подверглось систематизации. При этом наблюдалось несоответствие нормативного регулирования статуса иностранных граждан и практики его реализации¹.

Распад Советского Союза и принятие Конституции Российской Федерации² ознаменовали начало современного этапа в развитии отечественного законодательства об иностранных гражданах, которое стало еще более объемным и детализированным. В тексте Основного Закона не выделяется специальный раздел или глава, посвященная особенностям их правового положения, как это делается в некоторых зарубежных государствах (Королевство Испания, Республика Коста-Рика, Республика Гондурас и др.). Конституция Российской Федерации в качестве общего принципа правового регулирования устанавливает «национальный режим» для иностранных граждан (часть 3 статьи 62), в то время как специфика их прав и обязанностей проявляется при отраслевом регулировании³.

Специальным правовым актом, направленным на регулирование особенностей правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации, является Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан»)⁴. Указанный акт регламентирует общественные отношения не только в сфере миграции, но и в административной, трудовой, социальной и некоторых иных сферах. В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона об

¹ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. 10-е изд., изм. и доп. М., 2013. С. 57.

² СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

³ См.: Институты конституционного права / отв. ред. д.ю.н., проф. Л.В. Андриченко, д.ю.н., проф. А.Е. Постников. М., 2011. С. 50–51.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

иностранных граждан иностранным гражданином признается лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства. В юридической литературе отмечается, что критерии, положенные в основу отнесения физического лица к иностранным гражданам, сформулированы законодателем весьма точно¹ и, по примеру большинства зарубежных государств, отражают два основных момента:

1) отсутствие устойчивой правовой связи лица с Российской Федерацией в смысле абзаца 2 статьи 3 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»². Однако это вовсе не означает отсутствие какой бы то ни было правовой связи лица с Российским государством, которая, даже без наличия гражданства, может выражаться в законном осуществлении им трудовой деятельности, прохождении стажировки, получении образования и т.д. В данном случае Российская Федерация наделяет лицо комплексом конституционных прав как человека, зарекомендовавшего себя в качестве законопослушного члена общества, исполняющего обязанности в отношении государства, которое его принимает. Именно такой подход выражен в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации № 21-П, в котором отмечено, что предоставление правовых оснований для нахождения на территории Российской Федерации лицу, хотя и не имеющему российского гражданства, но длительно проживающему в России, «свидетельствует о признании государством особого правового статуса данного лица, обусловленного установлением длящихся социальных и экономических отношений его с государством на основе взаимного доверия»³;

¹ См., например: Низамова Е.А. О понятии иностранного работника в российском законодательстве // Право и управление. XXI век. 2017. № 3. С. 41.

² СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 2018 г. № 21-П «по делу о проверке конституционности пунктов 1 и 3 статьи 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Социалистической Республики Вьетнам Нгуен Чонг Хая» // Российская газета. Федеральный выпуск № 7584 (121).

2) наличие правовых оснований, подтверждающих тесную связь (гражданство) лица с иностранным государством.

Наряду с иностранными гражданами Законом об иностранных гражданах определяется круг лиц без гражданства – это лица, не являющиеся гражданами России и не имеющие доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства. С учетом того, что по подавляющему большинству вопросов разницы в правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства не существует, действует следующий принцип: понятие «иностраный гражданин» включает в себя понятие «лицо без гражданства», за исключением случаев, когда для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от тех, что установлены для иностранных граждан (часть 2 статьи 2 Закона об иностранных гражданах). Следует отметить, что указанный подход является весьма распространенным в зарубежной практике законодательного регулирования статуса иностранных граждан. Так, в параграфе 2 главы 1 Закона ФРГ от 1 января 2005 года «О пребывании, трудовой деятельности и интеграции иностранцев в ФРГ» (Aufenthaltsgesetz)¹ (далее – Закон ФРГ о пребывании иностранцев) понятие «иностранцы» определено во взаимосвязи со статьей 116 Основного закона ФРГ (Grundgesetz)² – это любые лица, не обладающие немецким гражданством (т.е. лица с иностранным гражданством, а также лица, не имеющие гражданства, либо лица с неустановленным гражданством).

На основе анализа норм Закона об иностранных гражданах, а также иных федеральных законах выделены отдельные категории иностранных граждан, хотя их унифицированная классификация не получила закрепления. При перечислении категорий иностранных граждан законодатель опирается на различные основания. Так, исходя из тех документов, которые

¹ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet // URL: http://www.gesetze-i-internet.de/aufenthg_2004 (дата обращения: 13.03.2019).

² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland // URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/> (дата обращения: 13.03.2019).

гарантируют законность пребывания на территории государства, а также срочности пребывания¹ иностранные граждане прямо классифицируются Законом об иностранных гражданах на три категории (статьи 5, 6 и 8):

1) временно пребывающие – иностранные граждане, прибывшие в Россию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получившие миграционную карту, но не имеющие вида на жительство или разрешения на временное проживание.

2) временно проживающие – иностранные граждане и лица без гражданства, получившие разрешение на временное проживание (далее – РВП), которое является подтверждением их права временно проживать в России до получения вида на жительство;

3) постоянно проживающие – иностранные граждане и лица без гражданства, получившие вид на жительство.

Указанные категории иностранных граждан объединены Законом об иностранных гражданах общим понятием «законно находящийся в Российской Федерации иностранный гражданин» (абзац 9 статьи 2). Соответственно, следуя смыслу закона, лица, не являющиеся российскими гражданами и не имеющие действительные вид на жительство, РВП либо визу и (или) миграционную карту, признаются незаконно находящимися в Российской Федерации. Таким образом, законодатель закрепляет второй тип классификации иностранных граждан – по критерию законности их нахождения в государстве.

Опираясь уже на другое основание (цель нахождения в России), законодатель определяет понятие «иностраный работник» – иностранный гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации и осуществляющий трудовую деятельность на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг)

¹ В правовой литературе это основание для классификации зачастую называют «режимом проживания в стране» (см., например: Еременко Е.В. Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. № 1. С. 78).

(абзац 14 статьи 2). Причем категория «иностраный работник» дополнительно подразделяется на виды. Л.В. Андриченко подчеркивает, что вследствие интенсификации и диверсификации миграционных процессов в России происходит постепенное «дробление» правовых статусов иностранных работников. Появляются категории высококвалифицированных специалистов (далее – ВКС), квалифицированных специалистов, ключевого персонала, патентных работников и др.¹.

Используя критерий добровольности пространственного перемещения, законодатель, уже за рамками Закона об иностранных гражданах, определяет статус беженцев. В соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального закона от 19 февраля 1993 года № 4528-І «О беженцах» беженцем признается лицо, которое не является российским гражданином и в силу обоснованных опасений стать жертвой преследований по различным основаниям (раса, вероисповедание, гражданство и др.) находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может или не желает пользоваться защитой этой страны². Близки к беженцам по своему положению, но все же отличаются от них лица, которые хотели бы довольствоваться не продолжительным, а лишь временным пребыванием на территории России (временное убежище)³. Ранее в законодательстве была также закреплена возможность признания иностранных граждан, имеющих вид на жительство в России, вынужденными переселенцами, однако с 2015 года⁴ вынужденными переселенцами могут быть признаны исключительно граждане Российской Федерации⁵.

Кроме того, за рамками приведенных оснований для классификации, ввиду особенностей правового положения обособляются и другие категории иностранных граждан. К ним относятся: во-первых, иностранные граждане,

¹ См.: Андриченко Л.В. Указ. соч. С. 6.

² Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 г. № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 16. Ст. 1603.

⁴ Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 467-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть I). Ст. 87.

⁵ Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-І «О вынужденных переселенцах» // Российская газета. 1993. № 54.

пользующиеся в Российской Федерации дипломатическим иммунитетом и привилегиями в соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях¹, положения которой развиваются внутренним (процессуальным) законодательством и; во-вторых, соотечественники, проживающие за рубежом. Федеральным законом от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»² (далее – Закон о соотечественниках за рубежом) определено, что в эту группу лиц наряду с гражданами России, постоянно проживающими за ее пределами, входят иностранные граждане, ранее состоявшие в гражданстве СССР, а также выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства.

Таким образом, анализ современного законодательства позволяет указать на три основания для классификации понятия «иностраный гражданин» на категории: цель пребывания (иностранцы, беженцы, лица, пользующиеся дипломатическим иммунитетом и др.), законность нахождения в России и режим проживания в стране (временно пребывающие, временно и постоянно проживающие). 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 том, что категории иностранных граждан расположены в виде своего рода «цепочки», у основания которой находится статус временно пребывающего иностранного гражданина. Затем расположен статус временно проживающего лица, далее – статус постоянно проживающего иностранного гражданина, а замыкает

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1964. № 18. Ст. 221.

² СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.

приведенную «цепочку» прием иностранца в гражданство¹. Так, в Законе ФРГ о пребывании иностранцев для определения положения иностранного гражданина используется понятие «титул на пребывание», в котором выделяются виза, разрешение на временное проживание и вид на жительство (параграф 4). В Законе об иностранных гражданах отражена аналогичная группировка иностранных граждан на категории.

В научной литературе вопрос о разделении общего понятия «иностраный гражданин» на категории решается, в целом, схожим образом. Анализ имеющихся доктринальных источников указывает на следующие основания для классификации иностранных граждан на категории:

1) добровольность перемещения. Указанное основание позволяет наряду с теми, кто пересекает границу по доброй воле, обозначить группу лиц, переехавших вынужденно – беженцы, лица, получившие временное убежище на территории России, а также политическое убежище;

2) характер обязательств принимающего государства по отношению к иностранным гражданам. В соответствии с этим критерием В.Ю. Герасименко выделяет две комплексные группы лиц. Первая из них – лица, находящиеся в Российской Федерации на общих основаниях (временно пребывающие, временно и постоянно проживающие иностранные граждане, которые подчинены юрисдикции России в полном объеме наравне с ее собственными гражданами). Вторая группа – лица, находящиеся на территории России на особых основаниях (лица, обладающие иммунитетом и привилегиями, беженцы, соотечественники, подпадающие под программу добровольного переселения)²;

¹ См.: Голованов А.С. Традиции правового регулирования статусов иностранных граждан в современном мире // Бизнес в законе. 2008. № 3. С. 172. Государства, использующие указанную методику регулирования статуса иностранных граждан, автор объединяет в группу «стран права иностранцев» в противовес «странам иммиграционного права» (США, Новая Зеландия, Австралия, Канада). Отличительной чертой последних является разделение всего разнообразия правовых статусов иностранных граждан на две категории: иммигрантов (законно прибыли в страну с целью постоянного проживания) и неиммигрантов (находятся в стране на временной основе с деловыми, туристическими и иными целями) (Там же. С. 173).

² См.: Герасименко Ю.В. Конституционно-правовой статус лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации (вопросы теории и практики): Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2003. С. 59–60, 79.

3) цель приезда иностранных граждан. Указанное основание позволяет выделить категории туристов, лиц, находящихся в Российской Федерации для осуществления трудовой деятельности на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), лиц, прибывших в Российскую Федерацию в целях обучения, лиц, следующих через территорию России транзитом и др.;

4) законность нахождения на территории государства. Иностранные граждане могут пребывать в Российской Федерации законно или незаконно. Причем некоторые исследователи приводят развернутый перечень иностранных граждан, находящихся в России незаконно¹. В предмет настоящего исследования указанная группа лиц не входит, поскольку анализируются элементы правового статуса только тех иностранных граждан, которые имеют законные основания для нахождения в Российской Федерации. При этом иностранные граждане, незаконно пребывающие на территории России, также имеют минимальный уровень социальных прав, гарантирующийся Российской Федерации в соответствии с Конституцией России и общепризнанными принципами и нормами международного права каждому человеку независимо от гражданства.

Представляется, что приведенный перечень является наиболее полной трактовкой оснований для классификации иностранных граждан, однако в него можно внести уточнения, состоящие в дифференцировании группы иностранных работников (патентные работники, высококвалифицированные специалисты, квалифицированные специалисты, моряки и др.), что отражает тенденцию к «дроблению» правовых статусов иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность в Российской Федерации. Отдельными федеральными законами предусматриваются гарантии реализации социальных прав указанных категорий иностранных граждан. Например, в соответствии с частью 1 статьи 58 Кодекса торгового

¹ См.: Юдина Т.Н. Незаконная миграция: социологическая энциклопедия в 2 т. Т. 2. М., 2003. С. 36–37.

мореплавания Российской Федерации¹ моряки имеют право на репатриацию в случае заболевания или травмы, требующих лечения вне судна.

Исследуя вопрос о содержании понятия «иностраный гражданин» в конституционно-правовой доктрине, невозможно оставить без внимания случаи замены термина «иностраный гражданин» другими обобщающими понятиями. Так, в правовой литературе предлагается использовать термин «иностранец», который имеет два смысла: широкий и узкий². В широком смысле под иностранцами понимают всех лиц, которые не являются гражданами страны пребывания, в то время как в узком смысле иностранцы – лица, не имеющие гражданства страны пребывания, но обладающие гражданством иного государства. Представляется, что приведенный подход лишен практического значения. Соотношение предлагаемого термина «иностранец» и законодательного понятия «иностраный гражданин», включающего лиц без гражданства, показывает их тождественность. Действующее правовое регулирование очень редко, но все же опирается на понятие «иностранец»: согласно пункту 134 Правил пожарной безопасности на судах внутреннего водного транспорта на пассажирских судах³, перевозящих иностранцев, информация о действиях по общесудовой тревоге при пожаре должна быть изложена на русском и английском языках.

Существуют и другие подходы. В частности, всех физических лиц, законно находящихся на территории России и не имеющих российского гражданства, предлагается именовать «лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации»⁴, «иностранцы и апатриды» (с закреплением соответствующих понятий в законодательстве)⁵ или «неграждане»¹.

¹ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.

² См., например: Васильева Н.В. Политические права иностранных граждан в Российской Федерации (конституционно-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 19; Оганесян А.Л. Гражданская правосубъектность иностранных граждан и лиц без гражданства по российскому законодательству: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 10.

³ Приказ Минтранса РФ от 24 декабря 2002 г. № 158 «Об утверждении Правил пожарной безопасности на судах внутреннего водного транспорта Российской Федерации (зарегистрировано в Минюсте РФ 04.01.2003 № 4091) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 10.

⁴ См.: Герасименко Ю.В. Указ. соч. С. 29–30.

⁵ См.: Цыганков А.В. Указ. соч. С. 54.

Полагаем, последний подход является неудачным ввиду того, что термин «неграждане» имеет негативную окраску, как бы противопоставляя граждан страны и приезжих лиц, в какой-то степени настраивая их друг против друга. В отечественном законодательстве термин «неграждане» встречается редко и только в тех нормативных актах, которые связаны с прибалтийскими государствами².

В доктрине встречаются попытки обосновать использование в отношении некоторых иностранных граждан понятия «переселенец». Например, О.Б. Романов предлагает называть переселенцами тех лиц, которые руководствуются решением переехать в новый район на постоянное место жительства. При этом, по мнению автора, «переселенцы» противопоставляются «мигрантам», которые прибыли в страну на временные заработки и руководствуются в своей деятельности исключительно экономическими мотивами³. В настоящее время термин «переселенцы» используется в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»⁴ (пункт «б» части 5).

Вместе с тем представляется, что наибольшее внимание в рамках настоящего исследования необходимо уделить идее об использовании общего понятия «мигрант», которое бы объединяло самые разные категории иностранных граждан, законно находящихся на территории России⁵.

¹ См.: Яковлева Е.В. Особенности конституционно-правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации и странах англо-саксонской системы права: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 18.

² См., например: Указ Президента Российской Федерации от 17 июня 2008 г. № 977 «О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации лиц без гражданства, проживающих в Латвийской Республике или Эстонской Республике» // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2959.

³ См.: Романова О.Б. Понятие «мигрант» и «переселенец»: теоретические особенности и социальная реальность // Гуманитарные исследования в Восточной Сибири на Дальнем Востоке. 2013. № 1. С. 34.

⁴ Указ Президента РФ от 14 сентября 2012 г. № 1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // СЗ РФ. 2012. № 38. Ст. 5074.

⁵ См., например: Иванова Л.А., Зубкова А.А. Правовое положение трудовых мигрантов в Российской Федерации // Сборник материалов VII международной научно-практической конференции, посвященной Дню российской науки. 2016. С. 109–112; Жукова И.А. Духовная ситуация времени. Россия XXI век. 2015. № 2. С. 38–40; Захаров В.С. Правовое положение мигрантов в Российской Федерации // Экономика, управление и право: проблемы и перспективы развития. 2014. № 1. С. 11; Плюгина И.В. Понятие мигранта и основные категории мигрантов // Журнал российского права. 2007. № 8. С. 107.

В настоящий момент категория «мигрант» используется, преимущественно, в документах стратегического планирования (например, в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации¹), однако указанной сферой его использование не исчерпывается. Так, Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы (далее – Концепция миграционной политики) опирается на понятие «мигрант» при описании условий, влияющих на характер и направление миграционных потоков (пункт 16), а также формулировании основных направлений международного сотрудничества в сфере миграции (абзац «з» пункт 28). В данном случае такую терминологию можно объяснить характером документа, который имеет стратегическую направленность и определяет общие направления миграционной политики (соответственно, терминология упрощается). При этом характерно, что в предыдущей редакции Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года² понятие «мигрант» использовалось значительно чаще. Так, в качестве одного из основных направлений миграционной политики указывалось «содействие адаптации и интеграции мигрантов» (абзац «е» пункт 24), в действующей редакции Концепции замененной на «адаптацию различных категорий иностранных граждан» (абзац «д» пункт 11).

Понятие «мигрант» является частью правового регулирования на федеральном уровне. Например, пункт 20.1 части 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³ относит «осуществление мер, направленных на социальную и культурную адаптацию

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

² Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Президентом Российской Федерации от 13 июня 2012 г.) (утратил силу) // URL: [http://kremlin.ru/events/\[resident/news/15635](http://kremlin.ru/events/[resident/news/15635) (дата обращения: 20.04.2017).

³ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

мигрантов» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ относит «социальную и культурную адаптацию мигрантов» к вопросам местного значения городского, сельского поселения, муниципального района и городского округа (пункт 7.2 статьи 14, пункт 6.2 статьи 15, пункт 7.2 статьи 16). Федеральный закон от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»² называет «социальную и культурную адаптацию мигрантов» в перечне целей для создания национально-культурной автономии.

Представляется, что введение понятия «мигрант» в федеральное законодательство не в полной мере соответствует понятийному аппарату Закона об иностранных гражданах, который в настоящее время рассматривается как базовый для регламентации отношений в сфере внешней миграции, однако не содержит понятия «мигрант» или понятий, родственных по отношению к данному термину³. В данном случае следует согласиться с И.М. Зраевой, которая отмечает, что недостаточно четкое определение правовых категорий в миграционном законодательстве способно привести к неоднозначному толкованию правовых норм⁴. С учетом сферы использования категории «мигрант», его появление, вероятно, объясняется поспешным стремлением законодателя следовать терминологии, которую 12 декабря 2012 года использовал Президент России в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации (впервые было заявлено о необходимости расширения возможностей национально-культурных автономий для

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

³ Андриченко Л.В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства // Журнал российского права. 2018. № 3. С. 8.

⁴ См: Зраева И.М. Правовое регулирование миграционных процессов в России: проблемы и перспективы развития // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 2. С. 154.

реализации программ по правовой, социальной и культурной адаптации мигрантов)¹.

Как уже было отмечено, российское законодательство не определяет, однако использует категорию миграции. Так, в статье 322.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ)² предусмотрена уголовная ответственность за организацию незаконной миграции. Вместе с тем, лица, которые незаконно въезжают и пребывают в России, не обозначаются как «мигранты»: речь идет о «иностранцах и лицах без гражданства», что полностью соответствует понятийному аппарату Закона об иностранных гражданах. Аналогичная терминология используется в Федеральном законе от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»³. Однако очевидно, что понятие «миграционный учет» применяется в отношении регистрационных процедур, сопровождающих пространственные перемещения, а не для описания правового статуса лиц, их совершающих.

В самом общем смысле «мигрировать» означает перемещаться из одной страны, местности или населенного пункта в другие; соответственно мигрантами являются лица, совершающие указанные перемещения⁴. Ключевым признаком в этом случае является сам факт передвижения людей между какими-либо территориальными единицами (внутренними и внешними), без учета критериев продолжительности, регулярности, целевой направленности и типа пространственного перемещения. Именно в таком широком смысле понятие «мигрант» используется в Концепции миграционной политики, которая представляет собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности Российского государства в сфере внутренней и внешней миграции. В связи с этим

¹ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. № 287.

² СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

³ СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

⁴ См.: Брус В.А. Современные черты миграционных процессов и миграционной политики в странах Западной Европы // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12.

представляется, что если понятие «мигрант» принимается с целью определения круга иностранных граждан, на которых будет распространяться миграционная политика и которым предполагается предоставить особый правовой статус, понятие необходимо сузить за счет введения дополнительных критериев

Именно в этом аспекте (с добавлением критерия цели перемещения) понятие «мигрант» используется в правовых актах международного уровня. Так, в Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 года¹ используется термин «трудящийся-мигрант», под которым понимается лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого он или она не является.

С учетом вышесказанного представляется, что важным направлением развития миграционного законодательства является совершенствование имеющегося понятийного аппарата, применяемого для реализации государственной политики по отношению к иностранным гражданам. Круг лиц, именуемых «мигрантами» при обозначении в федеральных законах их права на адаптацию и интеграцию в российское общество, необходимо либо сузить за счет введения дополнительных критериев, либо заменить на категорию «иностранец», придав норме права бланкетный характер с целью отсылки к федеральному закону, уточняющему отдельные категории иностранных граждан, имеющих соответствующие притязания. При этом специальный федеральный закон, комплексно регулирующий процесс адаптации и интеграции иностранных граждан, в настоящее время не принят. Кроме того, необходимо продолжать работу по гармонизации понятийного аппарата российского законодательства и терминологии, используемой в рамках международно-правового сотрудничества. Так, понятие «трудящийся-мигрант», используемое в международных соглашениях Российской Федерации, не согласовано с категорией

¹ Советский журнал международного права. 1991. № 3-4. С. 136–172.

российского законодательства «иностраный работник». Следует поддержать позицию Т.Я. Хабриевой, Л.В. Андриченко и И.В. Плюгиной, которые считают целесообразным расширение понятия «иностраный работник», закрепленного в Законе об иностранных гражданах, за счет включения в него, наряду с временно пребывающими, категории временно проживающих иностранных граждан, осуществляющих в установленном порядке трудовую деятельность. Поскольку правовой режим получения разрешения на работу и занятие трудовой деятельностью для временно пребывающих и временно проживающих иностранных граждан является во многом одинаковым, постольку определение «иностраный работник» должно распространяться на них в равной мере¹.

Таким образом, изучение процесса развития отечественного правового регулирования, устанавливающего статус иностранцев, а также анализ содержания современного понятия «иностраный гражданин», закрепленного в Законе об иностранных гражданах, позволяет сформулировать следующие основные выводы.

1. Подход законодателя к определению правового положения иностранцев в России традиционно отличается зависимостью объема прав и обязанностей от степени устойчивости их связи с Российским государством, профессиональных и иных качеств. В царский период развития России привилегии предоставлялись, преимущественно, лицам, занятым торговлей, в то время как в Советском государстве в основу наделения иностранца тем или иным объемом прав был положен классовый признак. Важнейшим достижением советского законодателя стало принятие в 1981 году Закона СССР об иностранных гражданах – первого в отечественной истории нормативного акта, комплексно решающего вопросы правового статуса иностранных граждан.

¹ См.: Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Динамика развития миграционного законодательства в современной России // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 18–19.

2. Современное правовое регулирование статуса иностранных граждан основано на Конституции Российской Федерации и иных законах, причем значение базового имеет Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан». Конституционно-правовое понятие «иностранцы» не является однородным: в Законе об иностранных гражданах и иных федеральных законах закреплены отдельные категории иностранных граждан в зависимости от законности, цели и режима их пребывания в России, что в целом соответствует высказываемым в доктрине идеям относительно внутреннего содержания понятия «иностранцы».

3. Одной из проблем современного миграционного законодательства является несогласованность его понятийного аппарата. Представляется, что отрицательно можно оценивать случаи использования в федеральном законодательстве понятия «мигрант», которое не имеет точного юридического содержания и, соответственно, затрудняет понимание и применение законодательства. Представляется, что в законодательной практике необходимо четко следовать терминологии, используемой в Законе об иностранных гражданах, а также в иных федеральных законах, закрепляющих отдельные категории иностранных граждан.

2. Содержание социальных прав иностранных граждан и их конституционное закрепление в Российской Федерации

Отечественная наука государственного права всегда признавала за иностранными гражданами определенный минимум прав в социальной сфере. Самостоятельное выделение группы социальных прав (отдельно от экономических и культурных) имеет особую значимость для иностранных граждан, способствуя более точному уяснению их правовых притязаний в социальной сфере. При этом следует учитывать заведомую условность всякой классификации прав иностранных граждан, поскольку институт прав

и свобод характеризуется единством и неделимостью, при которых полное осуществление одной группы прав трудно себе представить без должного обеспечения других групп¹.

В конце XIX века русские ученые-юристы либерального направления стремились пересмотреть идею о невмешательстве права в процесс помощи неимущим² и показать, что поддержка нуждающихся – это сфера не только благотворительности, но и права. Сделать это предполагалось посредством теоретического обоснования и нормативного закрепления права на достойное человеческое существование, которое должно было признаваться за человеком не в силу его правовой связи с государством (подданства), но в силу его принадлежности к человеческой семье.

Фундаментальный вклад в развитие идеи права каждого на достойную жизнь внес глава московской школы философии права П.И. Новгородцев. Полагая, что ни одна правовая система не в силах гарантировать бесконечной широты представлений о достойной человеческой жизни, П.И. Новгородцев под правом на достойное существование понимал не положительное содержание человеческого идеала, а только отрицание тех условий, которые совершенно исключают возможность достойной жизни³. Предостерегая о губительных последствиях отсутствия заботы о материальных условиях свободы, П.И. Новгородцев полагал, что пользование ею может быть совершенно парализовано недостатком средств, что свобода некоторых может остаться пустым звуком, недостижимым благом, закрепленным

¹ См.: Эбзеев Б.С. Человек, народ и государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. С. 204. Этот подход недвусмысленно выражен в Резолюции 41/117 ГА ООН от 4 декабря 1986 г. «Неделимость и взаимосвязь экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав» // URL: <http://www.memo.ru/prawo/fund> (дата обращения: 17.05.2017).

² Под сомнение была поставлена позиция Б.Н. Чичерина о том, что материальное неравенство есть неизбежное последствие свободного движения сил, а потому не нужно «отнимать у одних, чтобы давать другим, калечить здорового, потому что существуют увечные» (Чичерин Б.Н. Собственность и государство. Часть 2. М., 1883. С. 207). Такой подход в конце XIX века был весьма распространен, поскольку, как справедливо отмечает В.Е. Чиркин, несмотря на то, что у государства всегда были некоторые элементы общесоциальной деятельности, меры поддержки имели персонализированный характер и не рассматривались как обязанности государства вплоть до начала XX века (см.: Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 24).

³ См.: Новгородцев П.И. Право на достойное человеческое существование // Социально-философские этюды П.И. Новгородцева и И.А. Покровского. СПб., 1911. С. 2.

юридически и отнятым фактически. П.И. Новгородцев призывал к юридическому признанию права каждого на достойное человеческое существование, а также настаивал на дальнейшей юридической разработке основных институтов этого понятия¹.

Другой выдающийся русский правовед и философ Б.А. Кистяковский, основываясь на теории Г. Еллинека о системе прав человека и гражданина², в качестве исходного пункта полагал необходимым деление субъективных публичных прав на основании отношений между личностью и государством на три группы: 1) права, гарантирующие свободу личности от государства; 2) права, из которых вытекают законные притязания на положительные услуги со стороны государства; 3) права в политической сфере. Центральным звеном второй группы прав Б.А. Кистяковский называл «социалистические субъективные права», которые он объединял в одной общей формуле – право на достойное человеческое существование³. Экономическую предпосылку для осуществления права на достойное человеческое существование составляли, по мысли Б.А. Кистяковского, право на труд и его полнейшее обеспечение.

Идею права на достойное человеческое существование развивал в своих трудах известный русский мыслитель В.С. Соловьев, который обозначил необходимость его признания в философско-этическом произведении «Оправдание добра» (1897). Роль государства в деле обеспечения человеку достойной жизни В.С. Соловьев видел вспомогательной, поскольку в обязанность государственной власти вменяется только обеспечение минимального уровня материального благосостояния человека. Истинная же свобода всецело зависит от степени достигнутого личностью нравственного сознания. В.С. Соловьев полагал, что лишать человека возможности к внутреннему совершенствованию никто не

¹ См.: Кропанева Е.М. Вклад русской философии в развитие идеи права на достойное человеческое существование // Вестник Тамбовского университета. 2008. № 5. С. 368.

² Еллинек Г. Право современного государства. Т.1. Общее учение о государстве. Изд. товарищества «Общественная польза». СПб, 1903. С.273–276.

³ См.: Кистяковский Б.А. Избранное: в 2 ч. / Б.А. Кистяковский. Ч. 1. М., 2010. С. 202–203.

вправе, а потому «важным дополнением средств к существованию является достаточный физический отдых и... досуг для духовного совершенствования, практического воплощения нравственного стремления личности к Абсолюту»¹.

Иначе представлял себе конструкцию права на достойное человеческое существование правовед и философ С.И. Гессен, обосновавший идею о ключевой роли образования в жизненной борьбе. По мнению правоведа, гарантия минимума образования и материальной обеспеченности со стороны государства должны пробудить частную инициативу и индивидуальные усилия, в том числе в направлении достижения образования, заработка и обеспеченности².

Таким образом, в начале XX века русские ученые-юристы стремились обосновать не только моральную, но и юридическую обязанность государства по обеспечению материальных условий свободы каждого человека. В качестве средств обеспечения достойной жизни назывались права на достаточный отдых, образование, труд и минимум материальной обеспеченности, на которые вправе рассчитывать каждый человек, в том числе, и иностранные подданные. Предоставление указанного минимума связывалось правоведами не с гражданством лица, а с самой его человеческой природой. Именно под влиянием этих идей в период работы Государственной Думы II-IV созывов были предложены законопроекты о всеобщем бесплатном начальном школьном образовании с предоставлением родителям широких прав участия в жизни учебных заведений, в которых обучались их дети³.

В начале XX века революционное движение в России привело к коренным преобразованиям в правовой системе государства и положило

¹ Соловьев В.С. *Оправдание добра. Нравственная философия*. М., 1990. Т. 1. С. 420–421.

² См.: Ижаев О.А. Развитие права на достойное человеческое существование в трудах дореволюционных мыслителей социально-либерального направления // *Проблемы права*. 2015. № 5. С. 60. «Не просто равенство перед законом, – писал С.И. Гессен, – но равенство исходного пункта в предстоящей жизненной борьбе, право каждого ребенка получить то образование, в котором он, в силу особых условий своего существования, нуждается» (Гессен С.И. *Избранные сочинения*. М., 1998. С. 183).

