

## Трибуна молодого ученого

### TRIBUNE FOR YOUNG SCIENTISTS

Научная статья

УДК 342.7

DOI 10.33184/pravgos-2023.1.17

Original article

**ШИЛОВСКАЯ Ольга Петровна**

Санкт-Петербургский университет  
Министерства внутренних дел Российской  
Федерации, Санкт-Петербург, Россия;  
e-mail: olga.shilovskaiy@gmail.com;  
<https://orcid.org/0000-0002-2816-0618>

**SHILOVSKAYA Olga Petrovna**

St. Petersburg University of the Ministry of  
Internal Affairs of the Russian Federation,  
St. Petersburg, Russia.

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ЛИЦАМИ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА И ЛИЦАМИ, ИМЕЮЩИМИ НЕУРЕГУЛИРОВАННЫЙ ПРАВОВОЙ СТАТУС

LEGAL FRAMEWORK FOR THE EXERCISE OF RIGHTS BY STATELESS PERSONS AND  
PERSONS HAVING AN IRREGULAR LEGAL STATUS

**Аннотация.** Актуальность темы исследования обусловлена высокой степенью общественной значимости вопросов обеспечения, защиты и реализации конституционных прав лицами, не имеющими документов, удостоверяющих личность и гражданскую принадлежность. В статье акцентируется внимание на анализе норм отраслевого законодательства, регламентирующих вопросы реализации прав и свобод лицами без гражданства и лицами с неурегулированным правовым статусом, а также вопросы легализации лиц с неурегулированным правовым статусом. Автор рассматривает документирование временными удостоверениями личности лиц без гражданства с точки зрения расширения возможностей реализации ими конституционных прав. Цель: анализ закрепленных в российском законодательстве основ реализации прав и свобод лицами без гражданства и отдельными категориями лиц, находящихся на территории России, статус которых не урегулирован. Методы: общенаучные (описание, классификация, анализ, синтез, обобщение, интерпретация) и частнонаучные (юридико-догматический, толкования правовых норм). Результаты: автор приходит к выводу, что законодательство Российской Федерации развивается по пути оказания лицам без гражданства содействия в реализации основных прав. Вместе с тем действующая нормативно-правовая регламентация некоторых прав не позволяет рассматриваемым категориям лиц в полной мере раскрыть свой потенциал в различных сферах жизни общества. На основе анализа нормативно-правовых актов и научных источников сформулировано определение категории «лицо, имеющее неурегулированный

**Abstract.** The relevance of the research topic is due to the high degree of social significance of the issues of ensuring, protecting and exercising constitutional rights by persons who do not have documents proving their identity and citizenship. The article focuses on the analysis of the norms of the sectoral legislation governing the implementation of rights and freedoms by stateless persons and persons having an irregular legal status, as well as the issues of legalization of persons having an irregular legal status. The author considers documenting stateless persons with temporary identity cards in terms of increasing their enjoyment of constitutional rights. Purpose: to analyze the foundations laid down in Russian legislation for the exercise of rights and freedoms by stateless persons and specific categories of persons in the territory of the Russian Federation whose status is not regulated. Methods: general scientific (description, classification, analysis, synthesis, generalization, interpretation); specific scientific methods (legal-dogmatic, interpretation of legal norms). Results: the author concludes that the legislation of the Russian Federation is evolving towards assisting stateless persons to exercise their fundamental rights. However, the current legal framework governing certain rights does not allow the categories of persons in question to achieve their full potential in various areas of society. Based on the analysis of legal acts and scientific sources, the article formulates the definition of the category of «person having an irregular legal status» and substantiates the need to fix it in the legislation. The author proposes to consider the

правовой статус» и обоснована необходимость закрепления его в законодательстве. Предлагается рассмотреть вопрос о корректировке отдельных правовых норм, регламентирующих вопросы реализации прав лицами без гражданства, а также вопросы организации работы с лицами, имеющими неурегулированный правовой статус, что в последующем обеспечит совершенствование механизмов реализации их прав, увеличит эффективность миграционного контроля.