³ См.: Аронов Д.В. *Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной думе (1906-1917 гг.)*. М., 2005. С. 297.

начало нового периода развития отечественного учения о правах человека. Особенностью этого учения станут идеологическая окрашенность, повышенная опека за человеком со стороны государства, акцент на реализации его прав на образование, труд, отдых, медицинское обслуживание и обеспечение в старости¹.

Первым нормативным актом, закрепившим отдельные социальные права (социальное страхование на все виды потери трудоспособности, вдовства, сиротства) стало Правительственное сообщение от 1 ноября 1917 года «О социальном страховании»², в соответствии с которым страхование распространялось на «всех без исключения наемных рабочих, а также городскую и сельскую бедноту» (пункт 1). Позднее, нормой пункта 17 главы 5 Конституции РСФСР 1918 года государством была провозглашена задача обеспечения рабочих и крестьян условиями для всестороннего и бесплатного образования. Важно заметить, что в основу подхода был положен классовый признак, а не гражданство лица, то есть иностранцы-трудящиеся вправе были требовать того же уровня обеспечения социальных прав, что и граждане РСФСР. Так, Положение о социальном обеспечении трудящихся от 31 октября 1918 года закрепляло, что социальное обеспечение распространялось на «всех без исключения лиц», черпающих средства к существованию «только из собственного труда, без эксплуатации чужого»³ (абзац 1 статьи 2), – граждане иностранных государств, удовлетворяющие сформулированным требованиям, также имели право на социальное обеспечение. Современные исследователи отмечают, «в праве практически не делалось различия между иностранцем и советским гражданином, поскольку в основу подхода был

¹ См.: Институты конституционного права / отв. ред. д.ю.н., проф. Л.В. Андриченко, д.ю.н., проф. А.Е. Постников. М., 2011. С. 86.

² Сборник декретов и постановлений по народному хозяйству (25 октября 1917 г. – 25 октября 1918 г.). М., 1918. С. 396.

³ Декрет СНК РСФСР от 31 октября 1918 г. «Положение о социальном обеспечении трудящихся» // СУ РСФСР. 1918. № 89. Ст. 906 (утратил силу).

положен исключительно классовый признак»¹. Законодатель пошел по пути фактического уравнивания иностранцев-трудящихся с гражданами РСФСР.

Основные права и обязанности иностранных граждан получили развитие в последующих конституциях СССР и союзных республик. В Конституции СССР 1936 года впервые в отечественной истории появилась группа прав, имевшая своим предназначением обеспечение материальных условий жизни (статьи 118–121). К ним были отнесены права на труд, отдых, право на материальное обеспечение в старости (не было известно на тот момент ни одному правопорядку), в случае болезни и потери трудоспособности, а также право на образование. Именно в это время в советской юридической литературе вводится и обосновывается группа социально-экономических прав. Время их появления уточняет Н.С. Бондарь, который указывает, что критерии для выделения этих прав в отдельную группу и обозначение их как «социально-экономические права» стали практикой лишь послевоенного правоправедения².

В отличие от периода поздней монархии в России, когда границы понятия «достойное существование» и средства его достижения были весьма размыты, советские правоведа четко называли права, гарантирующие, по их мнению, единый минимальный уровень благосостояния и духовного совершенствования. Причем группа социальных и экономических прав (их никогда не употребляли одно без другого, за очень редким исключением³) неизменно ставилась законодателем на первое место (структурно) в перечне основных прав и свобод. После использования такой группировки в Конституции СССР 1936 года законодатель вновь повторил этот юридико-технический прием в Конституции СССР 1977 года. Перечень социально-экономических прав человека был расширен за счет включения в него права

¹ Бай Н.Г. Развитие законодательства об иностранцах в советский период // Правовая инициатива. 2013. № 5.

² См.: Бондарь Н.С. Конституционная природа социально-экономических прав, свобод и обязанностей советских граждан: Дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1979. С. 63.

³ См., например: Фарбер И.Е. Права человека, гражданина и лица в социалистическом обществе // Правоведение. 1967. № 1. С. 44.

на жилище (статья 44), которое обеспечивалось развитием государственного и общественного жилищного фонда, справедливым распределением под общественным контролем жилой площади, а также невысокой платой за коммунальные услуги. Признавалось и охранялось право на охрану здоровья (статья 42). Носителями перечисленных прав были, наряду с советскими гражданами, иностранные граждане и лица без гражданства.

В соответствии с нормой статьи 3 Закона СССР об иностранных гражданах им предоставлялся национальный режим¹. Другими положениями указанного закона (статьи 7–10, 11, 13) за постоянно проживающими в СССР иностранными гражданами признавался весь комплекс социально-экономических прав, закрепленный в Конституции СССР 1977 года.

Следует заметить, что приоритет социально-экономических прав в советский период имел во многом политические причины. Именно гарантированность социально-экономических прав являлась убедительным доказательством построения социализма в стране в противовес абсолютному большинству буржуазных государств, законодательство которых либо игнорировало их, либо не содержало реальных гарантий осуществления. Как пишет Н.Д. Терещенко, «СССР и близкие ему по идеологическим и социально-политическим устоям государства превратили проблему обеспечения социально-экономических прав в один из основных идеологических лозунгов, в важнейшую социально-политическую задачу, и добились значительных успехов. Они внесли огромный вклад в обоснование, закрепление, обеспечение и развитие этих прав, оказав тем самым существенное влияние на их всемерное распространение и закрепление сначала на внутригосударственном, а затем и на международном уровне»².

¹ Тем не менее, иностранцы не могли рассчитывать на предоставление им некоторых базовых для человеческой личности прав, не признаваемых Советским государством (например, права частной собственности). В.С. Шевцов писал: «Иностранцы не могут претендовать на предоставление им тех прав, которыми они могли пользоваться в государстве своего гражданства, но которые противоречат самим основам советского правопорядка» (Советское государственное право: Учебник для юридических вузов. М., 1978. С. 185).

² Терещенко Н.Д. Конституционные социальные права личности: история развития и современное состояние в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 37–38.

Советская правовая доктрина стала родоначальницей такой концепции прав человека, при которой во главе правового статуса личности находилась не группа личных прав, а социально-экономические права, фактически сводимые к мерам по социальной защите. Государство стремилось не столько к созданию условий для свободного развития личности, сколько к обеспечению людей набором «благ», которые единолично сосредоточившая в своих руках государственная власть распределяла «по справедливости»¹. В конечном итоге это привело к усилению патернализма. Личная инициатива человека в улучшении своей жизни практически полностью игнорировалась. Имманентное природе человека право частной собственности было вычеркнуто из его правового статуса (для искоренения нежелательных ассоциаций ее даже переименовали в «личную»²). Такое решение значительно ослабило экономические права, ведь запрет частной собственности лишал их самостоятельности и стирал границы между ними и группой социальных прав. Вместе с тем, во многом благодаря опыту и инициативе Советского Союза социальные и экономические права получили признание на международном уровне³. Уровень их реализации в СССР на многие годы стал примером для развитых западных государств.

Принятие 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации юридически закрепило переход государства к демократическому политическому режиму, основанному на правилах рыночной экономики. Это событие оказало серьезное влияние на всю правовую систему России, но в особенности на институт прав и свобод человека. Статья 2 Основного Закона закрепляет, что человека, его права и свободы являются высшей конституционно-правовой ценностью. В этом положении нашел выражение гуманистический подход к предназначению государства, согласно которому

¹ См.: Права человека: учеб. пособие / С.А. Балашенко [и др.]; научн. ред.: С.А. Балашенко, Е.А. Дейкало. Минск, 2015. С. 12.

² См.: Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1 / Е.Н. Абрамова, Н.Н. Аверченко, Ю.В. Байгушева [и др.]; под ред. А.П. Сергеева. М., 2012. С. С. 607 (автор главы – Н.Н. Аверченко).

³ См.: Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 12. 1994.

государственное устройство само по себе не является целью, а служит лишь средством для всестороннего развития человека¹. При этом согласно статье 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов публичной власти и обеспечиваются правосудием. Е.Ю. Бархатова в связи с этим указывает, что деятельность публичной власти не должна ограничиваться сторонним наблюдением за законностью: она подразумевает осуществление активных действий по созданию условий для реализации прав и свобод человека².

Конституция Российской Федерации (часть 3 статьи 62) в отношении лиц, не имеющих российского гражданства, опирается на принцип «национального режима»: иностранные 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. Это означает, что в конституционно-правовом аспекте регулирования различия между правами иностранных граждан, с одной стороны, и правами граждан, с другой, не многочисленны, а в социальной сфере они отсутствуют вовсе. Как отмечает Л.В. Андриченко, «это создает определенную гибкость в реализации государственной политики в отношении иностранных граждан: им может ограничиваться либо расширяться до статуса гражданина объем предоставления тех или иных прав»³.

Анализ главы 2 Конституции Российской Федерации показывает, что перечень конституционных прав человека имеет следующую последовательность в изложении: личные права (статьи 20–29), политические права (статьи 30–33), экономические, социальные и культурные права (статьи 34–41, 43 и 44). И хотя разделение прав на группы прямо не делается,

¹ Гумбольдт В.Ф. Опыт установления пределов государственной деятельности. СПб., 1908. С. 66.

² Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2010. С. 15.

³ Андриченко Л.В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства. С. 12.

указанная последовательность в изложении прав и свобод прямо противоположна той, которая использовалась в общесоюзных конституциях, начиная с 1936 года. При этом за всеми правами и свободами человека признается равная высшая ценность (статья 2).

В современной юридической литературе социальные и экономические права рассматриваются, преимущественно, в единстве, хотя существуют и иные точки зрения¹. С.А. Авакьян, в значительной степени опираясь на текст Конституции Российской Федерации, в круг социально-экономических прав и свобод человека включает:

1) свободное осуществление экономической деятельности (часть 1 статьи 8); 2) право частной собственности (часть 2 статьи 8); 3) право на свободный труд (часть 1 статьи 37); 4) право на отдых (часть 5 статьи 37); 5) защита материнства, детства и семьи государством (часть 1 статьи 38); 6) социальное обеспечение и социальную защиту (часть 2 статьи 7, часть 1 статьи 39); 7) право на жилище (часть 1 статьи 40); 8) право на охрану здоровья и медицинскую помощь (часть 1 статьи 41); 9) право на благоприятную окружающую среду (статья 42); 10) право на образование (часть 1 статьи 43); 11) свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания (часть 1 статьи 44); 12) право на участие в культурной жизни, пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (часть 2 статьи 44)².

Представляется, что доктринальное единство группы социально-экономических прав объясняется следующими основными причинами:

во-первых, общим правовым результатом, на который нацелена реализация социальных и экономических прав – удовлетворение важных

¹ Например, Б.Н. Топорнин уже в начале 90-х годов XX века настаивал на необходимости той модернизации в учении о правах человека, которая бы привела к обособлению экономических и социальных прав (см.: Топорнин Б.Н. Декларация прав человека: новые подходы // Права человека: проблемы и перспективы. М., 1990. С. 14).

² См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. В 3 т. Т. 1. М., 2007. С. 639.

материальных интересов и потребностей членов общества и создание каждому условий для достойной жизни и свободного развития;¹

во-вторых, невозможностью четкого распределения конституционных прав по категориям (например, право на отдых является одновременно социальным и трудовым);

в-третьих, значительным влиянием советской доктрины государственного права на современную конституционно-правовую науку. В советской юридической науке в качестве ключевых в правовом статусе человека рассматривались социально-экономические права. Такая классификация позволяла, по мнению советских правоведов, «более глубоко и всесторонне раскрыть социалистическое содержание основных прав советских граждан и более правильно определить их значение и роль в осуществлении функций государственной власти»². В этом подходе проявлялась главенствующая роль государства в предоставлении экономических и социальных благ человеку.

В настоящее время экономические права вытекают из отношений собственности (преимущественно, частной) и защищаются с использованием гражданско-правовых способов. Отказ от административно-командной экономики, признание права частной собственности, развитие экономической заинтересованности и активности человека с необходимостью приводят к изменению роли государства в обеспечении социальных и экономических прав личности. Все это указывает на то, что в современных условиях, при иной конституционной концепции прав и свобод человека, не следует объединять социальные и экономические права в единую группу.

Задача государства не состоит в том, чтобы поровну раздавать всем правовые, материальные и духовные блага – оно не может и не должно этого делать. Следует согласиться с Н.В. Путило, которая считает, что «максимум

¹ Конституционно право: учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2015. С. 243.

² Лепешкин А.И. Курс советского государственного права. Т.1. М., 1961. С. 488.

государственных усилий должен быть направлен на создание условий, при которых... общество и его отдельные члены смогли бы обеспечить себя всем необходимым, а минимум – на оказание социальной помощи»¹. В этом прослеживается разница между экономическими и социальными правами. Первые направлены на развитие у человека частной инициативы в улучшении своей жизни, в то время как реализация социальных прав обеспечивает всем членам общества равенство стартовых возможностей для свободного развития и ведения достойной жизни. Экономические права гарантируют каждому устраивать свою жизнь так, как это отвечает (в рамках его финансовых возможностей) – его личным представлениям и желаниям. Социальные права удовлетворяют материальные потребности человека, однако свобода участия в хозяйственной жизни страны ими обеспечивается в крайне незначительных, редких случаях.

В то же время неверно ставить знак равенства между социальными правами и правом на социальное обеспечение. Это прослеживается в классификации конституционных социальных прав, которую предлагает Н.С. Бондарь. Закрепленные в Конституции Российской Федерации социальные права автор подразделяет на следующие четыре группы:

1) социально-культурные права и свободы, направленные на духовное развитие граждан. К ним относятся право на образование (часть 1 статьи 43), свобода литературного, художественного, научного и др. видов творчества, свобода преподавания (часть 1 статьи 44) и право на доступ к культурным ценностям и участие в культурной жизни (часть 3 статьи 44);

2) социальные права, гарантирующие человеку достойный уровень жизни: право на государственную поддержку материнства, детства и семьи (часть 1 статьи 38), отцовства, инвалидов и пожилых граждан (часть 2 статьи 7), право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потере кормильца (статья 39), право малоимущих граждан на

¹ Путило Н.В. Основы правового регулирования социальных прав: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 108.

получение жилища бесплатно или за доступную плату (часть 3 статьи 40), установленный МРОТ (часть 2 статьи 7);

3) социальные права, гарантирующие нормальное физиологическое развитие личности: право на отдых (часть 5 статьи 37), право на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии (статья 42);

4) социальные права, направленные на достижение социального партнерства в обществе: право на создание профсоюзов и любых иных общественных организаций, отстаивающих социальные и экономические интересы своих членов (статьи 13, 30), право на индивидуальные и коллективные трудовые споры, включая право на забастовку (часть 4 статьи 37)¹.

В современной научной литературе до сих пор весьма остро стоит вопрос о том, к какой группе прав (социальных или экономических) относятся трудовые и культурные права человека. Представляется, что при исследовании их соотношения следует исходить из сферы действия указанных прав. Большинство исследователей относят трудовые права к группе экономических прав², поскольку их сферой является производство средств существования с соответствующим вознаграждением, отношение людей к самому производству. Полагаем, такой подход является верным лишь отчасти, поскольку не все трудовые права напрямую детерминируются производственной сферой. Так, право на отдых, право на создание профсоюзов и на забастовку следует рассматривать в качестве составной части группы социальных прав человека. Вместе с тем, право на труд несомненно, ближе по своему предназначению к группе экономических прав, поскольку предполагает личную инициативу лица, его желание – трудиться

¹ См.: Основы государства и права / Под ред. В.Т. Гайкова, В.А. Ржевского. Ростов-н/Д, 2003. С. 358–359.

² См, например: Максимов А.А. Некоторые проблемы конституционно-правового обеспечения равенства прав и свобод мужчин и женщин в сфере труда // Трудовое право в России и за рубежом. 2016. № 1. С. 13–16; Гаджиев Г.А. Основные экономические права (сравнительное исследование конституционно-правовых институтов России и зарубежных государств): Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1996. С. 203.

или нет. Принимая во внимание специфику трудовых прав, обеспечивающих интересы работника в ходе осуществления им трудовой деятельности, указанные права не будут входить в предмет настоящего исследования.

Что касается соотношения социальных и культурных прав, то обе названные группы прав, несомненно, способствуют духовному развитию личности, и иногда определить, в какую группу входит то или иное право, не представляется возможным. Например, конституционное право на образование имеет двойственную природу – социальную и культурную. Социальное право на образование, выражающееся в возможности рассчитывать на активное содействие государства в получении образования (стипендии, льготы для обучающихся), сочетается с культурным правом на образование как возможностью приобретения общих и специальных знаний, развития способностей и удовлетворения культурных потребностей.

С учетом этого представляется, что оптимальным теоретическим подходом, способствующим более глубокому исследованию каждой из названных групп прав, является использование, по примеру Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года, конкретных обозначений видов прав¹. Несмотря на отсутствие такой классификации прав по группам в Конституции Российской Федерации, она имеет легальное выражение в федеральном законодательстве. Так, преамбула, а также абзац 2 части 1 статьи 15 Закона о соотечественниках за рубежом закрепляют, что российские соотечественники вправе полагаться на поддержку Российской Федерации в осуществлении своих гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав (социальные права отделены от экономических). Таким образом, исключая из сферы исследования трудовые и культурные права, для целей настоящего исследования под основными

¹ В некоторых зарубежных государствах отделение экономических прав от социальных имеет конституционную форму (см., например: Главы 1 и 2 Раздела III Конституции Португальской Республики от 2 апреля 1976 г. // URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=141> (дата обращения: 31.07.2019)).

социальными правами иностранных граждан понимаются следующие права, получившие закрепление в Конституции Российской Федерации:

1) защита материнства, детства и семьи государством (часть 1 статьи 38), право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (часть 1 статьи 39);

2) право на жилище (часть 1 статьи 40). В качестве отдельного элемента оно входит в правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства. Конституционные нормы о праве на жилище и его обеспечении являются базой для развития жилищного законодательства на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. При этом Конституционный Суд Российской Федерации в одном из своих решений подчеркивает, что право на жилище, несомненно, имеет экономическое содержание, однако не может рассматриваться как исключительно экономическое право, поскольку выполняет социально значимую функцию и обеспечивает человеку реализацию ряда основных прав и свобод, гарантированных Конституцией Российской Федерации¹;

3) право на охрану здоровья и медицинскую помощь (часть 1 статьи 41). Указанное право реализуется посредством комплекса мер, к которым относятся создание благоприятных условий труда, быта, отдыха, воспитания и обучения людей, предоставление населению медико-социальной помощи, производство доброкачественных продуктов питания и охрану окружающей природной среды;

4) право на образование (часть 1 статьи 43). Гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Иностранные граждане

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2012 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ф.Х. Сумеровой и Ю.А. Шикунова» // СПС «КонсультантПлюс».

обладают равными с гражданами Российской Федерации правами при получении образования различного уровня. Изъятия из этого правила предусматриваются международными договорами, федеральными законами и подзаконными актами.

В правовой литературе используются различные подходы для определения группы социальных прав и свобод человека. Так, Е.В. Аристов под конституционными социальными правами предлагает понимать гарантированные государством возможности удовлетворения жизненных потребностей человека, его достойной жизни и свободного развития. Причем указанной группе прав корреспондирует обязанность государства осуществлять определенные организационно-правовые мероприятия, влекущие за собой перераспределение части его финансовых средств на прямое обеспечение материальными благами отдельных категорий граждан¹. Н.Д. Терещенко считает, что социальные права человека – это закрепленные в Конституции Российской Федерации основные права, предоставляющие каждому человеку возможность претендовать на получение от государства определенных материальных благ и обеспечивающие ему достойный уровень жизни и социальную защищенность².

Близкое по содержанию определение отстаивает О.А. Снежко, который под социальными правами понимает закрепленные в Основном Законе возможности физического лица претендовать на получение от государства определенных материальных благ с целью удовлетворения его жизненных потребностей, необходимых ему для нормального физиологического, материального и духовного существования и развития³. Отсутствие в дефиниции категории «достойная жизнь» в качестве одной из целей существования социальных прав автор объясняет тем, что «достоинство» –

¹ См.: Аристов Е.В. Социальные права человека и гражданина в Российской Федерации: конституционное исследование: Автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 7.

² См.: Терещенко Н.Д. Указ. соч. С. 90.

³ См.: Снежко О.А. Конституционно-правовая природа социальных прав // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 10-13 марта 2010 г. М., 2010. С. 179–180.

категория, которая слишком трудно поддается конкретизации, стабильной и однозначной правовой оценке. «Достойная жизнь», по мнению исследователя, – оценочное понятие философско-политологического, культурно-нравственного характера и обозначить его четкие юридические рамки достаточно проблематично¹.

В.А. Иваненко и В.С. Иваненко, напротив, включают термин «достойная жизнь» в определение социальных прав и считают, что социальные права – это признаваемый обществом и государством и закрепленный в нормативно-правовых актах комплекс прав и свобод, которыми должен обладать каждый человек с целью обеспечения и защиты своих определенных свойств, интересов и возможностей, необходимых ему для нормального физиологического, материального и духовного существования и развития, для социально достойной жизни и общественно значимой деятельности².

Представляется, что категорию «достойная жизнь» не следует исключать из дефиниции социальных прав, поскольку именно с ее помощью в Конституции определяется одна из целей деятельности социального государства (часть 1 статья 7). В этой связи необходимо поддержать позицию В.А. Иваненко и В.С. Иваненко, поскольку она в полной мере учитывает многоплановость социальных прав, призванных обеспечить социально приемлемую жизнь индивида, а также его нормальное материальное, духовное и физиологическое существование в обществе. При этом, определяя социальные права иностранных граждан, необходимо указать на зависимость объема указанных прав от основных направлений государственной миграционной политики, проводимой государством по отношению к отдельным категориям иностранных граждан, в пребывании которых на своей территории государство заинтересовано в бóльшей

¹ См.: Снежко О.А. Защита социальных прав граждан: теория и практика: монография. М., 2013. С. 15.

² Иваненко В.А., Иваненко В.С. Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты. М., 2003. С. 34.

степени. С учетом этого 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.

Юридическая сущность социальных прав в конституционно-правовой доктрине определяется по-разному. Социальные права нередко рассматриваются как некое «пожелание», которое не имеет силы императивного законодательного установления. Например, М.В. Баглай считает, что прямое действие социальных прав является относительным, поскольку это не столько юридические нормы, сколько стандарт, к которому государство должно стремиться в своей политике¹. В.А. Четвернин подчеркивает, что социальные права напрямую зависят от материальных возможностей государства и поэтому не могут рассматриваться как обязательства государства перед гражданами². Аналогичную позицию занимает К.Б. Бароцкая: «Социальные права имеют совершенно иную природу, чем гражданские и политические. Для реализации социальных прав недостаточно просто воздерживаться от вмешательства в данную сферу: их реализация предполагает активную роль государства...»³. С.С. Алексеев полагает, что социальные права есть особые «юридически слабые права публичного характера»⁴. Сторонники такого подхода в подтверждение своей правоты ссылаются на часть 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 года, в которой закреплено, что указанные права должны обеспечиваться постепенно и «в

¹ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М., 2013. С. 271.

² См.: Четвернин В.А. Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий. М., 1997. С. 57.

³ Бароцкая К.Б. Конституционное право на социальное обеспечение в системе прав человека и гражданина: Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006.

⁴ Алексеев С.С. Право: азбука-теория-философия: опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 622.

максимальных пределах имеющихся ресурсов». Представляется, что подобное восприятие социальных прав имеет следующие основные недостатки.

Прежде всего, Конституция Российской Федерации не разделяет права человека на собственно права и стандарты: все без исключений права и свободы являются непосредственно действующими (статья 18). Кроме того, утверждение о том, что исключительность социальных прав определяется тем, что «они сто́ят денег», а другие права – нет, весьма сомнительно, ведь для надлежащей реализации личных и политических прав государство также обязано потратить немалую часть бюджета на весьма широкие и ресурсоемкие программы. В.Д. Зорькин отмечает, что «социальные права рассматриваются в современной правовой науке как равные по значимости гражданским и политическим правам, как естественные по своей природе, основанные на принципах солидарности и распределительной справедливости правовые притязания»¹. Схожие взгляды высказываются и представителями зарубежного правоведения. Так, Комитет независимых экспертов Европейской социальной хартии подчеркивает, что необходим отход от старых представлений о социальной помощи, которая ассоциировалась с благотворительностью – теперь это область прав². В свою очередь Б. Матье в ходе анализа положений, затронутых в Заключении Венецианской комиссии по предложению пересмотра Конституции Люксембурга, отмечает, что социальные права «представляют собой конституционные обязательства, налагаемые на государственные органы власти»³. В связи с этим представляется, что наличие социальных прав есть атрибутивное качество Российской Федерации, которая имеет юридические

¹ Зорькин В.Д. Верховенство права и встреча цивилизаций // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 1. С. 5.

² Права человека на каждый день: значение деятельности Совета Европы в сфере защиты прав человека. Страсбург, 1996. С. 47.

³ Матье Б. Пересмотр Конституции Люксембурга. Обзор современных проблем конституционного права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 4. С. 39.

обязанности перед населением, и от которых оно не может освободиться без риска утраты своей легитимности.

Таким образом, исследование вопроса о сущности и содержании конституционных социальных прав иностранных граждан позволяет сформулировать следующие основные выводы.

1. Основой для развития представлений о социальных правах в России выступает право каждого на достойное человеческое существование, впервые обоснованное в трудах русских правоведов либерального направления в начале XX века (П.И. Новгородцев, Б.А. Кистяковский, В.С. Соловьев, С.И. Гессен). В советский период социальные права получили конституционное закрепление, что позволяло раскрыть социалистическое содержание основных прав советских граждан. При этом в законодательстве наблюдалась тенденция к уравниванию трудящихся иностранцев с гражданами РСФСР (в частности, в сфере социальных прав), поскольку в основу подхода к наделению правами был положен классовый признак. Конституция Российской Федерации предоставляет иностранным гражданам «национальный режим», в результате чего указанные лица наделяются всеми социальными правами, гарантированными на конституционном уровне. При этом границы их реализации устанавливаются федеральным законодательством и положениями международных договоров Российской Федерации, что создает гибкие условия для привлечения на территорию страны тех категорий иностранных граждан, которые способны органично включиться в систему позитивных социальных связей и стать полноправными членами российского общества.

2. При определении содержания социальных прав иностранных граждан необходимо исходить из заведомой условности любой классификации прав и свобод человека и невозможности четкого распределения конституционных прав по категориям. Вместе с тем, представляется, что в условиях рыночной экономики и признания права частной собственности, существуют необходимые основания для

разграничения социальных и экономических прав иностранных граждан с целью их более глубокого самостоятельного изучения. 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. Правами на социальное обеспечение, жилище, образование, а также охрану здоровья и медицинскую помощь социальные права иностранных граждан не исчерпываются, однако именно перечисленные права наиболее ярко выражают социальную сущность Российской Федерации, политика которой направлена на создание условий для достойной жизни и свободного развития каждого человека.

3. В противовес позиции, распространенной в юридической литературе, социальные права иностранных граждан не должны рассматриваться лишь в качестве своего рода эталона, который не имеет силы императивного законодательного установления и к реализации которого государство лишь стремится. Исходя из текста Основного Закона, социальные права равны по значимости личным, политическим, экономическим и культурным правам человека, имеют естественную природу, являются правами прямого действия, а их наличие выступает атрибутивным качеством Российской Федерации.

3. Соотношение международных стандартов и законодательства Российской Федерации в сфере социальных прав иностранных граждан

Принцип уважения прав человека является одним из основополагающих принципов международного права, имеющих императивный характер (*jus cogens*)¹. Указанный принцип развивается в

¹ Их императивность признается Верховным Судом Российской Федерации (см.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 года № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Бюллетень ВС РФ. 2003. № 12).

Уставе ООН¹, в котором закреплена обязанность государств осуществлять международное сотрудничество в поощрении и развитии уважения к правам человека без какой-либо дискриминации (часть 3 статьи 1). В результате указанных преобразований конституционное право стало все больше подпадать под влияние международных стандартов в области прав человека.

Членство Российской Федерации в международных организациях, а также общий курс на развитие в России правового государства предполагает совершенствование национального законодательного обеспечения социальных прав иностранных граждан с учетом международных стандартов. Применение норм международного права в национальных правовых системах основывается на принципе добровольности, путем участия суверенных государств в разработке международных актов, их ратификации и дальнейшем добросовестном выполнении исходя из экономических возможностей общества на соответствующем этапе развития². Как отмечает И.А. Умнова-Конюхова, для Конституции Российской Федерации характерно закрепление прямого действия принципов и норм международного права, которое означает, что прямое действие имеют как права и свободы, непосредственно отраженные в Основном Законе, так и те из них, которые являются нормами международного права и признаются частью правовой системы Российской Федерации³.

В юридической литературе нет единого подхода к определению международных стандартов в области прав человека. О.И. Тиунов определял такие стандарты как правила, выраженные в виде общепризнанных принципов и норм международного права в сфере прав человека, которые юридически обязывают государства создавать правовой, политический и

¹ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 14.

² См.: Волкова М.А. Эффективность формирования системы права в современных условиях // История государства и права. 2013. № 16. С. 30–32.

³ См.: Умнова И.А. О современном понимании Конституции Российской Федерации в контексте доктрин конституционализма и судебной правоприменительной практики // Государство и право. 2014. № 11. С. 19–20.

социальный режим обеспечения прав и свобод человека¹. С.В. Черниченко считает, что международные стандарты являются международно-правовыми обязательствами, которые развивают и конкретизируют принцип уважения прав человека². В свою очередь А.С. Автономов полагает, что под международными стандартами в области прав человека понимаются принципы международного права, относящиеся к той или иной сфере правового регулирования³.

С учетом приведенных позиций международные стандарты в области прав человека могут быть определены как нормативный минимум, устанавливающий необходимый и достаточный уровень государственной регламентации прав и свобод человека, а также их реализации с законодательно допустимыми отступлениями в той или иной ситуации в форме превышения либо конкретизации данного минимума. При этом всякое необоснованное уменьшение этого объема является нарушением международного стандарта, влекущего за собой те или иные международно-правовые последствия⁴.

Международные стандарты прав и свобод человека могут быть классифицированы по различным основаниям, однако представляется, что для достижения целей настоящего исследования необходимо проанализировать следующие группы в зависимости от уровня правового регулирования:

1) универсальные международные стандарты (закреплены в международно-правовых документах, признаваемых большинством государств);

¹ См.: Тиунов О.И. Международное гуманитарное право. Общая часть. М., 1997. С. 261.

² См.: Международное право. Дипломатическая академия МИД России: Учеб. / Под ред. А.А. Ковалева, С.В. Черниченко. М., 2006. С. 309.

³ См.: Автономов А.С. Международные стандарты в сфере отправления правосудия. М., 2007. С. 11. При этом автор подчеркивает, что бессмысленно противопоставлять нормы принципам, поскольку принципы права невозможно рассматривать без связи с нормами права, а правовые нормы не могут существовать вне правовых принципов. Содержанием принципов права являются фундаментальные начала, из которых исходят при формулировании, толковании и реализации норм права (см.: Автономов А.С. Ювенальная юстиция. М., 2009. С. 87).

⁴ См.: Алексеева Л.В. Международные трудовые стандарты прав и свобод человека в Российской Федерации // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 6. С. 16.

2) региональные международные стандарты (закреплены в международно-правовых актах межгосударственных организаций, созданных по территориальному признаку);

3) межгосударственные стандарты правового регулирования (содержатся, как правило, в двухсторонних межгосударственных договорах и соглашениях)¹.

Минимальные требования к обеспечению социальных прав иностранных граждан содержатся как в международно-правовых актах, распространяющих свое действие на всех без исключения людей, так и в специальных международно-правовых источниках, устанавливающих гарантии реализации социальных прав отдельных категорий иностранных граждан (трудящихся-мигрантов, беженцев).

Так, социальные права иностранных граждан на охрану здоровья, жилище и социальное обеспечение основываются на положениях базового международно-правового акта универсального характера – Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года², в которой закреплено, что каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам (статья 25). Нормы Всеобщей декларации прав человека не имеют императивного характера, однако они оказывают неоспоримое морально-политическое воздействие на государства и являются практическим руководством при регулировании социальных прав человека и, в том числе, иностранных граждан³.

¹ См.: Лаптев Г.С. Международные стандарты социального обеспечения: Дис. ... канд. юр. наук. Екатеринбург, 2011. С. 54–60.

² Российская газета. 1995. № 67.

³ См.: Атабекова Н.Е. Социальные права человека в международно-правовом измерении // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2016. № 7–5. С. 916.

В целях дополнения и развития декларативных норм Всеобщей декларации прав человека нормами и стандартами, которые обладают юридической силой, в 1966 году был принят Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Участвующие в Пакте государства признают право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование (статья 9); право на достаточный жизненный уровень, включая достаточное питание, одежду, жилище и на непрерывное улучшение жизни (статья 11); на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (статья 12); право на образование (статья 13). Содержание права на достаточный жизненный уровень (составляющие его компоненты) разъясняется в замечаниях общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам ООН: № 4 – право на достаточное жилье, № 12 – право на наивысший достижимый уровень здоровья¹. Право иностранных граждан на образование развивается в Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования. В частности, в ней закрепляется обязанность государств по предоставлению иностранным гражданам, проживающим на их территории, такого же доступа к образованию, что и своим гражданам².

Положения Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 года, касающиеся прав иностранных граждан на социальное обеспечение и медицинскую помощь, развиваются Международной конвенцией о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 года. Нормами указанной конвенции установлено, что в сфере социального обеспечения трудящиеся-мигранты и члены их семей пользуются в государстве работы по найму правами наравне с его гражданами в той степени, в какой они выполняют требования, предусмотренные применимым законодательством этого государства и

¹ См.: Международные договоры по правам человека. Том I. Подборка замечаний общего порядка и общих рекомендаций, принятых договорными органами по правам человека // URL: http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9_ru.pdf (дата обращения: 13.07.2018).

² Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (заключена в Париже 14 декабря 1960 г.) // Ведомости ВС СССР. 1962. № 44. Ст. 452.

применимыми двусторонними или многосторонними договорами (часть 1 статьи 27). Закрепляется минимальный уровень медицинского обслуживания: трудящиеся-мигранты и члены их семей имеют право на получение любой медицинской помощи, которая является крайне необходимой для сохранения их жизни или избежания непоправимого ущерба их здоровью на основе равенства с гражданами соответствующего государства (статья 28).

Российская Федерация не присоединилась к Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года, однако это не означает, что международные стандарты в сфере социальных прав трудящихся-мигрантов, нашедшие в ней отражение, не имеют значения для Российского государства. Как отмечает Г.С. Лаптев, указанные стандарты должны, несомненно, рассматриваться в качестве ориентира для законодателя и правоприменителя¹.

Право отдельных категорий иностранных граждан на образование также находит выражение в положениях международных актов, направленных на защиту беженцев. Конвенцией о статусе беженцев от 28 июля 1951 года² установлено, что в отношении начального образования договаривающиеся государства предоставляют беженцам то же правовое положение, что и гражданам (часть 1 статьи 22). В вопросах освобождения от платы за право учения и сборов, а также предоставления стипендий стороны обязуются предоставлять беженцам правовое положение не менее благоприятное, чем то, которым обычно пользуются иностранцы при тех же обстоятельствах (часть 2 статьи 22). Аналогичное правило действует и относительно права беженцев на жилище (статья 21).

Наиболее детализировано на международно-правовом уровне регулируется право иностранных граждан на социальное обеспечение. Речь идет, прежде всего, об актах одного из специализированных учреждений ООН – Международной организации труда (далее – МОТ). Основным

¹ См.: Лаптев Г.С. Указ. соч. С. 51.

² Бюллетень международных договоров. 1993. № 9.

направлением деятельности МОТ является разработка норм в сфере труда и социального обеспечения, которые облекаются в форму конвенций и рекомендаций. Конвенции подлежат ратификации, после которой государство приобретает юридические обязательства по их практическому осуществлению, в то время как рекомендации являются лишь моделью, которую государство имеет право, но не обязано использовать при осуществлении правового регулирования¹. В рамках настоящего исследования важным представляется анализ и тех актов МОТ, к которым не присоединилась Российская Федерация, поскольку их содержание определяет основные идеи международного права в сфере регулирования социального обеспечения иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность не в государстве своей гражданской принадлежности.

Базовое значение для большинства международных актов, на основании которых регулируется социальное обеспечение трудящихся-мигрантов, имеет Конвенция МОТ от 22 июня 1962 года № 117 «Об основных целях и нормах социальной политики»². В ней подчеркивается, что соглашения между странами-донорами рабочей силы и странами-реципиентами должны предусматривать, что трудящиеся-мигранты пользуются защитой и преимуществами не в меньшей степени, чем трудящиеся, которые проживают в районах использования труда (часть 2 статьи 8). Большинство международных актов, регулирующих социальный статус трудящихся-мигрантов, содержат положения, основанные на указанной Конвенции. Так, Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 года³ в разделе «Экономические

¹ Характеризуя рекомендательные международные акты, А.С. Автономов указывает, что несмотря на то, что они «формально не имеют обязательной юридической силы, государства все же не могут полностью игнорировать содержащиеся в них положения, поскольку они сами либо непосредственно участвовали в их разработке и принятии на каких-либо международных конференциях..., либо являются сторонами в международном договоре, предусматривающем создание органов, компетентных принимать рекомендательные решения...» (см.: Автономов А.С. Указ. соч. 2009. С. 88).

² Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. 1957–1990. Т. II. Женева, Международное бюро труда, 1991. С. 1321–1329 (Российская Федерация не участвует).

³ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (подписан в Хельсинки 1 августа 1975 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXI. М., 1977. С. 544–589.

и социальные аспекты мигрирующей рабочей силы» призывает обеспечить равноправие между гражданами принимающих стран и рабочими-мигрантами в том, что касается условий найма и труда, а также социального обеспечения, и следить за тем, чтобы для рабочих-мигрантов создавались удовлетворительные условия жизни, особенно в отношении жилья.

Конвенцией МОТ от 1 июля 1949 года № 97 «О трудящихся-мигрантах»¹ закрепляется обязанность государств, для которых конвенция находится в силе, предоставлять законно прибывшим иммигрантам условия не менее благоприятные, чем те, которыми пользуются их собственные граждане в вопросах социального обеспечения (статья 6). Сюда относится постановление закона в отношении несчастных случаев на производстве, болезни, инвалидности, охраны материнства, старости, смерти, безработицы, а также всех прочих случаев, которые в соответствии с законодательством страны охватываются системой социального обеспечения.

Равенство в социальном обеспечении иностранных граждан независимо от срока пребывания в стране устанавливается в государствах, ратифицировавших Конвенцию МОТ от 28 июня 1962 года № 118 «О равноправии граждан страны, иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения»². Принятые обязательства, по желанию сторон, могут предусматривать одну или более социальных гарантий: пособие по инвалидности в случае потери трудоспособности, пенсионное обеспечение, медицинское обслуживание, пособие по безработице и т.п. (часть 1 статьи 2). Существенной особенностью рассматриваемой Конвенции является установление ею основы для классификации международных соглашений и договоров в области социального обеспечения по принципам «территориальности» и «пропорциональности» (пункт 3 статьи 7).

¹ Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919–1956. Т. I. Женева. Международное бюро труда, 1991. С. 965–981 (Российская Федерация не участвует).

² Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. 1957–1990. Т. II. Женева, Международное бюро труда, 1991. С. 1330–1337 (Российская Федерация не участвует).

Координация национальных систем социального обеспечения с учетом различия в уровнях развития государств осуществляется на основании Конвенции МОТ от 21 июля 1982 года № 157 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения».¹ В ней подчеркивается, что права на различные виды социального обеспечения, приобретенные на территории одного государства, должны признаваться на территории всех государств, которые являются сторонами соглашения. Указанная Конвенция подтверждает приверженность государств-членов МОТ принципу равноправия и расширила его содержание, распространив на все виды социального обеспечения, установленные Конвенцией МОТ от 28 июня 1952 года № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения»² (далее – Конвенция МОТ 102 о нормах социального обеспечения).

Российская Федерация имеет достаточные условия для ратификации названных выше конвенций МОТ, что подтверждается большинством исследователей. Так, Г.С. Лаптев, изучив международные стандарты социального обеспечения в актах МОТ на предмет их соответствия российскому социальному законодательству, пришел к выводу о том, что «действующее в Российской Федерации законодательство в части организационно-правовых форм социального обеспечения, категорий субъектов-получателей пособий... соответствует международным стандартам»³. В связи с этим представляется, что ратификация конвенций МОТ в области социального обеспечения трудящихся-мигрантов не потребует значительных изменений действующего законодательства.

Указанный вывод находит свое подтверждение при обращении к недавно завершённому процессу ратификации Российской Федерацией

¹ Конвенция МОТ от 21 июля 1982 г. № 157 Международной организации труда «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения» // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957 – 1990. Т. II. Женева, 1991. С. 1971–1982.

² Конвенция МОТ от 28 июня 1952 г. № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» // URL: <http://base.garant.ru/2541190/> (дата обращения: 13.08.2018).

³ Лаптев Г.С. Указ. соч. С. 102.

Конвенции МОТ № 102 о нормах социального обеспечения¹. Россия приняла на себя международно-правовые обязательства в отношении семи разделов указанной Конвенции: медицинское обслуживание, обеспечение по болезни, старости, в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональным заболеванием, обеспечение по материнству, инвалидности, а также по случаю потери кормильца. При этом анализ российского законодательства в сфере охраны здоровья показывает, что оно соответствует положениям Конвенции МОТ № 102 о нормах социального обеспечения, а по отдельным вопросам (в частности, в сфере обеспечения по болезни) даже предоставляет более высокий уровень защиты². С учетом этого представляется, что при соответствии законодательства Российской Федерации в области социального обеспечения международным стандартам, ратификация конвенций МОТ послужит дополнительной гарантией сохранения уровня социального обеспечения не ниже предусмотренного в ратифицированных международных документах. Указанная позиция поддерживается в научной литературе. По мнению И.В. Григорьева, в результате «Россия повысит свою привлекательность как участника международного трудового обмена, и позволит приезжать для осуществления трудовой деятельности в наше государство не только представителям низкооплачиваемых специальностей, которые требуют минимальной квалификации, но и высококвалифицированным специалистам...»³. В свою очередь, Н.В. Лутовинова и А.А. Овсянникова связывают перспективы дальнейшего, более широкого применения международных актов в сфере социального обеспечения с ратификацией принятых МОТ конвенций⁴.

Следует поддержать приведенные позиции. Вместе с тем, представляется, что основной проблемой, препятствующей ратификации

¹ Федеральный закон от 3 октября 2018 г. № 349-ФЗ «О ратификации Конвенции о минимальных нормах социального обеспечения (Конвенция № 102) // СЗ РФ. 2018. № 41. Ст. 6189.

² См.: Подписан закон о ратификации Конвенции о минимальных нормах социального обеспечения // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/58705> (дата обращения: 20.03.2019).

³ Григорьев И.В. Указ. соч. С. 90–91.

⁴ См.: Лутовинова Н.В., Овсянникова А.А. Международно-правовые стандарты в области социального обеспечения // Социально-политические науки. 2017. № 2. С. 83.

Конвенций МОТ в сфере социального обеспечения иностранных граждан, является чрезмерная нагрузка на бюджет, требующая серьезного анализа. Аргумент о недостаточности финансовых средств вполне понятен, однако он требует конкретных объяснений относительно того, какие финансовые показатели достаточны для того, чтобы могла состояться ратификация.

Переходя к рассмотрению региональных международных стандартов в сфере социальных прав иностранных граждан, необходимо подчеркнуть важную роль актов Совета Европы в области социального обеспечения. К ним относятся Конвенция «О защите прав человека и основных свобод» от 4 ноября 1950 года¹, Европейский кодекс социального обеспечения от 16 апреля 1964 года², а также пересмотренная Европейская социальная хартия от 3 мая 1996 года (далее – Хартия, ЕСХ)³.

Российская Федерация ратифицировала Европейскую социальную хартию 1996 года⁴, однако в соответствии с механизмом, установленном в пункте 1 статьи А части III Хартии (участникам позволяет выборочно подходить к определению экономических и социальных положений, имеющих для них обязательную силу), приняла на себя только часть предусмотренных в ней обязательств. Императивными для Российской Федерации являются 6 (статьи 1, 5, 6, 7, 16 и 20) из 9 обязательных статей части II Хартии, среди которых право семьи на социальную, правовую и экономическую защиту. Из трех оставшихся обязательных статей (12, 13 и 19) не ратифицирована лишь статья 13 ЕСХ, в то время как статья 12 «Право на социальное обеспечение» и статья 19 «Право работников-мигрантов и их семей на защиту и помощь» ратифицированы не в полном объеме, хотя и содержат положения о социальных правах. Так, пункт «с» параграфа 4 статьи

¹ СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

² Европейский кодекс социального обеспечения ETS № 048 (принят в Страсбурге 16 апреля 1964 г.) (Российская Федерация не участвует) // URL: <http://docs.cntd.ru/document/901801282> (дата обращения: 12.02.2018).

³ Бюллетень международных договоров. 2010. № 4. Причиной пересмотра Европейской социальной хартии 1961 г. стали проводимые социальные реформы, а также вступление в европейское сообщество бывших социалистических государств (см.: Лаптев Г.С. Указ. соч. 2011. С. 106).

⁴ Федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года» // СЗ РФ. 2009. № 23. Ст. 2756.

19 Хартии обязует государства предоставлять работникам-мигрантам режим, не менее благоприятный, чем предоставляется собственным гражданам в сфере обеспечения жильем. Обязательство государств в рамках этого пункта состоит в ликвидации всех проявлений юридической и фактической дискриминации в вопросах, касающихся доступа к государственному и частному жилью. Необходимо ликвидировать все юридические и фактические ограничения, возникающие при покупке дома, при получении субсидируемого жилья или жилищных пособий, таких как кредит или других выплат.

Таким образом, полная ратификация статей 12, 13 и 19 ЕСХ повлечет за собой дополнительные финансово-экономические обязательства и необходимость проведения значительной работы по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с нормами международного права.

С целью достижения большего единства национальных законодательств в области социального обеспечения, его многосторонней координации, а также регулирования вопросов, связанных с социальным обеспечением иностранных граждан, была принята Европейская конвенция о социальном обеспечении¹. В ней подтверждается принцип равенства граждан договаривающихся стран и лиц без гражданства, а также принцип сохранения пособий независимо от места жительства – иными словами те принципы, которые лежат в основе Европейской социальной хартии и конвенций МОТ. Европейская конвенция о социальном обеспечении выполняет значение акта, на основании которого могут заключаться и развиваться двусторонние и многосторонние соглашения между европейскими государствами. Представляется, что Российская Федерация имеет необходимые предпосылки для присоединения к указанной конвенции,

¹ Европейская конвенция о социальном обеспечении ETS № 078 (принята в Париже 14 декабря 1972 г.) (Российская Федерация не участвует) // URL: <http://docs.cntd.ru/document/901909567> (дата обращения: 13.02.2018).

основной из которых выступает высокий уровень участия России в международном трудовом обмене.

К группе международных актов европейских государств, которые касаются социальных прав трудящихся-мигрантов, необходимо отнести также Европейскую конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов от 24 ноября 1977 года¹. В соответствии с ней трудящимся-мигрантом признается гражданин государства, которому другим государством разрешено проживать на его территории для выполнения оплачиваемой работы. При этом участники Конвенции обязуются предоставлять на своей территории трудящимся-мигрантам и членам их семей в области социального обеспечения такой же режим, что и своим гражданам, в том числе оказывать социальную и медицинскую помощь. Российская Федерация в указанной Конвенции не участвует, соответственно, ее положения не являются обязательными для Российского государства, однако они играют роль международных стандартов, к которым Российское государство может стремиться.

Социальные права иностранных граждан на охрану здоровья, медицинскую помощь и социальное обеспечение находят выражение и в многосторонних соглашениях регионального характера, к которым относятся соглашения, действующие в рамках СНГ. Так, Конвенция СНГ от 26 мая 1995 года «О правах и основных свободах человека» (далее – Конвенция СНГ о правах человека)² содержит положения, касающиеся эффективного осуществления права трудящихся-мигрантов на охрану здоровья (статья 15). В частности, Договаривающиеся Стороны обязуются, непосредственно или в сотрудничестве с государственными или частными организациями предпринимать соответствующие меры, направленные на: устранение в максимально возможной степени причин ухудшения здоровья; обеспечение консультативных услуг и учебной базы для укрепления здоровья и

¹ Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

² Бюллетень международных договоров. 1999. № 6.

поощрения личной ответственности в вопросах здоровья; обеспечение санитарно-гигиенических условий, предотвращающих в максимально возможной степени возникновение эпидемических, эндемических и других заболеваний. В статье 16 Конвенции СНГ о правах человека отмечено, что каждый человек (в том числе, трудящийся-мигрант) имеет право на социальное обеспечение, включая социальное страхование по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, воспитания детей и в других случаях, установленных национальным законодательством. В целях обеспечения эффективного осуществления права на социальную и медицинскую помощь Договаривающиеся Стороны обязуются обеспечить, чтобы любое лицо, которое не имеет достаточных средств и которое не может добыть такие средства своими усилиями или из других источников, в частности, за счет льгот в рамках системы социального обеспечения, получало необходимую помощь, а в случае болезни – уход, необходимый в его состоянии.

На реализацию права на охрану здоровья направлено и Соглашение СНГ от 26 июня 1992 года «О сотрудничестве в области охраны здоровья населения»¹. В соответствии с указанным соглашением Договаривающиеся Стороны обязуются оказывать экстренную и неотложную медицинскую помощь гражданам стран СНГ без взаимных компенсаций затрат, а также плановую медицинскую помощь по направлению органов и учреждений здравоохранения с возмещением фактических затрат направляющей стороной либо на условиях, предусмотренных двусторонними договорами.

Таким образом, анализ многосторонних соглашений государств-участников СНГ в области обеспечения основных социальных прав трудящихся-мигрантов показывает, что с их помощью регулируются вопросы предоставления различных видов социального обеспечения, а также регламентируются направления сотрудничества государств-участников. В большинстве таких соглашений предусматривается возможность или

¹ Бюллетень международных договоров. 1993. № 6.

содержится рекомендация заключения двусторонних соглашений в рассматриваемой сфере.

С учетом развития евразийской интеграции, необходимым представляется также анализ актов ЕАЭС, устанавливающих дополнительные гарантии обеспечения основных социальных прав иностранных граждан из государств-членов на территории Российской Федерации¹.

В Договоре о ЕАЭС (абзац 11 часть 5 статьи 96) используется понятие «трудящиеся государств-членов»² – это лица, являющиеся гражданами государств-членов, законно находящиеся и на законном основании осуществляющие трудовую деятельность на территории государства трудоустройства, гражданами которого они не являются и в котором постоянно не проживают³. Договор о ЕАЭС закрепляет повышенный по сравнению с иными иностранными работниками уровень гарантированности прав таких лиц в сфере образования, медицинской помощи и социального обеспечения. При этом граждане Республики Беларусь пользуются бóльшим объемом прав на территории Российской Федерации в силу Договора о Союзном государстве⁴. По мнению некоторых исследователей, это способно

¹ В юридической литературе отмечается, что Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), на смену которому пришел ЕАЭС, изначально носило временный, промежуточный характер. Подписание 29 мая 2014 года Договора о ЕАЭС представляет собой новый этап постсоветской интеграции, который направлен на выработку однотипных механизмов регулирования экономики и применения гармонизированных правовых норм. Союз выступает правопреемником ЕврАзЭС и в настоящий момент объединяет Российскую Федерацию, Республику Беларусь, Республику Казахстан, Республику Армения и Кыргызскую Республику (см.: Капустин А.Я. Договор о Евразийском экономическом союзе – новая страница правового развития евразийской интеграции // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 99).

² Как отмечается в научной литературе, термин «трудящийся государств-членов» по замыслу составителей Договора о ЕАЭС должен был провести аналогию с работниками, свободно передвигающимися внутри Европейского союза (см.: Давлетгильдеев Р.Ш., Сычева О.В. Международно-правовое сотрудничество в области трудовой миграции: от ЕврАзЭС к Евразийскому экономическому союзу // Журнал российского права. 2015. № 6. С. 151).

³ Правовой статус трудящихся государств-членов обладает спецификой: 1) им не требуется получение разрешения на осуществление трудовой деятельности в России; 2) в отношении них не применяются ограничения, связанные с защитой национального рынка труда; 3) они имеют право осуществлять трудовую деятельность в России по трудовому договору, а также выполнять работы (оказывать услуги) по гражданско-правовому договору. Указанные особенности дают основание говорить об отграничении трудящихся государств-членов ЕАЭС от трудовых мигрантов из других государств и указывает на наличие у первых особого правового статуса (см.: Иванчак А.И. Правовое регулирование труда работников-мигрантов стран ЕАЭС // Право и управление. XXI век. 2015. № 3. С. 88).

⁴ См: Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства» // СЗ РФ. 2000. № 7. Ст. 786.

привести к дисбалансу в объеме прав в рамках ЕАЭС¹. Так, в отличие от всех иных членов ЕАЭС, гражданам которых в России предоставляется право на получение бесплатной медицинской помощи в экстренной и неотложной формах, для граждан Республики Беларусь предусмотрены равные с россиянами права в получении медицинской помощи в рамках Союзного государства². Вне зависимости от наличия полиса обязательного медицинского страхования гражданам Республики Беларусь, временно пребывающим в Российской Федерации и работающим по трудовым договорам, должна оказываться медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения за счет бюджетных ассигнований.

С учетом вышеизложенного необходимо сделать вывод о том, что 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.

Кроме того, в целях реализации пункта 3 статьи 98 Договора о ЕАЭС о правах трудящихся государств-членов в пенсионной сфере разработан и согласовывается проект Договора о пенсионном обеспечении на пространстве ЕАЭС. При этом процесс обеспечения равных прав в сфере пенсионного обеспечения в рамках ЕАЭС осложняется существенными различиями пенсионных систем стран-участниц, которые выражаются в: 1) разных подходах к финансированию и распределению пенсионных средств; 2) структурных характеристиках (источники и размер пенсионных отчислений, пенсионный возраст)³. Согласно положениям проекта Договора

¹ См., например: Давлетгильдеев Р.Ш., Сычева О.В. Указ. соч. С. 143–153.

² Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь от 24 января 2006 г. «О порядке оказания медицинской помощи гражданам Российской Федерации в учреждениях здравоохранения Республики Беларусь и гражданам Республики Беларусь в учреждениях здравоохранения Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 21. Ст. 2395.

³ См.: Дятлов С.А., Фейгин Г.Ф., Лебедева Л.Ф. Трансформация пенсионных систем стран Евразийского экономического союза // Экономика региона. 2017. Т. 13. № 4. С. 1156–1157.

о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов ЕАЭС, государство-участник будет гарантировать гражданам других стран-участниц объем прав на пенсионное обеспечение, равный объему прав, который предоставляется гражданам этого государства-члена ЕАЭС при аналогичных условиях. Каждая страна ЕАЭС будет предоставлять трудящимся государств-членов часть пенсии за период работы и отчисления взносов. Пенсии будут выплачиваться государством, их назначившим, даже в случае проживания трудящихся в другой стране ЕАЭС. Предполагается, что при определении права на пенсии будет учитываться стаж работы, приобретенный в государствах-членах ЕАЭС как до, так и после вступления в силу проекта Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов, а также стаж, полученный на территории бывшего СССР.

В юридической литературе отмечается, что одним из эффективных путей повышения социальной защиты трудящихся в рамках ЕАЭС могла бы стать разработка и утверждение модельных законов, позволяющих осуществлять «гибкую» интеграцию стран в зависимости от социально-экономических условий. По мнению Н.В. Лутовиновой и А.А. Овсянниковой, в связи с тем, что интеграционные процессы носят сложный политический и экономико-социальный характер, модельные акты должны стать базовыми документами, на которых строятся интеграционные межгосударственные отношения, а также развиваются национальные правовые основы обеспечения социальных прав человека в странах ЕАЭС¹. Необходимо поддержать приведенную позицию, поскольку принятие модельных законов является одним из инструментов повышения эффективности регионального сотрудничества и способствует сближению нормативно-правовой базы государств-участников ЕАЭС в сфере социального обеспечения.

Межгосударственные стандарты правового регулирования, которые содержатся в двусторонних межгосударственных договорах и соглашениях, также регулируют вопросы социального обеспечения иностранных граждан.

¹ См.: Лутовинова Н.В., Овсянникова А.А. Указ. соч. С. 86.

Для их анализа необходимо обратиться к положениям упоминавшейся ранее Конвенции МОТ от 28 июня 1962 года № 118 «О равноправии граждан страны, иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения», которая, наряду с базовыми международными стандартами прав человека в данной сфере, устанавливает принципы финансирования социального обеспечения. В части 3 статьи 7 указанной Конвенции закреплено, что по взаимному соглашению между заинтересованными государствами, расходы по выплате пособий по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца либо распределяются между соответствующими государствами, либо их несет то государство, на территории которого проживает получатель. Таким образом, устанавливаются принципы «пропорциональности» и «территориальности» в построении двусторонних соглашений о социальном обеспечении.

Территориальный принцип основывается на том, что лицо подпадает под действие законодательства той страны, на территории которой проживает. Соответственно, именно это государство несет все расходы на предоставление социального обеспечения иностранному гражданину. При этом в договорах, построенных по принципу пропорциональности, на лицо распространяется социальное законодательство того из государств-участников договора, на территории которого оно работает или работало. Расходы на выплату пенсий и пособий распределяются пропорционально выработанному на их территории стажу или выплаченным страховым взносам.

Как отмечает Г.С. Лаптев, на практике принцип территориальности может создавать диспропорцию в затратах каждого из государств-участников на обеспечение лиц, подпадающих под действие построенного на таких началах международного договора¹. Автор подчеркивает, что именно поэтому «он оправдывает себя только при заключении договоров между

¹ См.: Лаптев Г.С. Межгосударственные договоры в области социального обеспечения: экономико-правовые аспекты // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2009. № 3. С. 156.

государствами, находящимися в более или менее равных социально-экономических условиях, тесно связанными между собой общими политическими, экономическими структурами, а также общим историческим прошлым. Отмеченная особенность наблюдается, например, в договорах между государствами, ранее входившими в состав СССР¹. Часть из них сохраняет свое значение для Российской Федерации. К таковым относятся соглашения СССР о сотрудничестве в области социального обеспечения с Румынской Народной Республикой², Чехословацкой Республикой (продолжает действовать только в отношениях между Российской Федерацией и Словакией)³, Венгерской Народной Республикой⁴ и Монгольской Народной Республикой.⁵ Характеризуя указанные соглашения, И.И. Шаманаева отмечает, что все они отличаются «максимально широкой сферой действия, поскольку... распространяются практически на все виды социального обеспечения, причем, если одно из государств вводит новый вид социального обеспечения, граждане другого государства-участника автоматически получают право пользоваться им (за исключением соглашения с Чехословацкой Республикой)»⁶.

Российская Федерация продолжает сотрудничество с иностранными государствами по вопросам социального обеспечения. После распада СССР Россией заключены, в частности, договоры с Республикой Беларусь⁷,

¹ Лаптев Г.С. Указ. соч. С. 156.

² Соглашение между СССР и Румынской Народной Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения (заключено в Бухаресте 24 декабря 1960 г.) // Ведомости ВС СССР. 1961. № 32. Ст. 333.

³ Соглашение между СССР и Чехословацкой Республикой о социальном обеспечении (заключено в Праге 2 декабря 1959 г.) // Ведомости ВС СССР. 1960. № 26. Ст. 236.

⁴ Соглашение между СССР и Венгерской Народной Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения (заключено в Будапеште 20 декабря 1962 г.) // Ведомости ВС СССР. 1963. № 25. Ст. 281.

⁵ Соглашение между СССР и Монгольской Народной Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения (заключено в г. Улан-Баторе 6 апреля 1981 г.) // Ведомости ВС СССР. 1982. № 10. Ст. 158.

⁶ Шаманаева И.И. Вопросы соотношения российского законодательства о социальном обеспечении с международными актами о правах человека: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 102.

⁷ Договор Российской Федерации с Республикой Беларусь от 24 января 2006 г. «О сотрудничестве в области социального обеспечения» // СЗ РФ. 2007. № 15. Ст. 1745.

Латвийской Республикой¹, Королевством Испания². Договоры с Республикой Беларусь и с Латвийской Республикой построены по принципу «территориальности», но некоторые положения содержат элементы «пропорциональности». Тем самым правовое регулирование отношений по социальному обеспечению осуществляется на более объективной экономической основе, что в современных условиях может рассматриваться в качестве критерия реальности исполнения принимаемых на себя обязательств.

На уровне двусторонних межгосударственных соглашений могут устанавливаться особенности оказания отдельным категориям иностранных граждан медицинской помощи (причем не только лицам, осуществляющим трудовую деятельность). Например, Соглашением между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 24 января 2006 года³ предусмотрено, что граждане Республики Беларусь, постоянно проживающие в России, Герои Советского Союза и кавалеры ордена Славы трех степеней из числа граждан Республики Беларусь наравне с гражданами Российского государства имеют право на бесплатное лечение в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения (абзац 2 статьи 3, абзац 2 статьи 4). В случае возникновения в период пребывания в России заболеваний, представляющих опасность для окружающих, временно пребывающие и временно проживающие в Российской Федерации граждане Республики Беларусь приравниваются к российским гражданам в вопросе получения медицинской помощи (абзац 2 статьи 5).

Таким образом, исследование международных правовых стандартов в сфере социальных прав иностранных граждан позволяет сформулировать следующие основные выводы.

¹ Договор между Российской Федерацией и Латвийской Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения (подписан в Риге 18 декабря 2007 г.) // СЗ РФ. 2011. № 11. Ст. 1506.

² Договор между Российской Федерацией и Королевством Испания о социальном обеспечении (подписан в Мадриде 11 апреля 1994 г.) // СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4171.

³ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь от 24 января 2006 г. «О порядке оказания медицинской помощи гражданам Российской Федерации в учреждениях здравоохранения Республики Беларусь и гражданам Республики Беларусь в учреждениях здравоохранения Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 21. Ст. 2395.

1. Российская Федерация признает общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры Российской Федерации, составной частью ее правовой системы, при этом устанавливая соотношение по юридической силе принципов международного права и внутригосударственных правовых норм¹. Разнообразие подходов к определению международных стандартов в сфере социальных прав иностранных граждан указывает на многоаспектный характер исследуемого понятия. Классификация международных стандартов может проводиться по различным основаниям, что обуславливает их значительный потенциал в механизме международно-правового регулирования социальных прав иностранных граждан. Определенный уровень реализации социальных прав иностранных граждан содержится в универсальных, региональных и межгосударственных стандартах.

2. Основной массив международно-правового регулирования статуса иностранных граждан в социальной сфере сосредоточен в области социального обеспечения трудящихся-мигрантов. В этой связи представляется, что заключение двусторонних договоров в сфере социального обеспечения с государствами-донорами рабочей силы является приоритетным направлением повышения социальной защищенности иностранных граждан, временно осуществляющих трудовую деятельность в Российской Федерации. С учетом соответствия российского законодательства международным стандартам в части организационно-правовых форм социального обеспечения и категорий субъектов-получателей пособий, видится целесообразной ратификации Российской Федерацией основополагающих конвенций МОТ (№№ 97, 117, 118, 157), устанавливающих принципы взаимного социального обеспечения трудящихся-мигрантов. Указанный шаг послужит дополнительной гарантией сохранения уровня социального обеспечения не ниже закрепленного в актах

¹ См.: Умнова-Конюхова И.А. Современное понимание предмета конституционного права в условиях бинарного развития внутригосударственного (национального) и международного права // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 153.

МОТ, что повысит привлекательность Российской Федерации для квалифицированных иностранных работников.

3. Укрепление евразийской интеграции в рамках ЕАЭС приводит к увеличению объема гарантий в социальной сфере, предоставляемых трудящимся государств-членов. Договором о ЕАЭС закреплён порядок оказания медицинской помощи трудящимся государствам-членам в экстренной и неотложной формах, а также обязательность их социального страхования (социального обеспечения). Продолжается согласование проекта Договора о пенсионном обеспечении на пространстве ЕАЭС, однако существенные различия пенсионных систем государств-членов в значительной степени затрудняют указанный процесс. Неоднородность правовой базы, на которой основывается статус граждан отдельных государств ЕАЭС, вызывает противоречия в правовом статусе трудящихся государств-членов.

Подводя итоги первой главы диссертационного исследования необходимо отметить, что характерной чертой отечественного социального законодательства стало закрепление в советских конституциях социально-экономических прав, действие которых распространялось, помимо советских граждан, на иностранных граждан и лиц без гражданства. В Конституции Российской Федерации в отношении иностранных граждан закреплён принцип «национального режима», который позволяет законодателю ограничивать либо расширять объём предоставления социальных прав, создавая определенную гибкость в реализации государственной миграционной политики. Особенности правового положения иностранных граждан в социальной сфере определяются, наряду с национальным законодательством, международными актами различного уровня, устанавливающими международно-правовые стандарты прав иностранных граждан в социальной сфере. Ряд основополагающих конвенций МОТ в сфере социального обеспечения трудящихся-мигрантов до сих пор не ратифицирован Российской Федерацией.

ГЛАВА II. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН

1. Система правовых актов, обеспечивающих социальные права иностранных граждан в Российской Федерации

Обеспечение социальных прав иностранных граждан всегда связано с выработкой подходов к распределению материальных ресурсов, объем которых должен соотноситься с экономическим потенциалом государства. Как справедливо отмечает В.Е. Чиркин, «излишние социальные обещания государственной власти, которые выходят за пределы реальных экономических возможностей общества и государства, ... могут лишь дискредитировать идею социального государства»¹. В связи с этим возникает вопрос о правовой природе принятия на себя Российской Федерацией обязанностей по обеспечению социальных прав не только собственных, но также иностранных граждан, что, несомненно, требует значительных затрат из бюджетов различных уровней.

Представляется, что к решению указанного вопроса следует подходить комплексно. Как уже отмечалось, Российское государство, как и большинство развитых государств, проводящих активную миграционную политику², в вопросе правового статуса иностранных граждан следует стандартам, отраженным в международных соглашениях различного уровня³. Кроме того, Российская Федерация заинтересована в привлечении отдельных категорий иностранных граждан (соотечественники, иностранные научные и педагогические работники и др.), что актуализирует необходимость

¹ Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 29.

² Например, иммиграционное право Соединенного Королевства традиционно выполняет идеологическую функцию по отношению к беженцам. По мнению А.В. Путова, «в этом качестве оно не вполне суверенно и стеснено международным гуманитарным правом и – особенно – Европейским правом» (Путов А.В. Статус иностранцев в иммиграционном праве Великобритании в эпоху глобализации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 26).

³ Это согласуется с позицией специального докладчика ООН по вопросам меньшинств, который относит трудящихся-мигрантов к лицам, находящимся в заведомо неблагоприятном положении, и призывает государства к учету их интересов (см.: Доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств Совету по правам человека ООН от 9 января 2017 года // URL: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/002/54/PDF/G1700254.pdf?OpenElement> (дата обращения: 12.03.2019)).

обеспечения достойных условий их жизни. Следует также иметь в виду, что низкий уровень реализации прав иностранных граждан в социальной сфере может стать причиной негативного отношения к ним со стороны принимающего населения, что, в свою очередь, способно привести к обострению межнациональных отношений и ухудшению криминогенной обстановки. При этом в обозримой перспективе тенденция активизации миграционных процессов в России будет сохраняться, а возможно и нарастать, что актуализирует проведение комплекса мероприятий, направленных на обеспечение достойных условий жизни иностранных граждан¹.

С учетом изложенного необходимо отметить, что законодательные гарантии предоставления определенного уровня социальных прав иностранным гражданам являются одним из правовых механизмов реализации государственной миграционной политики, позволяющим определять характер и интенсивность иммиграционного притока в Российскую Федерацию. При этом среди условий, определяющих особенности правового регулирования социальных прав различных категорий иностранных граждан в России, можно назвать:

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

2) 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.;

3) обеспечение безопасности государства и необходимость сохранения единства идентичности российской нации.

¹ См.: Зраева И.М. К вопросу о постановке на миграционный учет членов семьи временно пребывающего иностранного гражданина, имеющего на территории Российской Федерации жилое помещение на праве собственности // Вестник экономической безопасности. 2018. № 2. С. 211.

Таким образом, международные обязательства Российской Федерации, а также комплекс причин внутреннего характера, связанных с развитием экономики и обеспечением государственной безопасности, стимулирует государство к обеспечению социальных прав иностранных граждан посредством широкой системы нормативных актов, призванной обеспечить их права в жилищной сфере, области образования, медицины и социального обеспечения.

В соответствии с частью 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации иностранным гражданам предоставляется национальный правовой режим, изъятия из которого могут быть установлены только федеральным законом или международным договором. В статье 3 Закона об иностранных гражданах определяется, что законодательство о правовом положении иностранных граждан основывается на Конституции Российской Федерации и включает в себя, помимо непосредственно Закона об иностранных гражданах, иные федеральные законы. В отличие от советских конституций, относящих законодательство о правах иностранцев к ведению СССР, Конституция Российской Федерации не содержит такой предмет ведения как «установление правового положения иностранных граждан». Указанные вопросы входят в более широкий предмет ведения Российской Федерации «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина» (пункт «в» статьи 71), по которому принимаются федеральные законы. При этом к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесена «защита прав и свобод человека и гражданина» (пункт «б» части 1 статьи 72), которая предполагает издание федеральных законов и принятие в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76).

Отнесение защиты прав и свобод человека и гражданина одновременно к предметам ведения и Российской Федерации, и ее субъектов означает, что:

- 1) защита прав и свобод, установление и обеспечение надлежащего функционирования правовых механизмов, гарантирующих их реализацию,

составляют сферу совместной ответственности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а потому должны обеспечиваться органами государственной власти как Российской Федерации, так и каждого из ее субъектов¹;

2) реализуя полномочия по защите прав и свобод, субъекты Российской Федерации, как это вытекает из взаимосвязанных положений частей 2 и 3 статьи 5, пункта «б» части 1 статьи 72 и части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации, вправе осуществлять правовое регулирование в этой области общественных отношений. Вместе с тем, такое регулирование не является регламентацией (признанием, учреждением) самих по себе прав и свобод в смысле пункта «в» статьи 71 Основного Закона; оно носит вторичный характер и производно от базового, устанавливаемого Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, конкретизирует содержащиеся в них нормативные положения и механизмы реализации соответствующих прав²;

3) федеральные законы в области защиты прав граждан обладают верховенством и имеют прямое действие на всей территории России, обладая приоритетом перед законами субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 4 и части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации). Субъекты Российской Федерации не вправе принимать законодательные

¹ См.: абзац 1 пункта 3.1 Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2005 г. № 462-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы о проверке конституционности частей первой и второй статьи 16 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» // СЗ РФ. 2006. № 6. Ст. 733; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 февраля 2007 г. № 322-О-П «По запросу Правительства Челябинской области о проверке конституционности положений абзаца третьего пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» и пункта 5 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 4.

² См.: абзац 2 пункта 2.2. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2008 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта «п» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» // СЗ РФ. 2008. № 11. Ст. 1073.

решения, направленные на снижение федеральных гарантий осуществления прав (свобод)¹;

4) субъекты Российской Федерации вправе наряду с основными гарантиями прав граждан, закрепленными на федеральном уровне, установить в своем законе дополнительные гарантии этих прав².

Следует также учитывать принципиальную возможность нормотворческой деятельности не только органов государственной власти субъектов Российской Федерации, но и органов местного самоуправления по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, имея в виду, в частности, то обстоятельство, что эта сфера напрямую соприкасается с вопросами местного значения. Так, подпункт 6.2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении) относит к перечню вопросов местного значения муниципального района «обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов», реализация которой затрагивает правовой статус иностранных граждан в социальной сфере.

Таким образом, в процессе регулирования статуса иностранных граждан в социальной сфере допустимо принятие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, не противоречащих федеральным законам и устанавливающих дополнительные гарантии социальных прав иностранных граждан. Органы местного самоуправления также должны играть активную роль в регулировании вопросов, непосредственно связанных с социальным статусом иностранных граждан, поскольку решение вопросов защиты прав и свобод наиболее предметно может быть обеспечено

¹ См.: абзац 3 пункта 4.1. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2004 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4948.

² См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2002 г. № 92-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации положений статей 1, 2, 3 и главы VI Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 25. Ст. 2514.

именно на местном уровне, где публичная власть в большей степени приближена к населению. Свое логическое продолжение положения Конституции Российской Федерации относительно прав и свобод иностранных граждан находят в федеральном и региональном законодательстве, а также в муниципальных правовых актах, причем указанные уровни правового регулирования тесно взаимосвязаны между собой и действуют в комплексе¹.

Конституция Российской Федерации признает определенный уровень социальных прав неотъемлемым элементом статуса любого человека, независимо от гражданства. При закреплении прав на социальное обеспечение (статья 39), жилище (статья 40), охрану здоровья и медицинскую помощь (статья 41), а также образование (статья 43) используется формулировка «каждый имеет право». При этом, несмотря на то, что конституционный принцип равноправия имеет, по терминологии И.А. Умновой-Конюховой и И.А. Алешковой, значение основного доктринального принципа, которым руководствуются судьи в своей деятельности², закрепление в Конституции Российской Федерации комплекса социальных прав за «каждым», не означает и не должно означать: 1) равенства в объеме социальных прав граждан Российского государства и иностранных граждан; 2) равенства в объеме социальных прав различных категорий иностранных граждан. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях указывает, что конституционный принцип, предполагающий равный подход к формально равным субъектам, не обуславливает предоставления одинаковых гарантий лицам, относящимся к разным категориям³. Именно поэтому положения Основного Закона,

¹ См.: Дежина Д.П. Конституционно-правовое регулирование положения иностранных граждан в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в его реализации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 50.

² Умнова И.А., Алешкова И.А. Цель, задачи и принципы применения Конституции Российской Федерации в судебной деятельности // Право и государство: теория и практика. 2015. № 12. С. 87.

³ См., например: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2017 г. № 2515-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пименова Дмитрия Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 2 статьи 5 и положением части 11.1 статьи 12

закрепляющие комплекс социальных прав за «каждым», не стоит трактовать формально – объем социальных прав иностранных граждан детализируются на уровне федерального законодательства.

Обязательным элементом системы правовых актов, обеспечивающих социальные права иностранных граждан в России, являются общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, затрагивающие статус иностранных граждан в социальной сфере (например, положения Договора о ЕАЭС).

В юридической литературе с учетом характера нормативных актов предлагается подразделять весь массив федерального регулирования социальных прав иностранных граждан на две основные группы: во-первых, регулирование, которое осуществляется с помощью специальных актов, посвященных исключительно правовому положению иностранных граждан; во-вторых, регулирование посредством включения специальных норм в текст нормативных правовых актов, регулирующих отдельные социальные права человека в Российской Федерации¹. Представляется, что приведенная классификация наглядно отражает методику правового регулирования социальных прав иностранных граждан в России и может быть положена в основу анализа соответствующих нормативных актов федерального уровня.

Так, в Законе об иностранных гражданах, помимо вопросов миграционного, трудового и административного характера, регулируются особенности оказания ВКС медицинской помощи (часть 14 статьи 13.2) и вопросы жилищного и материального обеспечения иностранного гражданина на период его пребывания в России (часть 5 статьи 16). К специальным федеральным правовым актам, посвященным исключительно статусу отдельных категорий иностранных граждан, относится и Федеральный закон от 19 февраля 1993 года «О беженцах» (далее – Закон о беженцах), который

Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации // URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71720846> (дата обращения: 18.11.2018).

¹ См.: Битиев Р.Р. Особенности правового статуса иностранцев в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 80.

регулирует право лиц, признанных беженцами, на социальное обеспечение, а также закрепляет их права в жилищной сфере. В соответствии с ним беженцы и прибывшие с ними члены их семей имеют право на социальную защиту, в том числе социальное обеспечение, наравне с гражданами Российской Федерации (пункт 10 части 1 статьи 8).

Необходимо отметить, что поддержка в обеспечении основных социальных прав может оказываться иностранным гражданам, находящимся за пределами Российской Федерации и входящим в категорию соотечественников за рубежом в соответствии с Федеральным законом от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». Согласно части 1 статьи 15 указанного нормативного акта соотечественники вправе рассчитывать на поддержку Российской Федерации в обеспечении основных социальных прав, предусмотренных международными пактами о правах человека. Таким образом, соотечественники могут получить поддержку от Российского государства в реализации своих социальных прав, хотя в чем именно будет заключаться такая помощь из приведенной формулировки неясно. Более предметно обеспечиваются социальные права соотечественников (социальное обеспечение, предоставление жилища, медицинская помощь), принявших решение о переселении в Российскую Федерацию. К указанным лицам применяются положения Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, которая утверждена Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 637¹. Реализация Государственной программы осуществляется на основе Указа Президента Российской Федерации от 14 сентября 2012 года № 1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за

¹ СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2820.

рубежом»¹. В указанной Государственной программе установлен порядок финансирования мероприятий, направленных на обеспечение социальных прав соотечественников, а также определена роль органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в обустройстве соотечественников. Кроме того, отдельные вопросы обустройства соотечественников регулируются на уровне нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации (например, компенсация расходов на переезд к будущему месту проживания)².

Правительство Российской Федерации также согласует проекты государственных программ субъектов Российской Федерации по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, которые содержат меры социальной поддержки соотечественников, а также предусматривают создание условий для их адаптации и интеграции на территории субъекта Российской Федерации³.

К федеральным законам общего характера, содержащих предписания о реализации социальных прав отдельных категорий иностранных граждан, относится, прежде всего, Жилищный кодекс Российской Федерации⁴ (далее – ЖК РФ), в котором закреплено, что его положения применяются к жилищным отношениям с участием иностранных граждан, если иное не установлено ЖК РФ или другими федеральным законом (часть 3 статьи 4). Нормой части 1 статьи 92 ЖК РФ устанавливаются виды жилых помещений специализированного жилищного фонда, одним из которых являются жилые помещения фонда для временного поселения беженцев. Бланкетная норма статьи 108 ЖК РФ отсылает к положениям Закона о беженцах, который

¹ СЗ РФ. 2012. № 38. Ст. 5074.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2007 г. № 150 «Об утверждении Правил выплаты участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, компенсации расходов на переезд к будущему месту проживания» // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102112487&rdk=7> (дата обращения: 17.04.2019).

³ Например, Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2019 г. № 677-р «О согласовании проекта государственной программы Республики Дагестан «Оказание содействия добровольному переселению в Республику Дагестан соотечественников, проживающих за рубежом, на 2019-2021 годы» // <http://government.ru/docs/36384/> (дата обращения: 03.05.2019).

⁴ СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

устанавливает особенности предоставления лицам, признанным беженцами, и членам их семей жилых помещений из фонда для временного поселения. Порядок создания и использования указанного фонда определяется на подзаконном уровне¹.

Анализ федерального законодательства позволяет определить содержание права иностранных граждан на социальное обеспечение². При этом в ходе определения круга нормативных правовых актов в сфере социального обеспечения иностранных граждан, необходимо учитывать, что социальное обеспечение не сводится исключительно к материальным формам поддержки (пособия и государственные пенсии). Наряду с ними законодательством предусмотрены и натуральные формы социального обеспечения, к которым относится, в частности, социальное обслуживание. Особенностью правового регулирования социального обеспечения в Российской Федерации является то, что на уровне субъектов Российской Федерации регламентируются, преимущественно, такие сферы общественных отношений, как социальное обслуживание граждан, оказание государственной социальной помощи, медицинской помощи и лечения, дополнительных мер социальной поддержки отдельным категориям иностранных граждан. Напротив, пенсионное законодательство, а также законодательство об обязательном социальном страховании представлено правовыми нормативными актами федерального уровня.

Согласно норме части 2 статьи 6 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»³ к застрахованным лицам относятся иностранные граждане и лица без гражданства, работающие по трудовым договорам. Положения Федерального

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 г. № 275 «О фонде жилья для временного поселения лиц, признанных беженцами, и его использовании» // СЗ РФ. 2001. № 16. Ст. 1604.

² В юридической литературе продолжается дискуссия о соотношении понятий «социальная защита» и «социальное обеспечение». Преобладающей является точка зрения о том, что «социальная защита» является более широким по сравнению с «социальным обеспечением» (см.: Федорова М.Ю. Соотношение социальной защиты и социального обеспечения в контексте управления социальными рисками: правовые аспекты // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2015. № 4. С. 122–129).

³ СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686.

закона от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»¹ распространяют свое действие на всех иностранных работников вне зависимости от их статуса (статья 5). Иностранцы граждане и лица без гражданства, работающие по гражданско-правовому договору, подлежат обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний только в том случае, если в договоре на выполнение работ или оказание услуг сторонами предусмотрена обязанность заказчика уплачивать страховщику страховые взносы².

Российское законодательство предусматривает участие иностранных граждан в системе обязательного пенсионного страхования. Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»³ наряду с российскими гражданами относит к числу застрахованных лиц временно и постоянно проживающих, а также временно пребывающих в России иностранных граждан.

Иностранцы граждане, имеющие детей, обладают правом на защиту материнства и детства со стороны государства (часть 1 статьи 38 Конституции Российской Федерации). Указанное право конкретизируется в Федеральном законе от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»⁴ (далее – Закон о пособиях), который распространяет свое действие, помимо граждан Российской Федерации, на постоянно проживающих в России иностранных граждан и беженцев, а также временно проживающих на территории государства иностранных граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (абзацы 4 и 5 статьи 1). Действие Закона о пособиях не распространяется на иностранных граждан,

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3803.

² Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 394-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть I). Ст. 14.

³ СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1929.

которые лишены родительских прав, а также в случае, если их дети находятся на полном государственном обеспечении.

Иностранные граждане, постоянно или временно проживающие в Российской Федерации, подлежат обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»¹ (далее – Закон о страховании в связи с материнством). При этом указанным правом обладают только иностранные граждане, удовлетворяющие критериям, закрепленным в части 1 статьи 2 Закона о страховании в связи с материнством (работают по трудовому договору, являются членами организаций, собственниками их имущества и др.). Видами страхового обеспечения являются пособия по беременности и родам, единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских организациях в ранние сроки беременности, единовременное пособие при рождении ребенка, а также ежемесячное пособие по уходу за ребенком (часть 1 статьи 1.4 Закона о страховании в связи с материнством).

Что касается натуральных форм социального обеспечения иностранных граждан, то их предоставление регулируется Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»² (далее – Закон о социальном обслуживании). Несмотря на использование в наименовании указанного нормативного правового акта термина «граждане», его действие распространяется, наряду с российскими гражданами, на иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих в Российской Федерации, а также на беженцев (часть 2 статьи 1). При этом субъекты Российской Федерации в пределах своих полномочий вправе принимать

¹ СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 18.

² СЗ РФ. 2013. № 52 (часть I). Ст. 7007.

законы и иные нормативные правовые акты в сфере социального обслуживания иностранных граждан¹.

Право иностранных граждан, проживающих и пребывающих в Российской Федерации, на медицинскую помощь устанавливается в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон об охране здоровья)². При этом лица без гражданства, постоянно проживающие в Российской Федерации, при реализации права на медицинскую помощь приравниваются к российским гражданам, если иные правила не предусмотрены международными договорами Российской Федерации (часть 3 статьи 19). Порядок оказания медицинской помощи иностранным гражданам устанавливается на подзаконном уровне – в Постановлении Правительства Российской Федерации от 6 марта 2013 года № 186 «Об утверждении Правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации»³.

Важной гарантией реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь является возможность отдельных категорий иностранных граждан выступать субъектами отношений по обязательному медицинскому страхованию (далее – ОМС). Указанный вывод следует из статьи 10 Федерального закона от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее – Закон об обязательном медицинском страховании)⁴. Гарантии реализации права отдельных категорий иностранных граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь содержит также Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан», в котором закреплены гарантии получения ВКС и прибывшими в Российскую Федерацию членами их семей

¹ Например, субъекты Российской Федерации вправе расширить перечень обстоятельств, необходимых для признания человека нуждающимся в социальном обслуживании, с учетом конкретной ситуации в субъекте Российской Федерации (см.: Слиткова А.Н. Социальное обслуживание в России: законодательные новации // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2016. № 3. С. 207).

² СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

³ СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1035.

⁴ СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 6422.

первичной медико-санитарной и специализированной медицинской помощи (часть 14 статьи 13.2).

Исходя из общего смысла части 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации, а также в силу прямого указания частей 2 и 3 статьи 78 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании)¹ иностранные граждане обладают равными с гражданами Российской Федерации правами при получении образования различного уровня. В части получения общего образования для иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, не установлено никаких ограничений, чего нельзя сказать об уровнях профессионального образования, предусматривающих систему квотирования. Получение иностранными гражданами среднего профессионального образования, высшего образования и дополнительного профессионального образования за счет бюджетных ассигнований осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами или установленной Правительством Российской Федерации квотой.

Таким образом, система нормативных актов федерального уровня, обеспечивающих социальные права иностранных граждан, основывается на Конституции Российской Федерации и представлена широкой сетью федеральных законов различного характера, а также подзаконными актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (например, устанавливающими гарантии реализации социальных прав соотечественников в рамках Государственной программы по оказанию содействия их добровольному переселению в Российскую Федерацию). Гарантии социальных прав иностранных граждан содержатся в актах, регулирующих исключительно правовое положение лиц, не являющихся гражданами Российского государства, а также в актах, имеющих отраслевой

¹ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

характер и регулирующих особенности реализации отдельных социальных прав в Российской Федерации.

Законодательство субъектов Российской Федерации об иностранных гражданах, как уже отмечалось, не может регламентировать (учреждать) социальные права, поскольку регулирование прав и свобод человека составляет предмет ведения Российской Федерации. В то же время, в законах и иных правовых актах субъектов Российской Федерации в рамках их полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации может быть расширена система гарантий социальных прав иностранных граждан, содержащаяся на федеральном уровне. К сожалению, в настоящее время законодательство субъектов Российской Федерации в указанной сфере характеризуется недостаточной степенью развития¹.

В уставах (конституциях) субъектов Российской Федерации закрепляются положения о социальной политике по отношению ко всему населению, проживающему на соответствующей территории, в связи с чем отсутствуют специальные гарантии реализации социальных прав иностранных граждан. Так, в Уставе Брянской области² закреплено, что население области составляют граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие или временно пребывающие на ее территории (статья 3). При этом социальная политика в Брянской области направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека и гражданина, реализацию конституционных прав и свобод личности (статья 13). Указанный подход соответствует положениям Конституции Российской Федерации, в которой социальные права гарантируются каждому человеку; гарантии реализации

¹ Региональная законодательная практика в сфере социальных прав иностранных граждан по-прежнему не отличается разнообразием. Относительно недавно преодолена тенденция к регулированию на уровне субъектов Российской Федерации вопросов, не относящихся к их компетенции. В Краснодарском крае, Ярославской и Ростовской областях действовали законы о порядке пребывания и жительства иностранцев из государств – республик бывшего СССР, в связи с чем нарушался установленный Конституцией Российской Федерации баланс полномочий по регулированию прав и обязанностей иностранных граждан и лиц без гражданства (см.: Битиев Р.Р. Указ. соч. С. 73).

² Официальная Брянщина. 2012. № 20.

социальных прав иностранных граждан содержаться в отдельных законах субъектов Российской Федерации.

Базовые полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений определяются Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184-ФЗ) и развиваются в положениях ЖК РФ (статья 13). В рамках указанных полномочий органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены правом определять порядок предоставления жилых помещений регионального специализированного жилищного фонда, в который входят, в частности, жилые помещения для временного поселения лиц, признанных беженцами. Это полномочие реализуется в субъектах Российской Федерации, как правило, посредством принятия актов подзаконного характера. Так, в Постановлении Администрации Нижегородской области от 7 августа 1995 года № 122 «О порядке предоставления беженцам и вынужденным переселенцам жилых помещений из специального жилищного фонда миграционной службы Нижегородской области»¹ определяются условия получения беженцами жилых помещений, права и обязанности по пользованию жилыми помещениями, а также условия изменения, расторжения и продления срока действия договора найма жилого помещения.

В некоторых субъектах Российской Федерации регулирование в указанной сфере имеет чрезмерно общий характер. Так, в статье 19 Закона Курганской области от 7 сентября 2005 года № 66 «О предоставлении жилых помещений в Курганской области»² указывается, что порядок предоставления жилых помещений фондов для временного поселения лиц, признанных беженцами, из специализированного жилищного фонда

¹ Нижегородские Новости. 1995. № 168.

² Закон Курганской области от 7 сентября 2005 г. № 66 «О предоставлении жилых помещений в Курганской области» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/802037353> (дата обращения: 17.07.2018).

Курганской области определяется в соответствии с действующим законодательством.

Существовавшие на первоначальном этапе развития законодательства субъектов Российской Федерации кодифицированные источники (например, ЖК Республики Башкортостан, Кабардино-Балкарской Республики) не содержали даже понятия «иностраный гражданин», не говоря уже об установлении дополнительных гарантий обеспечения иностранных граждан жильем. В настоящее время субъекты Российской Федерации ушли от практики использования кодифицированных источников в жилищной сфере, однако ситуация с жилищным обеспечением иностранных граждан принципиально не изменилась.

В отличие от сферы жилищного обеспечения, законодательство субъектов Российской Федерации в области социального обслуживания иностранных граждан отличается более высокой степенью развития. В Законе № 184-ФЗ закреплено, что наряду с федеральными гарантиями в социальной сфере органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, в том числе исходя из установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации критериев нуждаемости, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (статья 26.3-1). Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере социального обслуживания конкретизируются в статье 8 Закона о социальном обслуживании.

Так, в Законе Московской области от 4 декабря 2014 года № 162/2014-ОЗ «О некоторых вопросах организации социального обслуживания в Московской области»¹ дублируется положение Закона о социальном обслуживании о том, что его действие распространяется, наравне с

¹ Ежедневные новости. Подмосковье. 2014. № 234.

гражданами Российской Федерации, на иностранных граждан, постоянно проживающих на территории Московской области, а также на беженцев. Система гарантий реализации права на социальное обслуживание расширяется за счет перечня дополнительных обстоятельств, необходимых для признания граждан (в том числе, указанных категорий иностранцев) нуждающимися в социальном обслуживании, среди которых наличие семьи, находящейся в социально опасном положении, а также нахождение женщин в кризисной ситуации. Аналогичный подход к определению круга субъектов права на социальное обслуживание используется и в некоторых других субъектах Российской Федерации¹, хотя встречаются и иные подходы.

В Законе Костромской области от 27 октября 2014 года № 575-5-ЗКО «О социальном обслуживании граждан в Костромской области»² при описании предмета регулирования закреплено, что он распространяется на отношения по организации социального обслуживания граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, беженцев, проживающих на территории Костромской области и признанных нуждающимися в социальном обслуживании (статья 1). Указанная норма может быть истолкована двояко. Так, категория «иностранцы граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Костромской области» может трактоваться расширительно, что включает в нее всех иностранных граждан и лиц без гражданства, которые законно находятся на территории субъекта Российской Федерации (хотя в данном случае законодателю следовало бы использовать понятие «законно находящийся в Российской Федерации иностранный гражданин», закрепленное в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан»). В то же время, если строго следовать классификации, закрепленной в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан», то рассматриваемая категория включает в

¹ См., например: Закон Курганской области от 28 октября 2014 г. № 59 «Об основах социального обслуживания граждан в Курганской области» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/423847399> (дата обращения: 07.07.2018).

² URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/&docbody=&prevDoc=109035331&backlink=1&&nd=1090355390> (дата обращения: 07.07.2018).

себя исключительно временно проживающих и постоянно проживающих в Костромской области иностранных граждан и лиц без гражданства, оставляя за рамками правового регулирования временно пребывающих иностранных граждан. При этом каждое из приведенных толкований приводит к расширению (по сравнению с федеральным уровнем) круга субъектов права на получение социальных услуг среди иностранных граждан.

В Законе Тульской области от 23 октября 2014 года № 2205-ЗТО «О регулировании отдельных отношений в сфере социального обслуживания граждан в Тульской области»¹ иностранные граждане не включены в перечень субъектов права на получение социальных услуг. Учитывая, что субъекты Российской Федерации не могут принимать законы, снижающие уровень гарантий реализации права, предоставляемый федеральным законодательством, действие рассматриваемого закона Тульской области должно распространяться на иностранных граждан, постоянно проживающих в Российской Федерации, а также беженцев.

Законом Липецкой области от 26 декабря 2014 года № 365-ОЗ «О некоторых вопросах социального обслуживания граждан в Липецкой области»² расширены категории граждан, имеющих право на получение социальных услуг бесплатно по сравнению Законом о социальном обслуживании (статья 5.1). При этом в указанном случае законодатель при определении предмета регулирования ссылается на Закон о социальном обслуживании, который относит к субъектам права на получение социальных услуг иностранных граждан, постоянно проживающих в России, и беженцев. Представляется, что такой подход к правовому регулированию на уровне субъектов Российской Федерации необходимо признать наиболее удачным.

Кроме того, как уже было отмечено, субъекты Российской Федерации принимают собственные государственные программы по оказанию

¹ Закон Тульской области от 23 октября 2014 г. № 2205-ЗТО «О регулировании отдельных отношений в сфере социального обслуживания граждан в Тульской области» // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/&docbody=&nd=118058278&rdk=&backlink=1> (дата обращения: 07.07.2018).

² Липецкая газета. 2015. № 5.

содействия переселению соотечественников, которые затем согласовываются распоряжением Правительства Российской Федерации.

Переходя к характеристике нормативных правовых актов органов местного самоуправления, обеспечивающих социальные права иностранных граждан в Российской Федерации, необходимо остановиться на проблеме расширения вопросов местного значения муниципальных образований путем внесения изменений в Закон о местном самоуправлении. В 2013 году перечень вопросов местного значения городского, сельского поселения, муниципального района и городского округа был дополнен «социальной и культурной адаптацией мигрантов»¹ (пункт 7.2 статьи 14, пункт 6.2 статьи 15, пункт 7.2 статьи 16). При этом формы и способы решения указанного вопроса местного значения определяются органами местного самоуправления самостоятельно, поскольку соответствующие полномочия не предусмотрены отраслевым законодательством².

В качестве примера муниципальных нормативных правовых актов, принятых по вопросу социальной и культурной адаптации мигрантов, можно привести Постановление администрации города Данкова от 1 ноября 2013 года № 375 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие социальной сферы городского поселения г. Данков на 2014-2020 годы»³. Одной из основных задач указанной программы является «реализация комплекса мероприятий, направленных на социальную и культурную адаптацию мигрантов». При этом в указанном муниципальном правовом акте не раскрывается, какие именно мероприятия должны проводиться с целью включения иностранных граждан в принимающее сообщество, а также на

¹ Федеральный закон от 22 октября 2013 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» // СЗ РФ. 2013. № 43. Ст. 5454.

² См.: Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / П.П. Беликов, Е.С. Ведяева, А.А. Гребенникова, Л.П. Жуковская, С.Ю. Зюзин, М.М. Мокеев, С.Ю. Наумов, В.А. Свищева, С.А. Шишелова; под ред. Л.П. Жуковской // СПС КонсультантПлюс. 2016.

³ Постановление администрации г. Данкова от 1 ноября 2013 г. № 375 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие социальной сферы городского поселения г. Данков на 2014-2020 годы» // <http://www.regionz.ru/index.php&ds=2371453> (дата обращения: 09.07.2018).

какие категории иностранных граждан они должны распространяться. Подобная организация нормотворческой деятельности в сфере адаптации иностранных граждан на местном уровне является весьма распространенной¹.

Зачастую к мерам по социальной и культурной адаптации мигрантов в муниципальных правовых актах относятся информирование населения через средства массовой информации о мероприятиях, направленных на обеспечение социальной и культурной адаптации иностранных граждан, а также проведение культурно-массовых и просветительских мероприятий, направленных на формирование толерантного отношения к людям других национальностей и религиозных конфессий².

В Постановлении Администрации города Владивостока от 29 декабря 2016 года № 3670³ в перечне мероприятий, направленных на обеспечение социальной и культурной адаптации иностранных граждан, закреплена финансовая поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – НКО), осуществляющих деятельность по «социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов» (пункт 21).

¹ См., например: Постановление Администрации п. Репино от 13 декабря 2016 г. № 59 «Об утверждении Положения «О создании условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования поселок Репино, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов» / Реестр постановлений Администрации // URL: [http:// морепино.рф/?cat=10](http://морепино.рф/?cat=10) (дата обращения: 17.07.2018).

² См., например: Постановление Администрации п. Молодежное от 9 декабря 2016 г. № 34/1 «О создании условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга п. Молодежное, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов» // URL: [http:// www.momolodejnoe.ru/3058.html](http://www.momolodejnoe.ru/3058.html) (дата обращения: 17.07.2018).

³ Постановление Администрации г. Владивостока от 29 декабря 2016 г. № 3670 «Об утверждении плана мероприятий администрации города Владивостока по осуществлению мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории Владивостокского городского округа, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов, на 2017 год» // Владивосток. 2017. № 1.

Постановлением Администрации города Ростова-на-Дону от 2 февраля 2015 года № 33¹ комитету по межнациональным вопросам, религии и казачеству Администрации города Ростова-на-Дону предписывается осуществлять взаимодействие с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти по установлению мест компактного проживания мигрантов с целью их привлечения к мероприятиям по социально-культурной адаптации (пункт 1.3). В перечень мероприятий входит психолого-педагогическое, коррекционное сопровождение детей-мигрантов, тренинговые занятия с детьми дошкольного и школьного возраста по формированию культурной идентичности, организация работы летних школ в оздоровительных лагерях по интенсивному изучению русского языка и социокультурной адаптации детей-мигрантов (пункты 3.3, 3.6 и 3.7).

Органы местного самоуправления также могут участвовать в обустройстве соотечественников-участников государственной программы добровольного переселения в Россию, которое предполагает осуществление мер по содействию реализации основных социальных прав. Так, постановлением администрации города Котовска Тамбовского области от 9 декабря 2013 года № 3053 принята муниципальная программа «Оказание содействия добровольному переселению в город Котовск соотечественников, проживающих за рубежом» на 2014–2024 год², в рамках которой администрацией города совместно с управлением труда и занятости населения Тамбовской области соотечественникам предоставляется единовременная выплата на обустройство и медицинское обследование. Уполномоченными органами по предоставлению услуг по содействию жилищному обустройству (временному и постоянному) являются

¹ Постановление Администрации г. Ростова-на-Дону от 2 февраля 2015 г. № 33 «Об утверждении плана мероприятий по социальной и культурной адаптации мигрантов в городе Ростове-на-Дону на 2015 год» // Ростов официальный. 2015. № 7.

² См.: Содействие переселению соотечественников // URL: <https://kotovsk.pro/ekonomika/sodejstvie-pereseleniyu-sootechestvennikov> (дата обращения: 08.06.2019).

администрации муниципальных районов и городских округов Тамбовской области.

Кроме того, в соответствии с абзацем 2 части 5 статьи 20 Закона о местном самоуправлении органы местного самоуправления имеют право устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий иностранных граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. При этом соответствующий анализ муниципальных правовых актов свидетельствует о том, что в большинстве муниципальных образований указанное право органов местного самоуправления не реализуется.

Таким образом, в результате исследования системы правовых актов, обеспечивающих социальные права иностранных граждан в Российской Федерации, необходимо сделать следующие основные выводы.

1. На федеральном уровне правового регулирования социальные права иностранных граждан обеспечиваются посредством специальных актов, посвященных исключительно установлению правового положения иностранных граждан, а также путем ограничительного распространения действия нормативных актов, регулирующих социальные права человека в Российской Федерации, на отдельные категории иностранных граждан.

2. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации выявил неоднородность подходов к конкретизации социальных прав иностранных граждан, установленных на федеральном уровне. В одних случаях региональный законодатель дополнительно подтверждает равенство объема социальных прав отдельных категорий иностранных граждан по сравнению с гражданами Российской Федерации, закрепленное на федеральном уровне. В других случаях в законах субъектов Российской Федерации присутствует указание лишь на социальные права российских граждан, что порождает вопрос о круге субъектов соответствующего права. В связи с тем, что законодательство субъектов Российской Федерации в социальной сфере

направлено на конкретизацию положений соответствующих федеральных законов и не может снижать уровень отраженных в них гарантий, представляется, что наиболее приемлемым для региональной законодательной практики является указание на иностранных граждан как субъектов социальных прав только при наличии дополнительных гарантий их реализации. Во всех остальных случаях равенство отдельных категорий иностранных граждан, определенных в соответствующем федеральном законодательстве, с гражданами России в социальной сфере в законодательстве субъектов Российской Федерации предполагается.

3. В большинстве муниципальных правовых актов не раскрываются меры по социальной и культурной адаптации мигрантов, а регулирование ограничивается дублированием соответствующего вопроса местного значения, сформулированного в Законе о местном самоуправлении. В случае указания мер по адаптации иностранных граждан в муниципальных правовых актах, такие меры носят абстрактный характер и напрямую не направлены на включение иностранных граждан в российское общество. Содействие реализации отдельных социальных прав иностранных граждан (жилищное обустройство, медицинское обеспечение и др.) закреплено в муниципальных правовых актах тех муниципальных образований, которые являются территориями вселения соотечественников, принявших участие в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию.

4. Действующая система нормативных правовых актов муниципальных образований, принимаемых в рамках указанных сфер деятельности, характеризуются недостаточной степенью развития, пробельностью и противоречивостью, не позволяющими определить конкретные меры, принимаемые органами местного самоуправления. Сформулированные особенности системы нормативных правовых актов муниципальных образований препятствуют дальнейшему повышению активности участия органов местного самоуправления в обеспечении социальных прав

иностранных граждан с учетом трудовых, образовательных, демографических и иных особенностей развития конкретного муниципалитета.

2. Особенности регулирования социальных прав отдельных категорий иностранных граждан в Российской Федерации

Российское государство проводит дифференцированную политику по отношению к отдельным категориям иностранных граждан. Исключения из принципа «национального режима» могут быть предусмотрены федеральными законами или международными договорами (часть 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации), что позволяет государству расширять перечень гарантий в социальной сфере для отдельных категорий иностранных граждан с учетом целей государственной миграционной политики. При этом как указывает Л.В. Андриченко, нормы, направленные на обеспечение повышенной социальной защиты определенной группы лиц, не могут рассматриваться как нарушающие конституционный принцип равенства¹.

В юридической литературе отмечается, что закрепленное в статье 40 Конституции Российской Федерации право на жилище является одним из наиболее проблемных с точки зрения его реализации². При этом правовые механизмы его обеспечения применительно к иностранным гражданам освещены слабо³. Иностранцы не обладают равными правовыми возможностями при реализации права на жилище по сравнению с

¹ См.: Андриченко Л.В. Проблемы судебной защиты социальных прав граждан Российской Федерации // Журнал российского права. 2016. № 9. С. 11.

² См.: Басик В.П. Правовой статус граждан и иностранцев на территории Российской Федерации: социально-правовые основы и сравнительный анализ: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006. С. 332; Колокольцев А.В. Конституционно-правовые гарантии защиты прав экономических мигрантов в Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 1. С. 159.

³ Имеющиеся исследования носят, как правило, социологическую направленность, а в качестве субъектов реализации права на жилище в них выступают «мигранты» – категория лиц, не предусмотренная миграционным законодательством (см., например: Смольяков А.А., Смольяков А.А. Проблемы реализации социальных прав мигрантов в Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 1. С. 65).

гражданами Российской Федерации. Анализ положений ЖК РФ позволяет сделать вывод о наличии следующих четырех случаев исключения иностранных граждан из жилищных правоотношений:

1) иностранные граждане не могут являться стороной договора социального найма жилого помещения (часть 5 статьи 49); 2) иностранным гражданам не предоставляются жилые помещения для проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по договорам найма специализированных жилых помещений (часть 2 статьи 109.1); 3) иностранным гражданам не предоставляются жилые помещения по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования (часть 3 статьи 91.3); 4) иностранным гражданам не предоставляются субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (часть 12 статьи 159).

Возможность участия иностранных граждан в любом из указанных выше жилищных отношений допускается только в случае, если это прямо предусмотрено международным договором Российской Федерации. Вместе с тем, указанную оговорку законодателя можно рассматривать лишь с позиции развития соответствующего межгосударственного взаимодействия в будущем, поскольку в настоящее время примеры таких договоров Российской Федерации отсутствуют. В то же время приведенные ограничения на участие иностранных граждан в жилищных правоотношениях не означают, что, например, иностранные граждане не могут проживать с нанимателем, обладающим гражданством Российской Федерации, по договору социального найма в качестве членов его семьи¹.

Запреты на участие иностранных граждан в отдельных жилищных отношениях не исчерпываются нормами ЖК РФ и содержатся также в иных федеральных законах. Так, в дополнение к уже обозначенным ограничениям, иностранные граждане лишены права на приватизацию жилых помещений.

¹ См.: Глава 8. Социальный наем жилого помещения – постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации (ред. Н.В. Федосеева). – Жилищное право // URL: http://www.pravo.vuzlib.su/book_z1737_page_13.html (дата обращения: 29.05.2019).

Такой вывод следует из статьи 1 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»¹, согласно которой правом на приватизацию обладают исключительно граждане Российской Федерации. За рамками перечисленного иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся на территории Российской Федерации, имеют право свободного выбора жилых помещений для проживания в качестве собственников, нанимателей или на иных основаниях, предусмотренных законодательством (часть 4 статьи 1 ЖК РФ).

Таким образом, правовое регулирование вопроса жилищного обеспечения в целом соответствует международным стандартам в указанной сфере в части приобретения жилья в собственность, однако не соответствует в части доступа к государственному жилью (пункт «с» параграфа 4 статьи 19 ЕСХ), поскольку возможности получения жилья из государственного и муниципального жилищного фонда предусмотрены лишь в отношении граждан России. В случае ратификации данной нормы России придется взять на себя обязательства, связанные со значительными финансовыми затратами для обеспечения равного доступа лицам, не являющимся российскими гражданами, к получению жилья на условиях социального найма.

Конституционное право иностранных граждан на жилище гарантируется общими и специальными мерами, нашедшими отражение в законодательстве федерального уровня. К общим мерам по обеспечению условий для осуществления права иностранных граждан на жилище ЖК РФ (статья 2) относит действия органов публичной власти, которые:

- 1) содействуют развитию рынка недвижимости в жилищной сфере;
- 2) стимулируют жилищное строительство;
- 3) обеспечивают защиту прав и законных интересов лиц, приобретающих жилые помещения и пользующихся ими на законных основаниях, потребителей коммунальных услуг, а также услуг, касающихся обслуживания жилищного фонда;

¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959.

4) обеспечивают контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда.

Специальные меры, направленные на обеспечение права иностранных граждан на жилище в Российской Федерации, закреплены в части 5 статьи 16 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан» и связаны с порядком оформления приглашения на въезд в Российскую Федерацию. Приглашающая сторона одновременно с ходатайством о выдаче приглашения представляет в компетентный федеральный орган исполнительной власти или его территориальный орган гарантии материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина на весь период его пребывания в Российской Федерации.

Порядок предоставления этих гарантий установлен Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2003 года № 167 «О порядке предоставления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации»¹. В соответствии с пунктом 3 указанного Постановления гарантией жилищного обеспечения иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации является гарантийное письмо приглашающей стороны, которая принимает на себя обязательства по жилищному обеспечению иностранного гражданина в соответствии с социальной нормой площади жилья, установленной органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем, как следует из пункта 1 статьи 25 Федерального закона от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»² приглашение на въезд в Российскую Федерацию, предусматривающее предоставление гарантий жилищного обеспечения иностранного гражданина, оформляется в отношении тех

¹ СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1240.

² СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

иностранных граждан, которым для въезда в Россию требуется получение визы. Соответственно, иностранные граждане, имеющие в соответствии с международными договорами Российской Федерации право безвизового въезда, не входят в круг лиц, на которых распространяется указанная гарантия. К их числу, в частности, относятся граждане стран СНГ, составляющие абсолютное большинство иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию для осуществления трудовой деятельности (69,3 % за 2016 г.)¹.

Поиск дополнительных правовых возможностей для решения вопроса жилищного обеспечения иностранных граждан имеет ключевое значение для их успешной трудовой деятельности в России. Сказанное приобретает особенную актуальность в условиях формирования механизма социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, главной задачей которого является создание устойчивых правовых, экономических, социальных и культурных связей иностранных граждан с российским обществом. Более того, отсутствие жилья в определенных законом случаях имеет негативные правовые последствия для иностранных граждан. Необеспеченность жильем помещением по истечении трех лет со дня въезда в Российскую Федерацию является основанием для отказа в выдаче или аннулирования ранее выданных иностранному гражданину РВП либо вида на жительство (пункт 9 части 1 статьи 7, пункт 9 части 1 статьи 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан»).

Как отмечает К.В. Корсаков, процедура регистрации (с указанием точного адреса временного пребывания или проживания) выступает для каждого иностранного гражданина «как условием, так и одной из первых фаз получения им законного статуса на российской территории. Точный адрес временного проживания или пребывания трудящегося-мигранта без каких-

¹ См.: МВД: большинство прибывших в прошлом году в РФ иностранцев – граждане СНГ // URL: <http://tourism.interfax.ru/ru/news/articles/40593> (дата обращения: 19.12.2017); Седлов А. Смена миграционной парадигмы в странах ЕС и в России // Общество и экономика. 2016. № 12. С. 21.

либо исключений необходим для получения им разрешения на работу, выдачи патента и вида на жительство»¹. Автор указывает, что чаще всего жилая площадь, сдаваемая внаем гражданами Российской Федерации, является тем вариантом, которым пользуются иностранные граждане для легализации своего пребывания в России. Вместе с тем, зачастую собственники жилья не соглашаются на постановку на учет и регистрацию иностранных граждан в сдаваемых внаем помещениях, чтобы скрыть свои доходы от налогообложения. Такая практика крайне негативно сказывается на уровне социальных прав иностранных граждан и «автоматически переводит их в разряд лишенных социального обеспечения»².

В Российской Федерации, как отмечают исследователи, пока не сложился соответствующий иммиграционному притоку рынок жилья, отсутствует развитая система общежитий для иностранных граждан³. В условиях ориентации российской миграционной политики на привлечение иностранных граждан, чьи профессиональные качества могли бы содействовать экономическому развитию России, важным представляется создание дополнительных гарантий обеспечения права на жилье для иностранных ВКС. В Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года»⁴ подчеркивается, что повысить привлекательность страны помогут льготные программы, облегчающие обеспечение жильем ВКС. По этому пути идут многие зарубежные государства с развитой экономикой.

В Российской Федерации в отношении иностранных ВКС предусмотрен ряд преференций при оформлении их трудовой деятельности (работодателю не требуется разрешение на использование труда иностранных граждан, на ВКС не распространяется действующая система

¹ Корсаков К.В. Трудящиеся-мигранты в современной России: некоторые проблемы и пути их решения // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 4. С. 16.

² Там же. С. 17.

³ См.: Вебинар «Миграция в ЕАЭС» // URL: <http://russiancouncil.ru/news/vebinar-migratsiya-v-eaes/> (дата обращения: 10.12.2017).

⁴ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2013 г. № 2036-р «Об утверждении Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года» // СЗ РФ. 2013. № 46. Ст. 5954.

квотирования), однако в вопросе обеспечения жильем какие-либо специальные правовые механизмы отсутствуют. И если в отношении иностранных ВКС это можно объяснить их финансовой способностью обеспечить себя жильем в частном порядке, то отсутствие механизмов по предоставлению жилья низкооплачиваемым иностранным работникам по-прежнему остается серьезной проблемой миграционного законодательства.

Обеспечение права иностранных граждан на жилье исключительно правовыми средствами не представляется возможным: единичное, точечное воздействие на миграционные процессы вряд ли будет эффективным, в связи с чем требуется взаимодействия как правовых, так и экономических механизмов. Подобный подход используется зарубежными государствами, проводящими активную зарубежную политику. Так, в Германии к обеспечению иностранцев жильем привлекаются предприниматели и ресурсы частного сектора¹. В Норвегии, Швеции и Дании различные региональные сообщества (местные общины и объединения граждан) являются основными и ведущими субъектами в деле реализации миграционной политики².

Значительная специфика в обеспечении социальных прав предусмотрена в отношении тех иностранных граждан, которые находятся на территории Российской Федерации и входят в число соотечественников в соответствии с Законом о соотечественниках. Им предоставляется один из наиболее льготных режимов оформления правового статуса – начиная от внеквотного получения РВП и заканчивая возможностью приобретения российского гражданства в упрощенном порядке³. Конкретные механизмы обеспечения их социальных прав установлены в части 6 статьи 17 Закона о соотечественниках. В частности, в сфере образования органы

¹ См.: Фисенко Е., Хогрефе Ю. Миграционная ситуация в Германии и других странах Европы в первой половине 2016 г. // Постсоветский материк. 2016. № 3. С. 78.

² См.: Корсаков К.В. Указ. соч. С. 19.

³ Прудников А.С., Яковлев В.А. О некоторых проблемах реализации программы добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 2. С. 81.

государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации способствуют получению соотечественниками образования в образовательных организациях и научных организациях в Российской Федерации. При этом при приеме на обучение по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам соотечественникам, не являющимся гражданами Российской Федерации, предоставляется наравне с гражданами Российской Федерации право на доступ к образованию. Важно также обратить внимание на то, что в случае установления квоты на прием иностранных граждан на обучение по основным профессиональным образовательным программам или дополнительным профессиональным программам за счет средств федерального бюджета в обязательном порядке учитываются интересы соотечественников независимо от их гражданства (пункт 6.1 статьи 17).

Отдельные социальные права соотечественников, не являющихся гражданами Российской Федерации, дополнительно обеспечиваются на уровне субъектов Российской Федерации. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 14 сентября 2012 года № 1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» субъект Российской Федерации вправе участвовать в субсидировании жилищных расходов участников Государственной программы и предусматривать в региональных программах переселения иные гарантии и меры, направленные на обустройство и обеспечение жизнедеятельности (социальная поддержка, медицинское обеспечение и др.) (пункт 24). В соответствии с включенными в региональную программу переселения мероприятиями уполномоченный орган субъекта Российской Федерации организует работу по приему, размещению и обустройству участников Государственной программы и членов их семей, в том числе по жилищному обустройству, социальной поддержке, оказанию медицинской помощи, решению вопросов занятости и

образования, содействию интеграции переселенцев. Указанный комплекс мер по обустройству соотечественников в Российской Федерации практически полностью совпадает с мерами по адаптации и интеграции иностранных граждан, реализуемых в некоторых зарубежных государствах (ФРГ, Австралия и др.)¹, что указывает на особую заинтересованность Российского государства в привлечении указанной категории иностранных граждан на свою территории на долгосрочной основе.

Правительством Российской Федерации утверждена типовая программа субъекта Российской Федерации по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников², задачами которой являются увеличение числа ВКС, развитие и заселение территорий, увеличение миграционного притока населения, а также закрепление переселившихся соотечественников и обеспечение их социально-культурной адаптации и интеграции в российское общество. Решению указанных задач способствует реализация таких мероприятий как оказание соотечественникам медицинской помощи, их социальное обеспечение, содействие временному и постоянному жилищному обустройству (компенсация части арендной ставки за наем жилья), обеспечение детей местами в детских дошкольных и средних образовательных учреждениях. Субъекты Российской Федерации при разработке региональных программ должны отражать указанные меры по стимулированию переезда соотечественников на постоянное место жительства в Российскую Федерацию.

Так, в программе Самарской области «Оказание содействия добровольному переселению в Самарскую область соотечественников, проживающих за рубежом»³ на 2014–2018 годы предусматривалось создание

¹ См., например: The National Integrated Settlement Strategy: the way ahead / prepared by the Department of Immigration and Ethnic Affairs, August 1994.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 2570-р «Об утверждении типовой программы субъекта Российской Федерации по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 76.

³ Содействие добровольному переселению в Самарскую область соотечественников, проживающих за рубежом // URL: <http://trud.samregion.ru/home/activity/sootchestvenniki.aspx> (утратил силу) (дата обращения: 05.06.2019).

условий для адаптации участников программы и членов их семей посредством:

1) оказания содействия в жилищном обустройстве путем подбора вариантов временного жилищного размещения, информационного содействия в приобретении постоянного жилья, в том числе с использованием ипотечного кредитования, подбора вариантов приобретения земельных участков в собственность;

2) компенсация затрат на жилищное обустройство в размере не более 50% фактических расходов, подтвержденных соответствующими документами, но не более 10410 руб. в месяц, на период до полугода;

3) предоставление социальных услуг;

4) оказание медицинской помощи, оформление полисов обязательного медицинского страхования, оказание медицинских услуг амбулаторно-поликлинической, стационарной и скорой медицинской помощи;

5) обеспечение детей участников программы местами в общеобразовательных учреждениях.

Обновленная региональная программа Самарской области¹ также направлена на создание условий для адаптации участников Государственной программы и членов их семей, в том числе оказание мер социальной поддержки, предоставление государственных и муниципальных услуг, содействие в жилищном обустройстве, в целях их закрепления на территории Самарской области.

Таким образом, субъекты Российской Федерации, разрабатывающие и реализующие региональные программы, направленные на привлечение в Российскую Федерацию иностранных граждан, обладающих признаками общности языка, традиций, истории и культурного наследия (соотечественников), предусматривают дополнительные меры по реализации

¹ Постановление Правительства Самарской области от 4 февраля 2014 г. № 48 «Об утверждении государственной программы Самарской области «Оказание содействия добровольному переселению в Самарскую область соотечественников, проживающих за рубежом» на 2014–2023 годы // Волжская коммуна. 2014. № 29.

их социальных прав. Наличие указанного механизма позволяет сделать вывод о том, что объем гарантий в социальной сфере увеличивается для тех иностранных граждан, которые стремятся к глубокой интеграции с российским обществом с последующим принятием гражданства Российской Федерации. Вместе с тем, даже закрепление повышенного уровня социальной защиты для соотечественников (по сравнению с иными категориями иностранных граждан) не во всех случаях гарантирует их обустройство в Российской Федерации. По оценкам исследователей, значительная часть соотечественников, переселяющихся в Россию, находится в стесненном материальном положении, а также сталкиваются с проблемой жилищного обустройства¹. Как показывает анализ регионального законодательства, многие субъекты Российской Федерации не уделяют достаточного внимания обеспечению права на жилище: практически ни одна региональная программа не предусматривает оказание соотечественникам эффективной долгосрочной помощи на территории вселения. Предоставление мест в центрах временного размещения или использование ресурсов маневренного жилищного фонда, практикуемое, например, в Хабаровском крае, Липецкой, Амурской, Калининградской и Тамбовской областях, не снимает необходимости принципиально решать жилищную проблему в отношении соотечественников².

Что касается развития образовательной миграции, то в научной литературе подчеркивается, что основной проблемой при реализации иностранными гражданами права на получение основного общего образования является недостаточное для освоения программы знание русского языка, что повышает опасность роста сегрегации в сфере среднего образования³. В связи с этим общеобразовательные средние школы

¹ См.: Яковлев В.А., Прудникова Т.А. Современные проблемы реализации государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 7. С. 236.

² См.: Яковлев В.А., Прудникова Т.А. Указ. соч. С. 237.

³ См.: Доступ детей мигрантов к образованию: на пути к обществу равных возможностей (по материалам совместного доклада независимого института социальной политики и детского фонда ООН (ЮНИСЕФ)) // Этнодиалоги. 2012. № 3. С. 137.

вынуждены дополнительно обучать несовершеннолетних иностранных граждан русскому языку, которые в противном случае лишаются возможности успешно осваивать программу средней школы. Финансовая нагрузка на проведение курсов русского языка для иностранных граждан ложится на региональные и муниципальные бюджеты, которые не всегда обладают достаточными финансовыми средствами.

Проблема недостаточного знания русского языка иностранными гражданами стоит и перед образовательными организациями среднего профессионального, высшего и дополнительного профессионального образования. Однако, в отличие от уровней общего образования, для ее решения в части 3 статьи 78 Закона об образовании предусмотрены конкретные источники финансирования:

во-первых, бюджетные ассигнования федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации или местных бюджетов в соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами или установленной Правительством Российской Федерации квотой на образование иностранных граждан;

во-вторых, средства физических и юридических лиц в соответствии с договорами об оказании платных образовательных услуг.

Таким образом, расходы на обучение иностранных граждан русскому языку, так или иначе, подлежат компенсации: в прямом виде – в соответствии с международными договорами, в косвенном – через квоту, устанавливающую взаимный обмен обучаемыми между российскими и иностранными образовательными учреждениями, или путем компенсации расходов в иной форме.

Размер квоты на образование иностранных граждан в Российской Федерации устанавливается на федеральном уровне. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 8 октября 2013 года № 891 «Об установлении квоты на образование иностранных граждан и

лиц без гражданства в Российской Федерации»¹ ежегодная квота на образование, получаемое в образовательных организациях по образовательным программам среднего профессионального образования, высшего образования и дополнительного профессионального образования за счет средств федерального бюджета, составляет 15 тыс. человек (с учетом соотечественников). Порядок отбора иностранных граждан на обучение в пределах квоты устанавливается на подзаконном уровне².

Гарантии материальной поддержки, а также освоения профессиональных образовательных программ на русском языке для иностранных граждан, обучающихся в Российской Федерации в пределах квоты, установлены частью 7 статьи 78 Закона об образовании. Указанным лицам предоставляются жилые помещения в общежитиях на условиях, установленных для граждан Российской Федерации, обучающихся за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета. Кроме того, иностранные граждане, обучающиеся по основным профессиональным образовательным программам в пределах квоты, имеют право на получение государственных академических стипендий в течение всего периода обучения вне зависимости от успехов в учебе.

Принципиальное значение для успешного повышения уровня образования и ведения эффективной трудовой деятельности иностранными гражданами в Российской Федерации имеет реализация их конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь. В юридической литературе здоровье определяется как одно из наиболее ценных неотчуждаемых благ человека, без которого утрачивают значение многие другие блага и ценности³. Здоровье обеспечивает всестороннее развитие духовных и физических способностей человека, а также повышение уровня

¹ СЗ РФ. 2013. № 41. Ст. 5204.

² Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 28 июля 2014 г. № 844 «Об утверждении Порядка отбора иностранных граждан и лиц без гражданства на обучение в пределах установленной Правительством Российской Федерации квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. № 287.

³ См., например: Власенкова В.В. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 11.

его социальной активности. В преамбуле Устава Всемирной организации здравоохранения (далее – ВОЗ) здоровье определено как состояние полного физического, душевного и социального благополучия, а не только отсутствие болезней и физических дефектов¹.

Медицинская помощь оказывается иностранным гражданам в Российской Федерации медицинскими организациями независимо от организационно-правовой формы и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими медицинскую деятельность. При этом медицинская помощь может оказываться иностранным гражданам на платной основе, а также бесплатно. Медицинская помощь в экстренной форме оказывается иностранным гражданам бесплатно в случае возникновения острых заболеваний, состояний, при обострении хронических заболеваний, представляющих угрозу жизни пациента. Медицинская помощь в неотложной форме (за исключением скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи) и плановой форме оказывается иностранным гражданам в соответствии с договорами о предоставлении платных медицинских услуг.

Важной гарантией реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь является то обстоятельство, что отдельные категории иностранных граждан могут выступать субъектами отношений в сфере ОМС. В научной литературе обращается внимание на ряд проблем, возникающих при определении категорий иностранных граждан, имеющих право на страховые выплаты. Так, в соответствии с пунктом 3 статьи 19 Закона об охране здоровья право иностранных граждан на медицинскую помощь устанавливается законодательством Российской Федерации и соответствующими международными договорами Российской Федерации. Согласно статье 82 указанного закона средства ОМС являются источником финансового обеспечения в сфере охраны здоровья наряду со средствами

¹ Устав (Конституция) Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) (Принят в Нью-Йорке 22 июля 1946 г.) // URL: <http://apps.who.int/gb/db/PDF/bd47/RU/consitution-ru.pdf?ua=1> (дата обращения: 22.01.2018).

федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и средствами организаций и граждан. Принимая во внимание перечисленные правовые нормы, можно сделать вывод о том, что иностранные граждане имеют право на получение медицинской помощи в рамках системы ОМС на тех же условиях, что и российские граждане¹. Вместе с тем, в соответствии со статьей 10 Закона об обязательном медицинском страховании к застрахованным лицам, наряду с гражданами Российской Федерации, относятся только постоянно или временно проживающие на территории России иностранные граждане, за исключением ВКС и членов их семей. Иначе говоря, федеральным законодательством в системе ОМС не предусмотрено участие временно пребывающих иностранных граждан, которые составляют абсолютное большинство иностранных граждан, осуществляющих трудовую функцию на территории России, что негативно оценивается в научной литературе².

Иностранные граждане, временно пребывающие в Российской Федерации и осуществляющие трудовую деятельность (иностранные работники) должны иметь действующий на территории Российской Федерации договор (полис) добровольного медицинского страхования либо иметь право на получение медицинской помощи на основании заключенного работодателем или заказчиком работ (услуг) с медицинской организацией договора о предоставлении иностранному работнику платных медицинских услуг (пункт 10 статьи 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан»). Указанные меры призваны обеспечить оказание иностранному работнику первичной медико-санитарной помощи и специализированной медицинской помощи в неотложной форме.

С учетом специфики правового положения ВКС, вопросы их обеспечения медицинскими услугами регулируются Федеральным законом

¹ См.: Защита социальных и трудовых прав мигрантов на пространстве СНГ. Аналитический сборник М., 2012. С. 151.

² См.: Филиппов Ю.Н., Франк Д.Л., Абаева О.П., Тарычев В.В. Правовое регулирование оказания скорой и плановой медицинской помощи иностранным гражданам, обучающимся в высших военно-учебных заведениях МО РФ // Медицинское право. 2012. № 3. С. 15.

«О правовом положении иностранных граждан» в отдельном порядке. В статье 13.2 указанного закона закреплено, что ВКС и члены его семьи, являющиеся иностранными гражданами, должны иметь договор (полис) медицинского страхования или обладать правом на получение медико-санитарной и специализированной медицинской помощи на основании договора, заключенного работодателем с медицинской организацией. При этом в случае осуществления ВКС профессиональной деятельности на основании гражданского договора на выполнение работ или оказание услуг, обеспечение указанных гарантий получения медицинской помощи является существенным условием договора (часть 14 статьи 13.2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан»).

Необходимо поддержать И.В. Плюгину, которая при характеристике характеризуя указанного способа обеспечения ВКС медицинской помощью, справедливо отмечает, что регулирование существенных условий гражданско-правового договора не может осуществляться на уровне нормативно-правового акта миграционного законодательства (в частности, Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан»)¹. В противном случае появляются основания говорить о посягательстве на одно из основных начал гражданского права – свободу договора. Как отмечает О.Ю. Скворцов, свобода договора отражает диспозитивную направленность гражданско-правовых норм и проявляется в праве сторон определить содержание условий договора по собственному усмотрению². Ограничения принципа свободы договора допускаются только в случаях, предусмотренных законом. ГК РФ прямо указывает на два таких исключения: публичный договор (статья 426) и договор присоединения (статья 428). Любые ограничения свободы договора за рамками перечисленного следует признать необоснованным вмешательством в имущественную сферу участников гражданского оборота.

¹ См.: Институты конституционного права. М., 2011. С. 57 (автор параграфа – И.В. Плюгина).

² См.: Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1 / Е.Н. Абрамова, Н.Н. Аверченко, Ю.В. Байгушева [и др.]; под ред. А.П. Сергеева. М., 2012. С. 839-840 (автор главы – О.Ю. Скворцов).

В части 2 статьи 6 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» установлено общее правило о том, что к застрахованным лицам относятся иностранные граждане и лица без гражданства, работающие по трудовым договорам. Положения Федерального закона от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» распространяют свое действие на всех иностранных работников вне зависимости от их статуса (статья 5). Иностранцы граждане и лица без гражданства, работающие по гражданско-правовому договору, подлежат обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний только в том случае, если в договоре на выполнение работ или оказание услуг сторонами предусмотрена обязанность заказчика уплачивать страховщику страховые взносы.

Российское законодательство предусматривает участие иностранных граждан в системе обязательного пенсионного страхования. Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (далее – Закон об обязательном пенсионном страховании) наряду с российскими гражданами относит к числу застрахованных лиц временно и постоянно проживающих, а также временно пребывающих иностранных граждан, которые:

- 1) работают по трудовому договору или выполняют работы, оказывают услуги по гражданскому договору;
- 2) самостоятельно обеспечивают себя работой;
- 3) являются членами крестьянских (фермерских) хозяйств;
- 4) являются членами семейных (родовых) общин малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования;
- 5) являются священнослужителями или относятся к иным категориям лиц, предусмотренных Законом об обязательном пенсионном страховании.

При этом правом на получение пенсии в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»¹ (часть 1 статьи 3) и Федеральным законом от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»² (абзац 3 статьи 3) (далее – Закон о трудовых пенсиях) обладают только постоянно проживающие в России иностранные граждане и лица без гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Исходя из смысла статьи 5 Закона о трудовых пенсиях в России существуют три вида трудовых пенсий: по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца. А.В. Цыганков, исследуя особенности пенсионного обеспечения отдельных категорий иностранных граждан, обращает внимание на то, что в указанном законе не сказано, какие виды трудовых пенсий могут быть установлены лицам, которые не являются гражданами Российской Федерации³. Следовательно, руководствуясь общими положениями Закона о трудовых пенсиях (абзац 3 статьи 3), необходимо сделать вывод о том, что иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие в Российской Федерации и застрахованные в системе обязательного пенсионного страхования, имеют право на установление любого предусмотренного законодательством вида трудовой пенсии. При этом федеральное пенсионное законодательство содержит лишь общие правила о пенсионном обеспечении иностранных граждан в России, которые могут быть изменены международными договорами Российской Федерации.

Иностранные граждане, имеющие детей, обладают правом на защиту материнства и детства со стороны государства, которое отражено в части 1 статьи 38 Конституции Российской Федерации. Указанное право конкретизируется в Федеральном законе от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «О

¹ СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.

² СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4920.

³ См.: Цыганков А.В. Указ. соч. С. 92.

государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (далее – Закон о пособиях), который распространяет свое действие, помимо граждан Российской Федерации, на постоянно проживающих в России иностранных граждан и беженцев, а также временно проживающих на территории государства иностранных граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (абзацы 4 и 5 статьи 1). При этом действие Закона о пособиях не распространяется на иностранных граждан, которые лишены родительских прав, а также в случае, если их дети находятся на полном государственном обеспечении.

Необходимо также обратить внимание на изложение части 1 статьи 11 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» (далее – Закон о страховых пенсиях)¹. Буквальное толкование указанной отсылочной нормы свидетельствует о возможности включения периодов работы (иной деятельности) в страховой стаж только гражданам Российской Федерации. При этом действующее законодательство предусматривает возможность начисления, уплаты страховых взносов и включения соответствующих периодов в страховой стаж за иностранных граждан и лиц без гражданства. В связи с этим более правильной представляется замена в части 1 статьи 11 Закона о страховых пенсиях отсылочной нормы на бланкетную, которая бы указывала на положение статьи 7 Закона об обязательном пенсионном страховании.

Обобщая вышеизложенное, необходимо отметить, что принцип «национального режима», действующий в отношении иностранных граждан в Российской Федерации, позволяет эффективно реализовать в законодательстве дифференцированный подход к объему реализации социальных прав иностранным гражданам, принимая во внимание комплекс обстоятельств, в том числе качество и длительность уже сложившихся правоотношений между Российской Федерацией и иностранным

¹ СЗ РФ. 2013. № 52 (часть I). Ст.6965.

гражданином. При этом на основании анализа подходов законодателя к наделению отдельных категорий иностранных граждан тем или иным объемом социальных прав, можно говорить о существовании двух основных подходов к определению такого объема:

1) общего, который применяется ко всем иностранным гражданам, законно находящимся на территории Российской Федерации, и заключается в обеспечении минимальных требований международно-правовых стандартов в социальной сфере;

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

Таким образом, исследование положений миграционного и социального законодательства, обеспечивающего социальные права отдельных категорий иностранных граждан в Российской Федерации, позволяет сформулировать следующие основные выводы.

1. Российское государство проводит дифференцированную политику в отношении отдельных категорий иностранных граждан, что позволяет законодательно расширять перечень гарантий в социальной сфере для тех иностранных граждан, которые обладают наиболее тесными связями с Российской Федерацией или чьи профессиональные качества способны содействовать экономическому, социальному и культурному развитию России. Исследование механизмов реализации социальных прав отдельных категорий иностранных граждан позволило выявить зависимость объема социальных прав от устойчивости связи иностранного гражданина 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 (обеспечение жильем, решение вопросов занятости и образования, медицинская помощь)

для соотечественников, ставших участниками государственной программы добровольного переселения в Россию, в силу их языковой, культурной и исторической общности с населением Российской Федерации.

2. В рамках подхода на привлечение иностранных специалистов высокой квалификации в законодательстве закреплены специальные механизмы, направленные на укрепление системы гарантий в социальной сфере в отношении ВКС и членов их семей. Вместе с тем, стремясь предусмотреть значительные преференции для указанной группы лиц, законодатель вторгается в сферу регулирования частных (имущественных) отношений, что является недопустимым в рамках миграционного законодательства и нарушает принцип свободы гражданско-правового договора.

3. Конституционное право иностранных граждан на жилище является одним из наиболее проблемных с точки зрения его реализации. Качественное решение вопроса обеспечения указанного права исключительно правовыми средствами не представляется возможным: единичное, точечное воздействие на миграционные процессы вряд ли будет эффективным, вследствие чего требуется совместное влияние как со стороны правовых, так и экономических механизмов. Отсутствие механизмов по предоставлению жилья низкооплачиваемым иностранным работникам остается серьезной проблемой миграционного законодательства.

3. Социальные права иностранных граждан в механизме социальной и культурной адаптации и интеграции в Российской Федерации

Наиболее полная реализация социальных прав иностранных граждан является одним из необходимых условий их включения в российское общество. В юридической литературе указанный процесс именуется «социальной и культурной адаптацией и интеграцией иностранных граждан».

Одной из задач миграционной политики Российской Федерации на современном этапе развития является создание условий для адаптации к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в России иностранных граждан, которые испытывают сложности в адаптации из-за особенностей их культуры и привычного жизненного уклада, а также вследствие иных факторов (абзац «б» пункта 21 Концепции миграционной политики). Само понятие «адаптация» всегда связывается с субъектами права, которые испытывают потребность в преодолении проблемы в какой-либо сфере. Так, в российском законодательстве закреплено понятие «программы социальной адаптации», в содержание которой входят мероприятия, направленные на преодоление гражданином трудной жизненной ситуации¹. В указанном смысле вопросы социальной и культурной адаптации имеют принципиально значение для иностранных граждан, которые находятся не в государстве своей гражданской принадлежности.

Т.Я. Хабриева называет проблему адаптации и интеграции мигрантов одной из основных для современного социального законодательства². Адаптация как вид взаимодействия личности с социальной средой позволяет недавно прибывшим в Россию иностранным гражданам включиться в полнокровную жизнь принимающего общества, выработать четкие социальные ориентации, сформировать возможности их собственной самореализации³. В этой связи чрезвычайно важна разработка правовых основ включения иностранных граждан в общественные отношения новой среды, направленного на предотвращение их социального отторжения – иными словами, механизма социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в России. Значимость указанного

¹ Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

² См.: Хабриева Т.Я. Основные векторы и проблемы развития социального законодательства // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 14.

³ См.: Мишунина А.А., Чеботарев Г.Н. Проблемы социально-культурной и экономической адаптации иностранных граждан в Российской Федерации // Политика и общество. 2010. № 5. С. 49.

направления социального законодательства подтверждается и примерами зарубежных государств, в которых обустройство иностранных граждан является одним из ключевых понятий в миграционной политике¹.

Несмотря на очевидную связанность проблемы социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан с обеспечением государственной безопасности России, в юридической научной литературе соответствующая тема исследована весьма фрагментарно. Причиной этому является практически полное отсутствие в отечественном миграционном законодательстве базовых понятий процессов адаптации и интеграции, четкого разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации и органами местного самоуправления. Важнейшей остается проблема недостаточности финансирования обустройства иностранных граждан в России. В таких условиях юридическое исследование неизбежно будет сведено к набору общих рекомендаций и предположений. Между тем, эффективность управления миграционными процессами во многом обусловлена правильным подбором именно правовых механизмов, обеспечивающих включенность мигрантов в повседневную жизнь принимающего общества, свободную реализацию предоставленных и гарантированных им со стороны государства прав человека. До 2012 года вопрос социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в России становился предметом исключительно социологических исследований.

Наибольший вклад в развитие юридического механизма адаптации и интеграции иностранных граждан в России внесли труды Л.В. Андриченко,

¹ Так, в Законе Канады об иммиграции и защите беженцев (Immigration and Refugee Protection Act, 2001) в качестве одной из задач миграционной политики провозглашается содействие успешной интеграции постоянно проживающих в Канаде иммигрантов (см.: Immigration and Refugee Protection Act // URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/I-2.5.pdf> (дата обращения: 08.08.2017)). В Германии в Законе «Об иммиграции» (Zuwanderungsgesetz, 2005) иммигрантам впервые в истории страны была гарантирована помощь в интеграции (см.: Zuwanderungsgesetz // URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/de/einreiseundaufenthalt/zuwanderungsrecht-node> (дата обращения: 16.02.2018)). В 2007 году последовало утверждение Национального плана по интеграции, концепция которого опирается на широкую мобилизацию всего гражданского общества и насчитывает около 400 мер, 150 из которых приняло на себя правительство ФРГ (см.: Антропов Р.В. Правовой и организационный аспекты миграционной политики ФРГ в части социальной интеграции трудовых мигрантов: опыт для России // Миграционное право. 2013. № 4. С. 51).

которая стала одним из первых исследователей-юристов, обративших внимание на эту проблему¹. Отдельные вопросы правового регулирования адаптации и интеграции иностранных граждан затрагивались также в работах А.И. Иванчак, М.С. Кошелева и В.В. Бессоновой².

Проведение правового исследования основ социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации значительно затрудняется отсутствием в законодательстве базовых понятий процессов адаптации и интеграции, четкого разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также порядка финансирования адаптационных и интеграционных мероприятий³.

Указанные пробелы в правовом регулировании механизма включения иностранных граждан в принимающее общество существуют несмотря на появление «социальной и культурной адаптации мигрантов» в качестве вопроса местного значения и полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации еще в 2013 году. Впоследствии на подзаконном уровне была подчеркнута необходимость финансовой поддержки социально-ориентированных некоммерческих организаций, реализующих проекты и программы, направленные на интеграцию и адаптацию иностранных граждан⁴. Указанная деятельность

¹ См.: Андриченко Л.В. Правовое регулирование адаптации и интеграции иммигрантов в России // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. URL: http://www.journal-nio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1086&Itemid=114 (дата обращения: 07.05.2018).

² Бессонова В.В., Кошелев М.С. Правовая адаптация мигрантов как одно из направлений государственной миграционной политики России // Миграционное право. 2013. № 4. С. 28; Кошелев М.С. Проблемы реализации программы адаптации и интеграции трудящихся-мигрантов в Забайкальском крае // URL: <http://отрасли-права.рф/article/1739> (дата обращения: 09.09.2017); Кошелев М.С., Богаченко Д.А. Роль дополнительного образования в процессе адаптации и интеграции трудовых мигрантов в Забайкальском крае // Сборник трудов по проблемам дополнительного профессионального образования. 2017. № 31. С. 163–171; Иванчак А.И. К обсуждению проекта Федерального закона о социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации // Право и управление. XXI век. 2018. № 3. С. 29–34.

³ См.: Егорова Е.Ю. Адаптация и интеграция мигрантов в России // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2012. № 1. С. 26.

⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. № 1226-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2013-2015 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2013. № 30 (часть II). Ст. 4141.

была внесена в перечень общественно-полезных услуг¹, а организации, оказывающие их, стали признаваться социально ориентированными в соответствии с пунктом 15 части 1 статьи 31.1 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»². Одновременно на федеральном уровне «социальная и культурная адаптация мигрантов» была включена в понятие национально-культурной автономии³. В приведенных изменениях законодательства прослеживается стремление законодателя к смещению основной нагрузки по оказанию адаптационных услуг иностранным гражданам на организации некоммерческого сектора. В 2012–2017 годах были разработаны и проходят проверку на практике подходы к социальной и культурной адаптации различных категорий иностранных граждан, в том числе в рамках соответствующих программ и в формате государственно-общественного партнерства, с участием общественных и образовательных организаций, учреждений культуры и спорта (абзац «д» пункт 11 Концепции миграционной политики).

Подобная практика доказала свою эффективность в зарубежных государствах. Так, в Канаде Министерство гражданства и иммиграции Канады (Immigration, Refugees and Citizenship Canada) отвечает за поддержку такой категории иностранных граждан как иммигранты в процессе их обустройства в Канаде, обеспечение защиты беженцев, а также выработку программ адаптации для иммигрантов. Однако услуги по обустройству иммигрантов предоставляются в основном сетью общественных некоммерческих агентств, опирающихся на труд волонтеров. Как правило, агентства неправительственного сектора предлагают услуги, направленные на удовлетворение специфических нужд иммигрантов, т.е. тех потребностей, которые не были охвачены государственными усилиями. Сюда входят услуги в таких сферах как овладение языком, консультирование по вопросу доступа

¹ Указ Президента РФ от 8 августа 2016 г. № 398 «Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг» // СЗ РФ. 2016. № 33. Ст. 5164.

² СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

³ Федеральный закон от 4 ноября 2014 г. № 336-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 4 Федерального закона «О национально-культурной автономии» // СЗ РФ. 2014. № 45. Ст. 6146.

к рынку труда, признание профессионального уровня специалистов, прошедших международную подготовку, поиск жилья, семейное консультирование, здравоохранение (включая психологическое состояние), поддержка для сдачи теста на гражданство¹.

Значимым шагом на пути дальнейшего развития механизма социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан стало создание в 2015 году Федерального агентства по делам национальностей (далее – ФАДН)², на которое были возложены функции по поддержке социально-ориентированных НКО. В 2017 году ФАДН получило статус федерального органа исполнительной власти, ответственного за выработку и реализацию государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан, а также нормативно-правовое регулирование и оказание услуг в этой сфере³.

Наделение федерального органа государственной власти полномочиями в указанной сфере является традиционным для зарубежных государств, проводящих активную миграционную политику. Так, в Германии на федеральном уровне действует Ведомство по делам миграции и беженцев (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF), которое имеет статус федерального органа в структуре Федерального министерства внутренних дел и оказывает иностранным гражданам содействие в интеграции. BAMF осуществляет комплекс программ по языковой, общественной и социальной интеграции иммигрантов, которые выражаются в следующих основных направлениях: 1) предоставлении информационных материалов о предложениях Федерации, земель и коммун в области интеграции; 2)

¹ См.: Chappell, R. (2010). Social welfare in Canadian society. (4thed.). Toronto: Nelson. P. 339-349. Преимущество участия НКО в адаптации иммигрантов состоит в возможности обеспечения более гибкой системы услуг по обустройству, которые иммигранты могут получить в непосредственной близости от места проживания (см.: Graff, M.B.E. Social inclusion within community youth programming: an exploration of the experiences of first and second generation youth within mainstream, multicultural and ethno-specific organizations. University of Winnipeg, 2011. P. 30).

² Постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2015 г. № 368 «О федеральном агентстве по делам национальностей» // СЗ РФ. 2015. № 17 (часть IV). Ст. 2564.

³ См.: Указ Президента Российской Федерации «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 168 «О Федеральном агентстве по делам национальностей» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201708240009> (дата обращения: 24.08.2017).

разработке и организации интеграционных курсов; 3) планировании проектов по социальной интеграции иммигрантов; 4) содействии Правительству ФРГ в деле поощрения интеграции и разработки общефедеральной программы интеграции¹. Федеральное ведомство по вопросам миграции и беженцев имеет региональные отделения в каждом субъекте ФРГ.

ФАДН наделено статусом ответственного исполнителя подпрограммы «Социально-культурная адаптация и интеграция мигрантов в Российской Федерации» (далее – Подпрограмма), принятой в рамках государственной программы «Реализация государственной национальной политики»². Заявленной целью Подпрограммы является создание условий для эффективной правовой, социально-культурной адаптации мигрантов в принимающее общество. Примечательно, что в рамках Подпрограммы целевой категорией адаптационных и интеграционных мероприятий выступают не иностранные граждане, а мигранты, что расширяет круг предоставления соответствующих услуг за счет добавления лиц, совершающих внутригосударственные перемещения. К задачам Подпрограммы относится создание условий для приема и содержания лиц, ходатайствующих о признании их беженцами, вынужденными переселенцами, а также вынужденных переселенцев и беженцев и прибывших с ними членов семьи. Реализация Подпрограммы должна привести к снижению риска межнациональных конфликтов с помощью популяризации положительного опыта интеграции культур народов, проживающих в России.

Подпрограмма стартовала 1 января 2017 года и продлится до 31 декабря 2025 года. Особое внимание при ее реализации планируется уделять взаимодействию федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного

¹ См.: Добро пожаловать в Германию! Информация для иммигрантов // URL: http://edinstwo.de/file_ru/WiD_Anschriften_rus.pdf (дата обращения: 17.02.2018).

² Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 г. № 1532 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» // СЗ РФ. 2017. № 2 (Часть I). Ст. 361.

самоуправления с НКО, содействующими адаптации и интеграции иностранных граждан¹. Ключевым инструментом станет комплекс мероприятий, направленных на снижение социальной и культурной дистанции между иностранными гражданами и коренным населением. Предусмотрены следующие средства по достижению этого результата: учреждение курсов изучения языка, истории и культуры Российской Федерации, создание специализированных информационных ресурсов для мигрантов, стимулирование заинтересованности мигрантов в получении образования в российских вузах, их ориентация на включение в бизнес-процессы. В Подпрограмме впервые сформулирована двуединая задача включения мигрантов в принимающий социум и улучшения общественного восприятия иностранных граждан. Вместе с тем, с имеющимся в распоряжении ФАДН объемом финансовых средств и кадров выполнение задач по направлению социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан является крайне затруднительным². Пока что единственным закономерным решением выглядит финансирование программы адаптации и интеграции через субсидии субъектам Российской Федерации. Непосредственно ФАДН в настоящее время может оказать только методологическую поддержку программы³.

С учетом того, что адаптация и интеграция иностранных граждан составляет предмет изучения различных отраслей знаний (педагогике, социологии, философии, юриспруденции, психологии), следует признать, что до сих пор четкой интерпретации этих процессов не сформировалось. Указанное обстоятельство затрудняет законотворчество в рассматриваемой сфере. Подтверждением этому является подготовленный ФАДН проект Федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции

¹ См.: ФАДН России представило проект Подпрограммы по социокультурной адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации // <http://fadn.gov.ru/news/2016/03/15/2665-fadn-rossii-predstavilo-proekt-podprogrammy-po-sotsiokulturnoy-adaptatsii-i-integratsii-migrantov-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 20.08.2017).

² См.: Вместо МВД адаптацией мигрантов займется Агентство по национальностям // URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/0725/gazeta024.php> (дата обращения: 10.09.2017).

³ См.: Агентство по делам национальностей надеется получить людей и деньги // URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3367104> (дата обращения: 10.09.2017).

иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Проект)¹. Обращает на себя внимание терминология, используемая составителями Проекта: вместо категории «мигранты» употребляется термин «иностранные граждане», что в бóльшей степени соответствует основным понятиям миграционного законодательства и указывает, что адаптационные и интеграционные мероприятия не планируется распространять на лиц, совершающие внутригосударственные пространственные перемещения.

Проектом предусматривается активное участие НКО в процессе адаптации и интеграции. Через НКО предполагается привлечь бизнес к осуществлению деятельности по социальной и культурной адаптации иностранных граждан, планирующих осуществлять трудовую деятельность в России. При этом НКО на базе уже имеющихся региональных, муниципальных и зарубежных структур, имеют возможность организовывать работу по социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан за счет средств работодателей, оказывать услуги в соответствующей сфере на возмездной основе. Кроме того, Проект направлен на снижение уровня нелегальной трудовой миграции, поскольку воспользоваться предлагаемыми государством и НКО мероприятиями по адаптации и интеграции в российское общество смогут только те иностранные граждане, которые въехали и находятся на территории России на законных основаниях. Вместе с тем, большинство норм Проекта 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.

В частности, в Проекте были сформулированы ряд ключевых дефиниций. Социальная и культурная адаптация иностранных граждан представляет собой процесс освоения временно пребывающими

¹ См.: Проект Федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации (подготовлен ФАДН России) // URL: <http://regulation.gov.ru> (дата обращения: 10.09.2017).

иностранцами работниками и членами их семей русского языка, социальных и культурных, правовых и экономических норм российского общества. В свою очередь, социальная и культурная интеграция предполагает освоение иностранцами гражданами, адаптированными в Российской Федерации, временно или постоянно проживающими на ее территории, знаний, русского языка, социальных, культурных, правовых, экономических норм российского общества на уровне, необходимом для временного или постоянного проживания в Российской Федерации, а также формирования устойчивых правовых, экономических, социальных и культурных связей между иностранцами гражданами и российским обществом. Иными словами, исходя из предлагаемых определений процессов адаптации и интеграции, социальная адаптация связана с приспособлением иностранного гражданина к окружающей среде, в то время как социальная интеграция указывает на процесс объединения людей на основе возникновения межличностных связей, существования общих ценностей и взаимозависимости. (не просто приспособиться, а стать полноправным членом социума).

Таким образом, следуя замыслу авторов Проекта адаптационные услуги должны быть доступны только для иностранных граждан, временно осуществляющих трудовую деятельность в России. Соответственно, иные категории иностранных граждан, прямо названные в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан» и иных нормативных правовых актах (иностранцы граждане, пребывающие в России с образовательными целями, беженцы и др.), адаптироваться либо не должны, либо не имеют возможности. В свою очередь иностранные граждане, имеющие РВП или вид на жительство в России, минуя стадию адаптации, сразу же претендуют на получение интеграционных услуг.

Несомненно, адаптационная и интеграционная политика государства должна быть дифференцирована по отношению к разным группам иностранных граждан и основываться на четких и ясных процедурах языковой, культурной, социальной, и экономической адаптации и

интеграции. Однако предлагаемая Проектом схема установления зависимости между необходимыми иностранному гражданину услугами по адаптации и интеграции и режимом его нахождения в России выглядит нецелесообразной, поскольку получение РВП или вида на жительство не во всех случаях означает наличие у иностранного гражданина базовых знаний о российской культуре и образе жизни, а также существование развитых социальных связей.

Необходимо принимать во внимание, что согласно части 3 статьи 6 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан» без учета квоты РВП могут получить иностранные граждане, состоящие в браке с гражданином России, имеющих нетрудоспособного родителя-гражданина России, участники программы переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом и др. Более того, российское законодательство предусматривает возможность получения вида на жительство, минуя получение переходного статуса временного проживания, для отдельных групп иностранных граждан (например, для ВКС). Нетрудно заметить, что перечисленные категории иностранных граждан могут не иметь практически никаких связей с российским обществом, и, поэтому, лишение их права на получение адаптационных услуг, обеспечивающих первичное вхождение в принимающий социум, выглядит неудачным решением¹. Кроме того, необходимо учитывать, что помимо категории иностранных работников временно пребывать в Российской Федерации могут также иностранцы, прибывшие в страну в целях обучения и поступившие в образовательную организацию для получения образования по очной или очно-заочной форме (часть 7 статьи 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан»). Срок их временного

¹ А.И. Иванчак, обращая внимание на указанную проблему, отмечает, что каждый иностранный гражданин, попадая в новую среду, вынужден адаптироваться к ней, а пребывая в ней определенный период времени, он выступает как субъект процесса интеграции в общество, коллектив или иную социальную общность. В этой связи определение понятий «адаптация» и «интеграция», предложенные в Проекте, представляется автору не вполне удачными (см.: Иванчак А.И. К обсуждению проекта Федерального закона о социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации. С. 31).

пребывания продлевается до окончания обучения и может составлять несколько лет, что делает адаптацию таких иностранных граждан необходимостью. Тем более, что, по справедливому замечанию И.В. Плюгиной, для образовательной сферы в принципе характерны повышенные риски возникновения социальных конфликтов, что в свою очередь делает целесообразным принятие мер по адаптации обучающихся – иностранных граждан¹. В связи с этим непонятно, почему Проект распространяет понятие «адаптация» только на иностранных работников, временно пребывающих в России.

Представляется, что право на адаптацию и интеграцию необходимо признать за всеми категориями иностранных граждан (включая вынужденно перемещенных лиц), кроме туристов и иностранных граждан, совершающих транзитный проезд через территорию Российской Федерации – последние не нуждаются в адаптации и интеграции в связи с крайне ограниченным сроком их нахождения на территории России.

Проект содержит исчерпывающий перечень услуг, который оказывается в целях адаптации и интеграции иностранных граждан. Так, для полноценной адаптации необходимо освоить русский язык, социальные, культурные, правовые и экономические нормы российского общества. Интеграция как более сложный и емкий процесс потребует от иностранного гражданина помимо навыков, необходимых для адаптации, также формирования устойчивых правовых, экономических, социальных и культурных связей с российским обществом. При этом в Проекте не указывается при помощи каких именно мер предполагается добиться появления у иностранного гражданина устойчивых правовых, экономических, социальных и культурных связей с Российской Федерацией. Кроме того, означает ли, что Проект затрагивает лишь две сферы жизнедеятельности общества – социальную и культурную? Если это так, то

¹ См.: Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: монография / Л.В. Андриченко, И.В. Плюгина // СПС КонсультантПлюс.

чем объясняется указание в дефинициях адаптации и интеграции не только на усвоение иностранными гражданами социальных и культурных норм, но также и «правовых и экономических»?

Представляется, что процесс адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество не должен сводиться лишь к изучению языка, усвоению истории государства и основ законодательства. Без действенной материальной поддержки и решения бытовых проблем иностранных граждан предусмотренные Проектом меры по адаптации и интеграции не приведут к желаемому результату полноценного включения приезжих в социальную и экономическую жизнь российского общества. Не случайно Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в качестве ключевых индикаторов интеграции выделяет именно распределение доходов, жилье, здравоохранение, образование, рынок труда и гражданскую вовлеченность¹. В противном случае иностранные граждане подвергаются риску социального отторжения.

В соответствии со статьей 30 Европейской социальной хартии для эффективного осуществления права на защиту от социального отторжения необходимо обеспечение доступа к занятости, жилью, профессиональной подготовке, образованию, культуре, а также к социальной и медицинской помощи². В настоящее время в наибольшей степени указанным критериям соответствует механизм, направленный на обустройство соотечественников в рамках Государственной программы содействия их переселению в Российскую Федерацию. В рамках мероприятий по обустройству органы государственной власти субъектов Российской Федерации организуют работу по приему соотечественников, жилищному обустройству, социальной поддержке, решению вопросов занятости и образования и оказанию

¹ См.: OECD, 2012; CEU, 2010; Huddleston, Niessen, Tjaden. P. 25.

² Указанная позиция поддерживается исследователями. Так, Т.Н. Белопольская считает, что в структуру адаптации и интеграции иностранных граждан должны входить обеспечение жильем, трудоустройство, социальное и медицинское обслуживание, а также комплекс социальных услуг. При этом в качестве индикаторов адаптации могут выступать трудоустройство, степень разрешения жилищной проблемы и социально-бытовых вопросов (см.: Белопольская Т.Н. Этносоциальная адаптация и интеграция вынужденных мигрантов в современной России: на материалах Краснодарского края: Дис. ... канд. социол. наук. Краснодар, 2007. С. 65).

медицинской помощи. Интересно, что именно термином «обустройство» (settlement) в зарубежных государствах, проводящих активную миграционную политику, обозначается процесс, объединяющий стадии адаптации и интеграции иностранных граждан¹.

Овладение языковыми навыками, знаниями в области культуры, истории, основ законодательства и экономики, несомненно, представляет существенную значимость для обустройства иностранных граждан на новом месте. Вместе с тем, наряду с эмоциональной поддержкой, направленной на сохранение адекватной самооценки и самоуважения иностранных граждан, не менее важными в процессе их адаптации в новой среде является, по терминологии В.П. Позднякова и Л.В. Ключниковой, инструментальная поддержка. Исследуя социально-психологическую адаптацию этнических немцев, выехавших из России и стран СНГ в Германию, они заметили, что оказание действенной помощи со стороны принимающего государства (инструментальная поддержка) является существенным фактором, облегчающим их адаптацию в германском обществе. Авторы указывают на такие формы инструментальной поддержки, как выплата пособий, предоставление временного жилья, обучение языку, предоставление кредитов и лечение².

Обобщая вышеуказанное, а также исходя из социологической трактовки социальной и культурной адаптации как формы взаимодействия иностранных граждан с принимающей средой, создающей предпосылки эффективного вхождения в социум и освоения различных форм социальной деятельности³, необходимо отметить, что указанный процесс протекает в

¹ См.: Stephen Lam. Catholic Community Services of York Region, at the OCASI Professional Development Conference session on settlement indicators, October 22-23, 1997; John Shields, Julie Drolet, Karla Valenzuela. Immigrant Settlement and Integration Services and the Role of Non-profit Providers: A Cross-national Respective on Trends, Issues and Evidence. RCIS Working Paper № 2016/1 (February), 5; Richmond, T., & Shields, J. (2005). Structuring neoliberal governance: The nonprofit sector, emerging new model of control and the marketisation of service delivery. Policy and society, 24(1). P. 73-97.

² См.: Поздняков В.П., Ключникова Л.В. Социально-психологическая адаптация мигрантов (на примере немцев, выехавших из России в Германию) // Этническая психология и общество / Отв. ред. Н.М. Лебедева. М., 1997. С. 335–340).

³ Лондаджим Тьерри. Социокультурная адаптация иностранных студентов, обучающихся в российских вузах: Автореф. дис. ... канд. социолог. наук. Нижний Новгород, 2012. С. 11.

культурной, трудовой, административно-правовой и социальной плоскостях общественных отношений. При этом недостаточная социальная поддержка является очевидным препятствием к созданию устойчивых связей иностранных граждан с российским обществом. В этой связи 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.

Представляется, 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. 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.

Соотношение социальных прав иностранных граждан и процесса социальной и культурной адаптации и интеграции не выражается в их приравнивании друг к другу; указанные понятия соотносятся как часть и

целое, причем содействие органов публичной власти и некоммерческих организаций реализации социальных прав иностранных граждан выступает одним их важнейших, но не единственным компонентом включения иностранных граждан в российское общество. Изначально имея социологическую природу, социальная и культурная адаптация и интеграция иностранных граждан до сих пор не обрела правовую определенность. Законодателю необходимо создать нормативный механизм включения иностранных граждан в принимающее общество, причем его ядром может стать реализация социальных прав как особой группы прав, направленной на предотвращение социального отторжения. При этом социальные права иностранных граждан, как и сам процесс их включения в российское общество, 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. Законодательное закрепление 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. С целью достижения указанной задачи необходимо:

- 1) использовать механизмы реализации целевых программ по адаптации и интеграции иностранных граждан;
- 2) координировать усилия институтов гражданского общества в рамках определенной Российской Федерации миграционной стратегии;
- 3) задействовать современные коммуникационно-информационные технологии для развития взаимного информирования и взаимодействия соответствующих органов государственной власти с общественными и национальными организациями.

Следует отметить, что одним из ключевых моментов, во многом предопределяющим успешность всего процесса адаптации и интеграции иностранных граждан, является их надлежащее информирование об адаптационных услугах, в наибольшей степени соответствующих их правовому статусу и степени включенности в российское общество. В условиях цифровой реальности помочь определиться с наиболее приемлемым путем адаптации может информирование иностранных граждан посредством официальных Интернет-ресурсов органов публичной власти, а также некоммерческих организаций, оказывающих адаптационные услуги. В Российской Федерации такие источники информирования пока что развиты слабо, поэтому необходимо обратиться к некоторым зарубежным образцам функционирования указанной сферы.

Так, в Канаде осуществляется информирование как прибывших в страну иностранцев, так и тех, кто только собирается принять такое решение. С учетом неоднородности территорий и провинций Канады по климатическим условиям, этническому составу населения, системе транспорта и обычаям, Правительство Канады на своем официальном сайте предлагает иммигрантам предельно понятную информацию как о Канаде в целом (государственное устройство, отношение к правам человека, законы и др.), так и об отдельных провинциях и территориях, в частности¹. Более детальная информация доводится до сведения иммигрантов через Интернет-источники, которые создаются на уровне субъектов Канады. Например, провинция Онтарио выпускает брошюру «Первые дни в Онтарио: руководство действий в первые две недели» (My First Days in Ontario: A Guide to Your First Two Weeks in Ontario)². В ней содержится подробная и в то же время доступная информация о рынке жилья в провинции, системе здравоохранения, занятости и образовательной сфере. В Австралии

¹ См.: Get to Know Canada // URL: <http://www.cic.gc.ca/english/newcomers/before-canada.asp> (дата обращения: 08.04.2018).

² См.: First Days in Ontario: A Guide to Your First Two Weeks in Ontario. Ontario Council of Agencies Serving Immigrants, 2016.

координирующую функцию в сфере адаптации иммигрантов выполняет Департамент социальных услуг Правительства Австралии (Department of Social Services). В целях наиболее качественного информирования иммигранта об организациях-поставщиках адаптационных услуг на сайте Департамента доступен поиск, позволяющий получить полный список организаций, оказывающих услуги в рамках Программы комплексной поддержки иностранных граждан (Complex Case Support) в каждом штате или территории¹. Указанная мера значительно сокращает время, необходимое на решение вопроса об объеме требующихся адаптационных услуг, и повышает шанс иммигрантов получить доступ к таким услугам в непосредственной близости от места проживания.

Федеральное министерство внутренних дел Германии в рамках работы с общественностью издает брошюру «Добро пожаловать в Германию! Информация для иммигрантов»² (в том числе в электронном виде), в которой приводится перечень региональных отделений BAMF, а также соответствующий их юрисдикции список административных единиц (городских и окружных). Кроме того, в решении проблемных вопросов на местах задействованы сотрудники, работающие в системе первичного консультирования по вопросам миграции. К организациям этой системы относятся: Германский Красный Крест (Deutsches Rotes Kreuz), Германский благотворительный союз (Deutscher Caritasverband), Союз изгнанных – Объединение землячеств и земельных союзов (Bund der Vertriebenen (BdV) – Vereinigte Landsmannschaften und Landesverbände e. V.) и др. Перечень этих организаций с указанием телефонов, адресов электронной почты и Интернет-сайтов также приводится в брошюре.

В Российской Федерации в настоящее время система информирования иностранных граждан об имеющихся возможностях в сфере адаптации

¹ См.: Humanitarian Settlement Services Locator // URL: <http://www.dss.gov.au/our-responsibilities/settlement-and-multicultural-affairs/programs-policy/settlement-services/settlement-services-locator> (дата обращения: 11.05.2018).

² См.: Добро пожаловать в Германию! Информация для иммигрантов // URL: http://edinstwo.de/file_ru/WiD_Anschriften_rus.pdf (дата обращения: 17.02.2018).

развита слабо. Несомненно, одной из значимых причин этого является отсутствие базового правового регулирования процесса включения иностранных граждан в российское общество, в результате чего остаётся неясным объём и содержание понятий «адаптация» и «интеграция», а также круг лиц, которые имеют право на получение соответствующих услуг от органов публичной власти и НКО. Эффективное информирование иностранных граждан с использованием Интернет-ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления, а также создание сайтов теми НКО, которые выступают поставщиками услуг в сфере адаптации (интеграции), могли бы стать факторами, значительно ускоряющими процесс включения иностранных граждан в российское общество. Представляется, что необходимо создать единый Интернет-ресурс на базе ФАДН России, позволяющий осуществлять поиск функционирующих на территории субъектов Российской Федерации центров по адаптации и интеграции иностранных граждан.

Таким образом, исследование правового регулирования отношений, связанных с социальной и культурной адаптацией и интеграцией иностранных граждан в Российской Федерации, положений проекта федерального закона, направленного на регулирование указанной сферы позволяет сформулировать следующие основные выводы.

1. Проблема установления правовых основ процесса социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан на федеральном уровне выступает одной из наиболее значимых для современного социального законодательства. Именно от ее успешного решения во многом зависит эффективность миграционной политики Российской Федерации, ключевым вектором которой является создание условий для добровольного переселения в Россию лиц, способных к органичному включению в систему позитивных связей российского общества. С учетом существенности пробелов в правовом регулировании указанной сферы (не сформирован понятийный аппарат, недостаточно четко разграничены полномочия между

органами публичной власти и т.д.), представляется, что необходимо дальнейшее совершенствование российского законодательства, требующее внесения изменений в различные нормативные правовые акты миграционного и социального характера.

2. Становление правовых основ социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации не завершено. К основным недостаткам правового регулирования в указанной сфере относятся: организационная и правовая неподготовленность муниципальных образований, на территории которых непосредственно 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.

3. Перечень адаптационных и интеграционных мероприятий не должен сводиться исключительно к языковым курсам, изучению основ истории и законодательства. Реализация государством комплекса мероприятий в этом направлении не способна предотвратить социальное отторжение иностранных граждан и объединение их в этнические анклав, которые создают значительную угрозу для безопасности государства. Адаптационные и интеграционные мероприятия должны быть расширены за счет включения в них комплекса мер по обустройству на новом месте: поиск жилья, содействие в получении образования, социальная поддержка и медицинское обеспечение. При этом необходимым представляется участие в механизме

социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, помимо органов государственной власти и местного самоуправления, также НКО – с постепенным увеличением их роли. За основу может быть взята модель, используемая в Канаде, в которой наиболее часто адаптационные услуги предоставляются по мандату Министерства гражданства и иммиграции, а также органами исполнительной власти провинций, территорий и муниципалитетов. Частные организации подключаются к процессу оказания поддержки иммигрантам по тем вопросам, которые остаются неохваченными государственными усилиями. Это стало возможным благодаря развитию системы соглашений между федеральным Правительством и правительствами субъектов Канады¹.

4. ФАДН имеет статус федерального органа исполнительной власти, ответственного за выработку и реализацию государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан, а также за нормативно-правовое регулирование и оказание услуг в этой сфере. Вместе с тем, имеющийся в распоряжении ФАДН объем финансовых средств и кадров не соответствует объему его полномочий, что не позволяет говорить об эффективном выполнении задач по направлению социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан.

Подводя итоги второй главы исследования необходимо отметить, что на правовом регулировании социальных прав иностранных граждан отражается, во-первых, разнородность социального законодательства и, во-вторых, содержание конституционно-правового понятия «иностранцы», включающее различные категории лиц, которые наделяются

¹ Квебек стал первой провинцией, получившей самостоятельность в сфере адаптации и интеграции иммигрантов путем заключения договора с Федерацией (Canada-Quebec Accord, 1991) (см.: Canada-Quebec Accord relating to Immigration and Temporary Admission of Aliens, February 5, 1991 // URL: <http://www.cic.gc.ca/english/department/laws-policy/agreements/quebec/can-que.asp> (дата обращения: 10.10.2017)). В Соглашении между Канадой и провинцией Онтарио (Canada-Ontario Immigration Agreement, 2005) впервые были задействованы правительстве всех уровней власти (федеральной, субъектов и местной) в адаптации иммигрантов. В рамках указанного Соглашения Канада и провинция Онтарио активно взаимодействуют с городом Торонто и муниципальным комитетом иммиграции (Municipal Immigration Committee), что привело к появлению новых адаптационных программ и развитию партнерства с негосударственными организациями (см.: Immigrant settlement policy in Canadian municipalities edited by Erin Tolley and Robert Young, McGill-Queen's University Press, Montreal and Kingston, 2011. P. 61).

разным объемом социальных прав. Субъекты Российской Федерации вправе развивать и конкретизировать уровень гарантий, предоставляемый иностранным гражданам на федеральном уровне, однако региональная законодательная практика в указанной сфере пока что развита слабо. Регулирование социальных прав отдельных категорий иностранных граждан имеет дифференцированный характер. Одной из тенденций развития правового регулирования социальных прав иностранных граждан в России является их регламентация не только в рамках непосредственно социального законодательства (в жилищной сфере, сферах образования и социального обеспечения), но также и в положениях миграционных правовых актов. С этим связано заметное расширение инструментария социального законодательства, которое все более широко сочетает публично-правовые и частноправовые механизмы и средства. Одним из наиболее проблемных с точки зрения реализации является конституционное право иностранных граждан на жилище, обеспечение которого предполагает комплексное применение правовых и экономических механизмов. Продолжается формирование правовых основ механизма социальной и культурной адаптации и интеграции в целях создания условий для переселения в Российскую Федерацию отдельных категорий иностранных граждан, в пребывании и трудовой деятельности которых заинтересовано государство. Вместе с тем, говорить о создании эффективного механизма включения иностранных граждан в российское общество пока что преждевременно. Введение в российское законодательство «социальной и культурной адаптации мигрантов» в качестве вопроса местного значения и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации опередило возможности органов публичной власти по ведению деятельности, направленной на включение иностранных граждан в принимающее сообщество. Федеральный закон, устанавливающий понятийный аппарат, принципы финансирования, полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в указанной сфере не принят, а его проект

характеризуется большим количеством противоречий, ставящих под сомнение саму идею его принятия. Неопределенным остается и перечень мер по адаптации и интеграции иностранных граждан. В условиях отсутствия четких ориентиров, установленных на уровне федерального законодательства, региональные и муниципальные органы власти подходят к решению данной проблемы исходя из ее собственного понимания, а также имеющихся ресурсов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правовое регулирование социальных прав иностранных граждан имеет решающее значение для развития современного Российского государства, которое вынуждено искать механизмы для привлечения на постоянное место жительства иностранных работников высокой квалификации, а также иностранных граждан, в наибольшей степени способных к адаптации и интеграции в российское общество. В условиях интенсификации процессов глобализации и интеграции¹ правовое регулирование в указанной сфере должно строиться на основе соблюдения общепризнанных принципов и норм международного права, положений международных договоров Российской Федерации, а также с учетом потребностей российской экономики. Несмотря на то обстоятельство, что большинство конвенций МОТ в области социального обеспечения иностранных граждан Российской Федерацией до сих пор не ратифицированы, и, соответственно, закрепленные в них международные стандарты не приобрели для России обязательный характер, они учитываются в качестве ориентиров в развитии правовой системы в соответствующей области.

Социальное законодательство, которое само по себе является весьма разветвленным и динамично развивающимся, при регулировании социальных прав иностранных граждан значительно осложняется несистематизированностью миграционного законодательства. Особенности положения отдельных категорий иностранных граждан закреплены в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан», а также в других федеральных законах, хотя законодатель не приводит унифицированной классификации категорий иностранных граждан. Представляется не вполне удачным использование в федеральных законах понятия «мигрант», поскольку такое решение не позволяет с уверенностью

¹ См.: Зраева И.М., Нечай С.Л. Законодательство Российской Федерации о миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства: проблемы и перспективы развития в деятельности органов внутренних дел // Деятельность правоохранительных органов в современных условиях. Сборник материалов XXIII международной научно-практической конференции. В 2-х томах. 2018. С. 202.

определить, какие именно категории иностранных граждан наделяются тем или иным объемом прав в социальной сфере.

Последовательное изучение основных этапов развития российского законодательства об иностранных гражданах, а также конституционного закрепления их социальных прав приводит к выводу о зависимости указанных процессов от господствующих в обществе политических представлений, как правило, отраженных в конституции на том или ином этапе развития. Российской Федерации необходимо использовать опыт Советского государства, социальное законодательство которого было передовым для развитых западных стран. В частности, удачными представляются приемы, использовавшиеся при систематизации соответствующего законодательства, подходы в отношении структуры нормативных актов и способы изложения норм права.

Принимая во внимание тот факт, что право частной собственности является фундаментальной основой современной экономической модели России, а также имеет статус одной из основ конституционного строя, Российской Федерации, следует избегать практики рассмотрения социальных и экономических прав человека в неразрывном единстве. Проведенный в диссертации анализ основных доктринальных источников в области прав человека показывает необходимость признания самостоятельного характера группы социальных прав иностранных граждан. Это способствует более глубокому и независимому изучению сущности социальных прав, а также выявлению специфики их обеспечения в отношении отдельных категорий иностранных граждан. Социальные права занимают важное место в системе основных прав иностранных граждан: это неотчуждаемые права, которые направлены на удовлетворение наиболее значимых для человека потребностей физиологического и материального характера.

Исследование основ конституционно-правового статуса иностранных граждан показывает, что в силу действия принципа «национального режима» иностранные граждане наделяются всеми социальными права,

гарантированными Конституцией Российской Федерации каждому, кто законно находится на территории государства. Сказанное предопределяет отсутствие различий в положении отдельных категорий иностранных граждан в конституционно-правовом аспекте. Вместе с тем, объем социальных прав иностранных граждан изменяется при помощи норм отраслевого и специального законодательства и напрямую зависит от принадлежности иностранного гражданина к той или иной категории.

Социальные права иностранных граждан регулируются посредством широкой сети правовых актов, принимаемых на всех уровнях публичной власти. В законах и иных правовых актах субъектов Российской Федерации может быть конкретизирован или повышен уровень гарантий социальных прав иностранных граждан, установленный федеральным законодательством. Изменение перечня категорий иностранных граждан, на которых распространяется регулирование на уровне субъектов Российской Федерации, допускается только в сторону его расширения по сравнению с федеральным законодательством.

Российская Федерация проводит дифференцированную политику по отношению к отдельным категориям иностранных граждан, что оказывает влияние на уровень обеспечения их социальных прав. В отношении ВКС и членов их семей установлена развитая система гарантий их прав в сфере охраны здоровья, однако в своем стремлении предусмотреть значительные преференции для указанной группы лиц, законодатель вторгся в частноправовую сферу регулирования, что является недопустимым в рамках миграционного законодательства. Комплексом законодательных мер федерального и регионального уровней установлена поддержка в обустройстве для иностранных граждан из числа соотечественников, ставших участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию. В понятие «обустройство» включается обеспечение жильем, оказание медицинской помощи, решение вопросов занятости и образования, содействующие

интеграции переселенцев в российское общество. Представляется, что указанный механизм, учитывающий необходимость обеспечения основных социальных прав иностранных граждан, является наиболее приближенным к модели адаптации и интеграции, используемой в зарубежных государствах традиционной иммиграции.

Несомненно, качественное обеспечение социальных прав иностранных граждан исключительно правовыми средствами не представляется возможным, в связи с чем требуется совместное влияние как со стороны правовых, так и экономических механизмов. Указанное взаимодействие может быть достигнуто в рамках формирующегося в Российской Федерации механизма социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан, который предполагает участие в процессе включения иностранных граждан в российское общество органов публичной власти различных уровней, некоммерческих объединений и представителей бизнес-структур. С учетом анализа зарубежного правового регулирования адаптации иностранных граждан, а также отечественного опыта обустройства соотечественников, представляется, что социальные права должны быть включены в перечень индикаторов социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан. Совместная деятельность органов публичной власти и институтов гражданского общества по обеспечению социальных прав иностранных граждан выступает в качестве необходимого элемента правовых стандартов современного общества.

Реализация основных социальных прав иностранных граждан в Российской Федерации является неременным условием эффективности дальнейшего развития всего Российского государства, которое в условиях постепенного сокращения численности трудоспособного населения вынуждено проводить миграционную политику нового направления. Невозможно отрицать того, что достижение демографического эффекта от миграции не может ограничиваться лишь регулированием отношений, связанных с процессом перемещения иностранных граждан. Важнейшее

значение имеют вопросы их приживаемости в России и формирование толерантного отношения к ним местного населения, которые в значительной степени зависят от уровня реализации прав иностранных граждан в жилищной сфере, сфере образования, здравоохранения и социального обеспечения.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (часть 1). Ст. 1.
4. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 года № 81-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2207.
5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.
6. Федеральный закон от 3 октября 2018 г. № 349-ФЗ «О ратификации Конвенции о минимальных нормах социального обеспечения (Конвенция № 102) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 41. Ст. 6189.
7. Федеральный закон от 30 декабря 2015 года № 467-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1 (часть I). Ст. 87.
8. Федеральный закон от 29 декабря 2015 года № 394-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1 (часть I). Ст. 14.

9. Федеральный закон от 22 декабря 2014 года № 440-ФЗ «О внесении изменений в статью 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 52 (часть I). Ст. 7551.

10. Федеральный закон от 4 ноября 2014 года № 336-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 4 Федерального закона «О национально-культурной автономии» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 45. Ст. 6146.

11. Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

12. Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 52. Ст. 7007.

13. Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 52 (часть 1). Ст.6965.

14. Федеральный закон от 22 октября 2013 года № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 43. Ст. 5454.

15. Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (часть 1). Ст. 7598.

16. Федеральный закон от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 49. Ст. 6422.

17. Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 1. Ст. 18.

18. Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 30. Ст. 3285.

19. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

20. Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

21. Федеральный закон от 31 мая 200 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

22. Федеральный закон от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (часть 1). Ст. 4920.

23. Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // Собрание законодательства. 2001. № 51. Ст. 4832.

24. Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 51. Ст. 4831.

25. Федеральный закон от 21 ноября 2001 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724.

26. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

27. Федеральный закон от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 29. Ст. 3699.

28. Федеральный закон от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 29. Ст. 3686.

29. Федеральный закон от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 22. Ст. 2670.

30. Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3803.

31. Федеральный закон от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 34. Ст. 4029.

32. Федеральный закон от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2965.

33. Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

34. Федеральный закон от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // Собрание законодательств Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.

35. Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1929.

36. Федеральный закон от 19 февраля 1993 года № 4528-I «О беженцах» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425.

37. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4530-I «О вынужденных переселенцах» // Российская газета. 1993. № 54.

38. Закон Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959.

39. Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы»
[//http://www.kremlin.ru/events/president/news/58986](http://www.kremlin.ru/events/president/news/58986).

40. Указ Президента Российской Федерации от 24 августа 2017 года № 399 «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2015 года № 168 «О Федеральном агентстве по делам национальностей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 35. Ст. 5335.

41. Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2017 года № 299 «О внесении изменений в приоритетные направления деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 8 августа 2016 года № 398» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 27. Ст. 4023.

42. Указ Президента Российской Федерации от 8 августа 2016 года № 398 «Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере

оказания общественно полезных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 33. Ст. 5164.

43. Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666 «О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 52. Ст. 7477.

44. Указ Президента Российской Федерации от 14 сентября 2012 года № 1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 38. Ст. 5074.

45. Указ Президента РФ от 17 июня 2008 года № 977 «О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации лиц без гражданства, проживающих в Латвийской Республике или Эстонской Республике» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 25. Ст. 2959.

46. Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (вместе с «Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом») // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 26. Ст. 2820.

47. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 года № 1532 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 2 (Часть 1). Ст. 361.

48. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2015 года № 368 «О федеральном агентстве по делам

национальностей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 17 (часть IV). Ст. 2564.

49. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 октября 2013 года № 891 «Об установлении квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 41. Ст. 5204.

50. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года № 1226-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2013-2015 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2015 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 30 (часть II). Ст. 4141.

51. Постановлении Правительства Российской Федерации от 6 марта 2013 года № 186 «Об утверждении Правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 10. Ст. 1035.

52. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2007 года № 150 «Об утверждении Правил выплаты участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, компенсации расходов на переезд к будущему месту проживания» // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102112487&rdk=7>.

53. Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2003 года № 167 «О порядке предоставления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 13. Ст. 1240.

54. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 года № 275 «О фонде жилья для временного поселения лиц, признанных беженцами, и его использовании» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 16. Ст. 1604.

55. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 года № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 16. Ст. 1603.

56. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2019 г. № 677-р «О согласовании проекта государственной программы Республики Дагестан «Оказание содействия добровольному переселению в Республику Дагестан соотечественников, проживающих за рубежом, на 2019-2021 годы» // URL: <http://government.ru/docs/36384/>.

57. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2013 года № 2036-р «Об утверждении Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014-2020 годы и на перспективу до 2025 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 46. Ст. 5954.

58. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 года № 2570-р «Об утверждении типовой программы субъекта Российской Федерации по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 1. Ст. 76.

59. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 28 июля 2014 года № 844 «Об утверждении Порядка отбора иностранных граждан и лиц без гражданства на обучение в пределах установленной Правительством Российской Федерации квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. № 287.

60. Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 24 декабря 2002 года № 158 «Об утверждении Правил пожарной безопасности на судах внутреннего водного транспорта Российской Федерации (зарегистрировано в Минюсте РФ 4 января 2003 года № 4091) // Бюллетень

нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 10.

61. Устав Брянской области от 20 декабря 2012 года // Официальная Брянщина. 2012. № 20.

62. Закон Липецкой области от 26 декабря 2014 года № 365-ОЗ «О некоторых вопросах социального обслуживания граждан в Липецкой области» // Липецкая газета. 2015. № 5.

63. Закон Московской области от 4 декабря 2014 года № 162/2014-ОЗ «О некоторых вопросах организации социального обслуживания в Московской области» // Ежедневные Новости. Подмоскowie. 2014. № 234.

64. Закон Курганской области от 28 октября 2014 года № 59 «Об основах социального обслуживания граждан в Курганской области» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/423847399>.

65. Закон Костромской области от 27 октября 2014 года № 575-5-ЗКО «О социальном обслуживании граждан в Костромской области» // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/&docbody=&prevDoc=109035331&backlink=1&&nd=1090355390>.

66. Закон Тульской области от 23 октября 2014 года № 2205-ЗТО «О регулировании отдельных отношений в сфере социального обслуживания граждан в Тульской области» // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/&docbody=&nd=118058278&rdk=&backlink=1>.

67. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 22 июня 2006 года № 55-РЗ «О регулировании жилищных отношений в Кабардино-Балкарской Республике» // Кабардино-Балкарская правда. 2006. № 190–192.

68. Закон Республики Башкортостан от 2 декабря 2005 года № 250-з «О регулировании жилищных отношений в Республике Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2006. № 2. Ст. 18.

69. Закон Курганской области от 7 сентября 2005 года № 66 «О предоставлении жилых помещений в Курганской области» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/802037353>.

70. Закон Тюменской области от 5 июля 2000 года № 197 «О регулировании жилищных отношений в Тюменской области» // URL: <http://docs/cntd.ru/document/802032529>.

71. Постановление Правительства Самарской области от 4 февраля 2014 г. № 48 «Об утверждении государственной программы Самарской области «Оказание содействия добровольному переселению в Самарскую область соотечественников, проживающих за рубежом» на 2014–2023 годы // Волжская коммуна. 2014. № 29.

72. Постановление Администрации Нижегородской области от 7 августа 1995 года № 122 «О порядке предоставления беженцам и вынужденным переселенцам жилых помещений из специального жилищного фонда миграционной службы Нижегородской области» // Нижегородские Новости. 1995. № 168.

73. Постановление Администрации г. Владивостока от 29 декабря 2016 года № 3670 «Об утверждении плана мероприятий администрации города Владивостока по осуществлению мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории Владивостокского городского округа, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов, на 2017 год» // Владивосток. 2017. № 1.

74. Постановление Администрации п. Репино от 13 декабря 2016 года № 59 «Об утверждении Положения «О создании условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории

муниципального образования поселок Репино, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов» / Реестр постановлений Администрации // URL: <http://морепино.рф/?cat=10>.

75. Постановление Администрации п. Молодежное от 9 декабря 2016 года № 34/1 «О создании условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга п. Молодежное, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов» // URL: <http://www.momolodejnoe.ru/3058.html>.

76. Постановление Администрации г. Ростова-на-Дону от 2 февраля 2015 года № 33 «Об утверждении плана мероприятий по социальной и культурной адаптации мигрантов в городе Ростове-на-Дону на 2015 год» // Ростов официальный. 2015. № 7.

77. Постановление администрации г. Данкова от 1 ноября 2013 года № 375 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие социальной сферы городского поселения г. Данков на 2014-2020 годы» // <http://www.regionz.ru/index.php&ds=2371453>.

78. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Президентом Российской Федерации от 13 июня 2012 г.) // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15635> (документ утратил силу).

79. Закон СССР от 24 июня 1981 года № 5152-Х «О правовом положении иностранных граждан в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1981. № 26. Ст. 836 (документ утратил силу).

80. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик // (принята ВС СССР 7 октября 1977 года) // Свод законов СССР. 1990 (документ утратил силу).

81. Закон СССР от 19 августа 1938 года «О гражданстве Союза Советских Социалистических Республик» // Ведомости ВС СССР. 1938. № 11 (документ утратил силу).

82. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 года) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283 (документ утратил силу).

83. Постановление ЦИК и СНК СССР от 3 сентября 1926 года «Об иностранцах, имеющих временное пребывания или постоянное место жительства в Союзе ССР» // СЗ СССР. 1926. № 59. Ст. 439 (документ утратил силу).

84. Постановление ЦИК от 29 октября 1924 года «Об утверждении положения о союзном гражданстве» // СЗ СССР. 1924. Ст. 202 (документ утратил силу).

85. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена резолюцией II-го Съезда Советов Союза ССР от 31 января 1924 года) // Чистяков О.И. Конституция СССР 1924 года. Учеб. пособ. М., 2004 (документ утратил силу).

86. Декрет СНК РСФСР от 31 октября 1918 года «Положение о социальном обеспечении трудящихся» // СУ РСФСР. 1918. № 89. Ст. 906 (документ утратил силу).

87. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 года) // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582 (документ утратил силу).

88. Декрет ВЦИК РСФСР от 28 марта 1918 года «О праве убежища» // Декреты Советской власти. Том II. 17 марта – 10 июля 1918 года. М., 1959 (документ утратил силу).

89. Правительственное сообщение от 1 ноября 1917 года «О социальном страховании» // Сборник декретов и постановлений по

народному хозяйству (25 октября 1917 г. – 25 октября 1918 г.). М.: Издание В.С.Н.Х., 1918. – 1108 с. (документ утратил силу).

90. Высочайший указ Правительствующему Сенату от 28 июля 1914 года «О правилах, коими Россия будет руководствоваться во время войны 1914 года» // Собр. узаконений и распоряжений правительства. 1 сентября 1916 года. Отд. 1. 2-е полуг. Пг., 1916 (документ утратил силу).

91. Манифест от 1 января 1807 года «О дарованных российскому купечеству выгодах, отличиях, преимуществах и проч.» // Полное собрание законов Российской империи. Т. 29. № 22418(документ утратил силу).

Международные правовые документы

92. Устав ООН (принят 26 июня 1945 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 14–47.

93. Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции от 19 декабря 2018 года // URL: <https://undocs.org/ru/A/CONF.231/3>.

94. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (подписан в Хельсинки 1 августа 1975 года) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXI. М., 1977. С. 544–589.

95. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года) // Российская газета. 1995. № 67.

96. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (принята Генеральной Ассамблеей ООН 18 декабря 1990 года) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М., 1996. С. 492–515.

97. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12.

98. Венская конвенция о дипломатических сношениях (заключена в Вене 18 апреля 1961 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1964. № 18. Ст. 221.

99. Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (заключена в Париже 14 декабря 1960 года) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1962. № 44. Ст. 452.

100. Конвенция о статусе беженцев (принята 28 июля 1951 года) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9.

101. Резолюция 41/117 ГА ООН от 4 декабря 1986 года «Неделимость и взаимосвязь экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав» // URL: <http://www.memo.ru/prawo/fund>.

102. Конвенция Международной организации труда № 157 Международной организации труда «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения» (заключена в Женеве 21 июня 1982 г.) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957 – 1990. Т. II. Женева, 1991. С. 1971–1982.

103. Конвенция № 118 Международной организации труда «О равноправии граждан страны, иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения» (заключена в Женеве 28 июня 1962 года) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. 1957–1990. Т. II. Женева, Международное бюро труда, 1991. С. 1330–1337.

104. Конвенция № 117 Международной организации труда «Об основных целях и нормах социальной политики» (заключена в Женеве 22 июня 1962 года) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. 1957–1990. Т. II. Женева, Международное бюро труда, 1991. С. 1321–1329.

105. Конвенция № 102 Международной организации труда «О минимальных нормах социального обеспечения» (заключена в Женеве 28

июня 1952 года) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. 1919–1956. Т. 1. Женева, 1991.

106. Конвенция № 97 Международной организации труда «О трудящихся-мигрантах» (заключена в Женеве 1 июля 1949 года) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919–1956. Т. I. Женева. Международное бюро труда, 1991. С. 965–981.

107. Рекомендация № 167 Международной организации труда «Об установлении международной системы сохранения права в области социального обеспечения» (принята в г. Женеве 20 июня 1983 года) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990. Т. II. Женева, 1991. С. 1999–2030.

108. Рекомендация МОТ от 24 июня 1975 года № 151 «О трудящихся-мигрантах» // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957 – 1990. Т. II. Женева, 1991. С. 1787–1794.

109. Рекомендация МОТ от 22 июня 1955 года № 100 «О защите трудящихся-мигрантов в слаборазвитых странах и территориях» // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919 – 1956. Т. I. Женева, 1991.

110. Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов от 24 ноября 1977 года // Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.

111. Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в Астане 29 мая 2014 года) // URL: <http://www.eurassiancommission.org>.

112. Договор между Российской Федерацией и Латвийской Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения (подписан в Риге 18 декабря 2007 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 11. Ст. 1506.

113. Договор Российской Федерации с Республикой Беларусь от 24 января 2006 года «О сотрудничестве в области социального обеспечения» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 15. Ст. 1745.

114. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь от 24 января 2006 года «О порядке оказания медицинской помощи гражданам Российской Федерации в учреждениях здравоохранения Республики Беларусь и гражданам Республики Беларусь в учреждениях здравоохранения Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 21. Ст. 2395.

115. Соглашение от 15 сентября 2001 года между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о взаимном признании документов об образовании, ученых степенях и учёных званиях // Бюллетень международных договоров. 2002. № 7. С. 67–70.

116. Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 года «О создании Союзного государства» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 7. Ст. 786.

117. Конвенция Содружества Независимых Государств от 26 мая 1995 года «О правах и основных свободах человека» // Бюллетень международных договоров. 1999. № 6.

118. Соглашение Содружества Независимых Государств от 15 апреля 1994 года «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» // Бюллетень международных договоров. 1997. № 2.

119. Договор между Российской Федерацией и Королевством Испания о социальном обеспечении (подписан в Мадриде 11 апреля 1994 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 43. Ст. 4171.

120. Соглашение Содружества Независимых Государств от 26 июня 1992 года «О сотрудничестве в области охраны здоровья населения» // Бюллетень международных договоров. 1993. № 6.

121. Соглашение между СССР и Монгольской Народной Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения (заключено в Улан-Баторе 6 апреля 1981 года) // Ведомости ВС СССР. 1982. № 10. Ст. 158.

122. Соглашение между СССР и Венгерской Народной Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения (заключено в Будапеште 20 декабря 1962 года) // Ведомости ВС СССР. 1963. № 25. Ст. 281.

123. Соглашение между СССР и Румынской Народной Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения (заключено в Бухаресте 24 декабря 1960 года) // Ведомости ВС СССР. 1961. № 32. Ст. 333.

124. Соглашение между СССР и Чехословацкой Республикой о социальном обеспечении (заключено в Праге 2 декабря 1959 года) // Ведомости ВС СССР. 1960. № 26. Ст. 236.

125. Устав (Конституция) Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) (Принят в г. Нью-Йорке 22 июля 1946 года) // URL: <http://apps.who.int/gb/db/PDF/bd47/RU/consitution-ru.pdf?ua=1>.

Судебная практика

126. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 2018 г. № 21-П «по делу о проверке конституционности пунктов 1 и 3 статьи 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Социалистической Республики Вьетнам Нгуен Чонг Хая» // Российская газета. Федеральный выпуск № 7584 (121).

127. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2012 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ф.Х. Сумеровой и Ю.А. Шикунова» // СПС «КонсультантПлюс».

128. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2008 года № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта «п» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской

области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 11. Ст. 1073.

129. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2017 г. № 2515-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пименова Дмитрия Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 2 статьи 5 и положением части 11.1 статьи 12 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» // URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71720846>.

130. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 февраля 2007 года № 322-О-П «По запросу Правительства Челябинской области о проверке конституционности положений абзаца третьего пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» и пункта 5 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 4.

131. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2005 года № 462-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы о проверке конституционности частей первой и второй статьи 16 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 6. Ст. 733.

132. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2004 года № 17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 49. Ст. 4948.

133. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 года № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2003. № 12.

134. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2002 года № 92-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации положений статей 1, 2, 3 и главы VI Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 25. Ст. 2514.

Диссертации и авторефераты диссертаций

135. Аристов Е.В. Социальные права человека и гражданина в Российской Федерации: конституционное исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. – 186 с.

136. Асриян Б.А. Социальные и трудовые права мигрантов в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. – 180 с.

137. Бароцкая К.Б. Конституционное право на социальное обеспечение в системе прав человека и гражданина: Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. – 187 с.

138. Басик В.П. Правовой статус граждан и иностранцев на территории Российской Федерации: социально-правовые основы и сравнительный анализ: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006. – 468 с.

139. Белопольская Т.Н. Этносоциальная адаптация и интеграция вынужденных мигрантов в современной России: на материалах Краснодарского края: Дис. ... канд. социолог. наук. Краснодар, 2007. – 154 с.

140. Битиев Р.Р. Особенности правового статуса иностранцев в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. – 194 с.

141. Бондарь Н.С. Конституционная природа социально-экономических прав, свобод и обязанностей советских граждан: Дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1979.
142. Васильева Н.В. Политические права иностранных граждан в Российской Федерации (конституционно-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. – 189 с.
143. Власенкова В.В. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. – 21 с.
144. Гаджиев Г.А. Основные экономические права (сравнительное исследование конституционно-правовых институтов России и зарубежных государств): Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1996. – 403 с.
145. Герасименко Ю.В. Конституционно-правовой статус лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации (вопросы теории и практики): Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2003. – 392 с.
146. Григорьев И.В. Социальное обеспечение трудящихся-мигрантов: правовые вопросы: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. – 231 с.
147. Дежина Д.П. Конституционно-правовое регулирование положения иностранных граждан в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в его реализации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. – 201 с.
148. Лаптев Г.С. Международные стандарты социального обеспечения: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2011. – 224 с.
149. Леденева В.Ю. Социальная адаптация и интеграция мигрантов в современном российском обществе: Дис. ... докт. социолог. наук. М., 2014. – 347 с.
150. Лондаджим Тьерри. Социокультурная адаптация иностранных студентов, обучающихся в российских вузах: Автореф. дис. ... канд. социолог. наук. Нижний Новгород, 2012. – 25 с.

151. Назаренко Н.И. Правовое положение иностранцев в отечественном законодательстве XI – первой половины XVII вв.: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. – 182 с.
152. Оганесян А.Л. Гражданская правосубъектность иностранных граждан и лиц без гражданства по российскому законодательству: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. – 205 с.
153. Плюгина И.В. Конституционные основы правового регулирования статуса мигрантов в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. – 250 с.
154. Путило Н.В. Основы правового регулирования социальных прав: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. – 192 с.
155. Путов А.В. Статус иностранцев в иммиграционном праве Великобритании в эпоху глобализации: Автореф. ... дис. канд. юрид. Наук. М., 2010. – 27 с.
156. Терещенко Н.Д. Конституционные социальные права личности: история развития и современное состояние в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. – 194 с.
157. Тесленко А.М. Правовой статус иностранцев в России: вторая половина XVII – начало XX вв.: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. – 226 с.
158. Цыганков А.В. Конституционные социально-экономические права и свободы иностранных граждан и лиц без гражданства в России: Дис. ... канд. юрид. наук. Курск, 2010. – 173 с.
159. Цыренова Д.М. Государственная национальная политика Российской Федерации и ее реализация в Республике Бурятия: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2005. – 194 с.
160. Шаманаева И.И. Вопросы соотношения российского законодательства о социальном обеспечении с международными актами о правах человека: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. – 235 с.

161. Яковлева Е.В. Особенности конституционно-правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации и странах англо-саксонской системы права: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. – 297 с.

Монографии, учебная литература, сборники статей

162. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. В 3 т. Т. 1. М.: Норма: ИНФРА-М, 2007. – 864 с.

163. Автономов А.С. Ювенальная юстиция. Учебное пособие. М.: Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН), 2009. – 186 с.

164. Автономов А.С. Международные стандарты в сфере отправления правосудия. М.: Новый учебник, 2007. – 332 с.

165. Аронов Д.В. Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной думе (1906-1917 гг.). М.: Юрист, 2005. – 410 с.

166. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). М.: «Проспект», 2010. – 256 с.

167. Гессен С.И. Избранные сочинения. М.: Издательство РОССПЭН, 1998. – 816 с.

168. Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1 / Е.Н. Абрамова, Н.Н. Аверченко, Ю.В. Байгушева [и др.]; под ред. А.П. Сергеева. М.: РГ-Пресс, 2012. – 1008 с.

169. Гумбольдт В.Ф. Опыт установления пределов государственной деятельности. СПб.: Тип. Евг. Тиле преемн., 1908. – 164 с.

170. Еллинек Г. Право современного государства. Т.1. Общее учение о государстве / Пер. под ред. В.М. Гессена, Л.В. Шаланда. СПб.: Изд. товарищества «Общественная польза», 1903. – 532 с.

171. Законодательство Петра I. 1696–1725 годы / Сост.: Томсинов В.А. (Предисл.). М.: Зерцало, 2014. – 528 с.

172. Законодательство императора Петра III: 1761–1762 годы. Законодательство императрицы Екатерины II: 1762–1782 годы (составитель и автор вступительных статей В.А. Томсинов). М.: Зерцало, 2011. – 368 с.
173. Захаров Н.А. Курс общего международного права. Пг.: тип. Д.П. Вейсбруть, 1917. – 464 с.
174. Защита социальных и трудовых прав мигрантов на пространстве СНГ. Аналитический сборник. М., 2012. – 160 с.
175. Иванова Л.А., Зубкова А.А. Правовое положение трудовых мигрантов в Российской Федерации // Сборник материалов VII международной научно-практической конференции, посвященной Дню российской науки. 2016. С. 109–112
176. Институты конституционного права / отв. ред. д.ю.н., проф. Л.В. Андриченко, д.ю.н., проф. А.Е. Постников. М.: ИД «Юриспруденция», 2011. – 496 с.
177. Интеграция мигрантов: концепции и практики / В.С. Малахов. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2015. – 272 с.
178. Итальянцы в сталинских лагерях / Е. Дундович, Ф. Гори [пер. с итал. Н.М. Сухановой]. – М.: РОССПЭН: Фонд Первого Президента России Б.Н. Ельцина, 2009. – 189 с.
179. Кистяковский Б.А. Избранное: в 2 ч. Ч. 1. М.: Издательство РОССПЭН, 2010. – 656 с.
180. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / П.П. Беликов, Е.С. Ведяева, А.А. Гребенникова, Л.П. Жуковская, С.Ю. Зюзин, М.М. Мокеев, С.Ю. Наумов, В.А. Свищева, С.А. Шишелова; под ред. Л.П. Жуковской // СПС КонсультантПлюс. 2016.
181. Конституционно право: учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. М.: Проспект, 2015. – 584 с.

182. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай. – 10-е изд., изм. и доп. М.: Норма: ИНФРА. М, 2013. – 784 с.
183. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. Т. 1 / С.А. Авакьян. – 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2010. – 863 с.
184. Концепции развития российского законодательства. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Изд. ИЗиСП, 1998. – 256 с.
185. Лепешкин А.И. Курс советского государственного права. Т.1. М.: Госюридиздат, 1961. – 559 с.
186. Международное право. Дипломатическая академия МИД России: Учеб. / Под ред. А.А. Ковалева, С.В. Черниченко. М.: Омега-Л, 2006. – 831 с.
187. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: монография / Л.В. Андриченко, И.В. Плюгина. М.: ИНФРА-М, 2019. – 392 с.
188. Основы государства и права / Под ред. В.Т. Гайкова, В.А. Ржевского. Ростов-н/Д: «Феникс». 2003. – 702 с.
189. Поздняков В.П., Ключникова Л.В. Социально-психологическая адаптация мигрантов (на примере немцев, выехавших из России в Германию // Этническая психология и общество / Отв. ред. Н.М. Лебедева. М., 1997.
190. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 года // Российская газета. 2012. № 287.
191. Права человека: учеб. пособие / С.А. Балашенко [и др.]; научн. ред.: С.А. Балашенко, Е.А. Дейкало. Минск: Юнипак, 2015. – 250 с.
192. Права человека на каждый день: значение деятельности Совета Европы в сфере защиты прав человека. Страсбург, 1996. – 60 с.
193. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования / Алексеев С.С. М.: Статут, 1999. – 712 с.
194. Снежко О. А. Защита социальных прав граждан: теория и практика: монография / О. А. Снежко. М.: «Инфра-М», 2013. – 274 с.

195. Советское государственное право: Учебник для юридических вузов. М: Высшая школа, 1978. – 439 с.
196. Соловьев В.С. Оправдание добра. Нравственная философия. М.: «Мысль», 1990. Т. 1 – 892 с.
197. Социально-философские этюды П.И. Новгородцева, И.А. Покровского. СПб., М.: т-во Вольф. 1911. – 48 с.
198. Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты / Иваненко В.А., Иваненко В.С. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – 404 с.
199. Сталин и немцы: Новые исследования / под ред. Ю. Царуски [пер. с нем. Т.Г. Ваньят]. М.: РОССПЭН: Фонд Первого Президента России Б.Н. Ельцина, 2009. – 367 с.
200. Тиунов О.И. Международное гуманитарное право. Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2015. – 320 с.
201. Топорнин Б.Н. Декларация прав человека: новые подходы // Права человека: проблемы и перспективы. М., 1990.
202. Четвернин В.А. Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий. М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1997. – 702 с.
203. Чичерин Б.С. Собственность и государство. Ч. 2.: [Кн. 2: Промышленность (продолжение); Кн. 3: Государство]. М.: тип. Мартынова, 1883. – 457 с.
204. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 2005. – 576 с.
205. Юдина Т.Н. Незаконная миграция: социологическая энциклопедия в 2 т. Т. 2. М.: «Мысль», 2003.
206. Chappell, R. (2010). Social welfare in Canadian society. Toronto: Nelson. 2017.
207. Graff, M.B.E. Social inclusion within community youth programming: an exploration of the experiences of first and second generation

youth within mainstream, multicultural and ethno-specific organizations. University of Winnipeg, 2011.

208. Immigrant settlement policy in Canadian municipalities edited by Erin Tolley and Robert Young, McGill-Queen's University Press, Montreal and Kingston, 2011.

209. John Shields, Julie Drolet, Karla Valenzuela. Immigrant Settlement and Integration Services and the Role of Non-profit Providers: A Cross-national Respective on Trends, Issues and Evidence. RCIS Working Paper № 2016/1 (February), 5.

210. OECD, 2012; CEU, 2010; Huddleston, Niessen, Tjaden.

211. P. Polian. Soviet Repression of Foreigners: The Great Terror, The GULAG, Deportations // Feltrinelli Editore Milano, 2003. P. 61–104.

212. Richmond, T., & Shields, J. (2005). Structuring neoliberal governance: The nonprofit sector, emerging new model of control and the marketisation of service delivery. Policy and society, 24(1). P. 73–97.

213. Stephen Lam. Catholic Community Services of York Region, at the OCASI Professional Development Conference session on settlement indicators, October 22-23, 1997.

214. The National Integrated Settlement Strategy: the way ahead / prepared by the Department of Immigration and Ethnic Affairs, August 1994.

Статьи в периодических изданиях

215. Алексеева Л.В. Международные трудовые стандарты прав и свобод человека в Российской Федерации // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 6. С. 16–19.

216. Андриченко Л.В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства // Журнал российского права. 2018. № 3 С.5–16.

217. Андриченко Л.В. Проблемы судебной защиты социальных прав граждан Российской Федерации // Журнал российского права. 2016. № 9. С. 5–17.
218. Андриченко Л.В. Правовые механизмы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации // Журнал российского законодательства. 2015. № 10. С. 5–18.
219. Андриченко Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 5–15.
220. Андриченко Л.В. Правовое регулирование адаптации и интеграции мигрантов в России // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. № 9.
221. Антропов Р.В. Правовой и организационный аспекты миграционной политики ФРГ в части социальной интеграции трудовых мигрантов: опыт для России // Миграционное право. 2013. № 4. С. 50–52.
222. Атабекова Н.Е. Социальные права человека в международно-правовом измерении // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2016. № 7 (часть 5). С. 916–921.
223. Бай Н.Г. Развитие законодательства об иностранцах в советский период // Правовая инициатива. 2013. № 5. С. 9–10.
224. Басик В.П. Развитие законодательства о правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 17–22.
225. Бессонова В.В., Кошелев М.С. Правовая адаптация мигрантов как одно из направлений государственной миграционной политики России // Миграционное право. 2013. № 4. С. 27–31.
226. Брус В.А. Современные черты миграционных процессов и миграционной политики в странах Западной Европы // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 66–70.
227. Волкова М.А. Эффективность формирования системы права в современных условиях // История государства и права. 2013. №16. С. 30–32.

228. Вормс А.Э. Решение Общего Собрания Сената 9 февраля 1915 г. о лишении прав судебной защиты враждебных иностранцев // Вестник права. 1915. № 8. С. 233–237.

229. Голованов А.С. Традиции правового регулирования статусов иностранных граждан в современном мире // Бизнес в законе. 2008. № 3. С. 172–173.

230. Давлетгильдеев Р.Ш., Сычева О.В. Международно-правовое сотрудничество в области трудовой миграции: от ЕврАзЭС к Евразийскому экономическому союзу // Журнал российского права. 2015. № 6. С.143–153.

231. Доступ детей мигрантов к образованию: на пути к обществу равных возможностей (по материалам совместного доклада независимого института социальной политики и детского фонда ООН (ЮНИСЕФ)) // Этнодиалоги. 2012. № 3. С. 137.

232. Дятлов С.А., Фейгин Г.Ф., Лебедева Л.Ф. Трансформация пенсионных систем стран Евразийского экономического союза // Экономика региона. 2017. Т. 13. № 4. С. 1151–1163.

233. Иванчак А.И. К обсуждению проекта Федерального закона о социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации // Право и управление. XXI век. 2018. № 3. С. 29–34.

234. Егорова Е.Ю. Адаптация и интеграция мигрантов в России // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2012. № 1. С. 26–27.

235. Еременко Е.В. Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. № 1. С. 69–81.

236. Жукова И.А. Правовое положение детей мигрантов в Российской Федерации // Духовная ситуация времени. Россия XXI век. 2015. № 2. С. 38–40.

237. Захаров В.С. Правовое положение мигрантов в Российской Федерации // Экономика, управление и право: проблемы и перспективы развития. 2014. № 1.

238. Зорькин В.Д. Верховенство права и встреча цивилизаций // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 1. С. 2–9.

239. Зраева И.М. Правовое регулирование миграционных процессов в России: проблемы и перспективы развития // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 2. С. 153–156.

240. Зраева И.М. К вопросу о постановке на миграционный учет членов семьи временно пребывающего иностранного гражданина, имеющего на территории Российской Федерации жилое помещение на праве собственности // Вестник экономической безопасности. 2018. № 2. С. 211–214.

241. Зраева И.М., Нечай С.Л. Законодательство Российской Федерации о миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства: проблемы и перспективы развития в деятельности органов внутренних дел // Деятельность правоохранительных органов в современных условиях. Сборник материалов XXIII международной научно-практической конференции. В 2-х томах. 2018. С. 202–207.

242. Иванчак А.И. Правовое регулирование труда работников-мигрантов стран ЕАЭС // Право и управление. XXI век. 2015. № 3. С. 84–92.

243. Ижаев О.А. Развитие права на достойное человеческое существование в трудах дореволюционных мыслителей социально-либерального направления // Проблемы права. 2015. № 5. С. 57–61.

244. Капустин А.Я. Договор о Евразийском экономическом союзе – новая страница правового развития евразийской интеграции // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 98–107.

245. Колокольцев А.В. Конституционно-правовые гарантии защиты прав экономических мигрантов в Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 1. С. 155–160.

246. Корсаков К.В. Трудящиеся-мигранты в современной России: некоторые проблемы и пути их решения // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 4. С. 14–20.

247. Кошелев М.С., Богаченко Д.А. Роль дополнительного образования в процессе адаптации и интеграции трудовых мигрантов в Забайкальском крае // Сборник трудов по проблемам дополнительного профессионального образования. 2017. № 31. С. 163–171.

248. Кропанева Е.М. Вклад русской философии в развитие идеи права на достойное человеческое существование // Вестник Тамбовского университета. 2008. № 5. С. 365–370.

249. Лаптев Г.С. Межгосударственные договоры в области социального обеспечения: экономико-правовые аспекты // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2009. № 3. С. 154–158.

250. Лутовинова Н.В., Овсянникова А.А. Международно-правовые стандарты в области социального обеспечения // Социально-политические науки. 2017. № 2. С. 82–86.

251. Максимов А.А. Некоторые проблемы конституционно-правового обеспечения равенства прав и свобод мужчин и женщин в сфере труда // Трудовое право в России и за рубежом. 2016. № 1. С. 13–16.

252. Матъе Б. Пересмотр Конституции Люксембурга. Обзор современных проблем конституционного права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 4. С. 33–41.

253. Михайликов В.П., Никулина О.В. Трудящиеся (работники)-мигранты и иностранцы, работающие в Российской Федерации: соотношение понятий // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2011. № 2. С. 220–227.

254. Мишунина А.А., Ильин А.Д. Опыт и проблемы правового регулирования адаптации иностранных граждан в муниципальных образованиях (на примере Тюменской области) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 30–32.

255. Мишунина А.А., Чеботарев Г.Н. Проблемы социально-культурной и экономической адаптации иностранных граждан в Российской Федерации // Политика и общество. 2010. № 5. С. 47–52.
256. Низамова Е.А. О понятии иностранного работника в российском законодательстве // Право и управление. XXIвек. 2017. № 3. С. 38–47.
257. Плюгина И.В. Понятие мигранта и основные категории мигрантов // Журнал российского права. 2007. № 8. С. 107–115.
258. Прудников А.С., Яковлев В.А. О некоторых проблемах реализации программы добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 2. С. 81–83.
259. Романова О.Б. Понятие «мигрант» и «переселенец»: теоретические особенности и социальная реальность // Гуманитарные исследования в Восточной Сибири на Дальнем Востоке. 2013. № 1. С. 33–38.
260. Седлов А. Смена миграционной парадигмы в странах ЕС и в России // Общество и экономика. 2016. № 12. С. 18–27.
261. Слиткова А.Н. Социальное обслуживание в России: законодательные новации // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2016. № 3. С. 205–217.
262. Смирнова Е.С. Регулирование правового статуса иностранцев в России с начала XIX века до октября 1917 года // Журнал российского права. 2004. № 10. С. 126–134.
263. Смольяков А.А., Смольяков А.А. Проблемы реализации социальных прав мигрантов в Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 1. С. 63–68.
264. Снежко О.А. Конституционно-правовая природа социальных прав // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 10-13 марта 2010 г. М., 2010. С. 179–180.

265. Умнова-Конюхова И.А. Современное понимание предмета конституционного права в условиях бинарного развития внутригосударственного (национального) и международного права // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 151–161.

266. Умнова И.А., Алешкова И.А. Цель, задачи и принципы применения Конституции Российской Федерации в судебной деятельности // Право и государство: теория и практика. 2015. № 12. С. 86–91.

267. Умнова И.А. О современном понимании Конституции Российской Федерации в контексте доктрин конституционализма и судебной правоприменительной практики // Государство и право. 2014. № 11. С. 18–26.

268. Фарбер И.Е. Права человека, гражданина и лица в социалистическом обществе // Правоведение. 1967. № 1. С. 39–46.

269. Федорова М.Ю. Международные стандарты социального обеспечения // Российский ежегодник трудового права. 2005. № 1. С. 510–521.

270. Федорова М.Ю. Правовые проблемы социальной защиты мигрантов в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2017. № 1. С. 115–124.

271. Федорова М.Ю. Соотношение социальной защиты и социального обеспечения в контексте управления социальными рисками: правовые аспекты // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2015. № 4. С. 122–129.

272. Филиппов Ю.Н., Франк Д.Л., Абаева О.П., Тарычев В.В. Правовое регулирование оказания скорой и плановой медицинской помощи иностранным гражданам, обучающимся в высших военно-учебных заведениях МО РФ // Медицинское право. 2012. № 3. С. 14–18.

273. Фисенко Е., Хогрефе Ю. Миграционная ситуация в Германии и других странах Европы в первой половине 2016 г. // Постсоветский материк. 2016. № 3. С. 74–83.

274. Хабриева Т.Я. Основные векторы и проблемы развития социального законодательства // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 5–15.

275. Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Динамика развития миграционного законодательства в современной России // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 12–24.

276. Хуринов Г.А. К вопросу о теоретико-правовом аспекте и сущности миграции // Юристъ-Правоведъ. 2007. № 6. С. 79–82.

277. Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 24–37.

Электронные ресурсы

278. Агентство по делам национальностей надеется получить людей и деньги // URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3367104>.

279. Вебинар «Миграция в ЕАЭС» // URL: <http://russiancouncil.ru/news/vebinar-migratsiya-v-eaes/>.

280. Вместо МВД адаптацией мигрантов займется Агентство по национальностям // URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/0725/gazeta024.php>.

281. Глава 8. Социальный наем жилого помещения – постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации (ред. Н.В. Федосеева). – Жилищное право // URL: http://www.pravo.vuzlib.su/book_z1737_page_13.html.

282. Добро пожаловать в Германию! Информация для иммигрантов // URL: http://edinstwo.de/file_ru/WiD_Anschriften_rus.pdf.

283. Доклад специального докладчика по вопросам меньшинств Совету по правам человека ООН от 9 января 2017 года // URL: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/002/54/PDF/G1700254.pdf?OpenElement>.

284. Содействие добровольному переселению в Самарскую область соотечественников, проживающих за рубежом // URL: <http://trud.samregion.ru/home/activity/sootchestvenniki.aspx>.

285. Конституции Португальской Республики от 2 апреля 1976 г. // URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=141>.

286. Кошелев М.С. Проблемы реализации программы адаптации и интеграции трудящихся-мигрантов в Забайкальском крае // URL: <http://отрасли-права.рф/article/1739>.

287. Культура против терроризма // URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2017/0725/gazeta024.php>.

288. МВД: большинство прибывших в прошлом году в РФ иностранцев – граждане СНГ // URL: <http://tourism.interfax.ru/ru/news/articles/40593>.

289. Международные договоры по правам человека. Том I. Подборка замечаний общего порядка и общих рекомендаций, принятых договорными органами по правам человека // URL: http://www2.ohchr.org/english/bodies/icmmc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9_ru.pdf.

290. Подписан закон о ратификации Конвенции о минимальных нормах социального обеспечения // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/58705>.

291. Проект Федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации (подготовлен ФАДН России) // URL: <http://regulation.gov.ru>.

292. Содействие переселению соотечественников // URL: <https://kotovsk.pro/ekonomika/sodejstvie-pereseleniyu-sootchestvennikov>.

293. ФАДН России представило проект Подпрограммы по социокультурной адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации // <http://fadn.gov.ru/news/2016/03/15/2665-fadn-rossii-predstavilo-proekt-podprogrammy-po-sotsiokulturnoy-adaptatsii-i-integratsii-migrantov-v-rossiyskoy-federatsii>.

294. Хабриева Т.Я. Совершенствование правовой базы СНГ и государств-участников Содружества в сфере миграции // URL: <http://refdb.ru/look/1796825.html>.

295. Canada-Quebec Accord relating to Immigration and Temporary Admission of Aliens, February 5, 1991 // URL: <http://www.cic.gc.ca/english/department/laws-policy/agreements/quebec/can-que.asp>.

296. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland // URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/>.

297. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet // URL: http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004.

298. Immigration and Refugee Protection Act // URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/I-2.5.pdf>.

299. Zuwanderungsgesetz // URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/de/einreiseundaufenthalt/zuwanderungsrecht-node>.