**Ключевые слова:** лицо без гражданства, права, свободы, национальный режим, принципы реализации прав, временное удостоверение личности лица без гражданства, депортация, лицо с неурегулированным правовым статусом

**Для цитирования:** Шиловская О.П. Нормативно-правовые основы реализации прав лицами без гражданства и лицами, имеющими неурегулированный правовой статус / О.П. Шиловская. – DOI 10.33184/pravgos-2023.1.17 // Правовое государство: теория и практика. – 2023. – № 1. – С. 110–118.

*issue of adjusting certain legal norms governing the exercise of the rights of stateless persons, as well as the organization of work with persons having an irregular legal status, which will subsequently improve the mechanisms for the implementation of their rights and increase the efficiency of migration control.*

**Keywords:** stateless person, rights, freedoms, national regime, principles for exercising rights, temporary identity card of a stateless person, deportation, person having an irregular legal status

**For citation:** Shilovskaya O.P. Legal framework for the exercise of rights by stateless persons and persons having an irregular legal status. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika* = *The Rule-of-Law State: Theory and Practice*, 2023, no. 1, pp. 110–118. (In Russian). DOI 10.33184/pravgos-2023.1.17.

## ВВЕДЕНИЕ

Различия конституционно-правового статуса лиц по большей части зависят от характера правовой связи этих лиц с Россией и (или) иным государством. По данному критерию в законодательстве и научной доктрине выделяется три категории лиц: российские граждане, иностранные граждане, лица без гражданства [1, с. 1]. Конституция РФ, допуская дифференциацию правового статуса личности в зависимости от отношения к гражданству, в определении правового положения двух последних групп исходит из принципа национального режима (ч. 3 ст. 62), суть которого заключается в наделении их правами и обязанностями наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором. Таким образом, путем ограничения либо расширения объема предоставления тех или иных прав создается гибкость в реализации государственной политики в отношении лиц, не являющихся гражданами России [2, с. 12].

Вопросы реализации прав и свобод лиц без гражданства в доктрине конституционного права не теряют своей актуальности на протяжении длительного периода времени. В научных трудах российских ученых отмечается недостаточная правовая защищенность апатридов, в особенности лиц с незакрепленным правовым статусом [3, с. 70], а также обосновываются негативные аспекты состояния безгражданства, которые выражаются в уяз-

вимости такого правового положения в связи с отсутствием защиты каким-либо государством [4, с. 95], в отсутствии права на участие в политической жизни страны проживания [5, с. 502–503], в ограничении возможности пользования правами, принадлежащими гражданину [6, с. 101], и в конечном счете в невозможности в полной мере раскрыть потенциал личности в политической, экономической и социальной сферах жизни общества [4, с. 94].

## ПОНЯТИЕ ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВА И КАТЕГОРИИ ЛИЦ, НАХОДЯЩИХСЯ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИИ, СТАТУС КОТОРЫХ НЕ УРЕГУЛИРОВАН

Основным законом, регулирующим отношения, возникающие в связи с пребыванием и проживанием на территории России лиц без гражданства и осуществлением ими трудовой, предпринимательской и иной деятельности, является Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», который конкретизирует правовую терминологию, определяя, что лица без гражданства – это физические лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации и не имеющие доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства<sup>1</sup>. Законодатель презюмирует факт легального

<sup>1</sup> О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30, ст. 3032 (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ).

нахождения на территории России названных лиц, что предполагает наличие у них действительных и предусмотренных законом документов на право нахождения в стране. По статистическим данным, в 2022 г. в России поставлено на миграционный учет 17 542 лица без гражданства, на конец отчетного периода проживали на основании разрешения на временное проживание 736 таких лиц, на основании вида на жительство – 2818<sup>2</sup>.

Вне поля зрения официальных статистических данных как одно из негативных последствий миграционных процессов постсоветского пространства остается наличие фактов проживания в России лиц, чей правовой статус и гражданская принадлежность не определены. В научной литературе их характеризуют как лиц без гражданства *de facto*, включая лиц с неопределенным гражданством либо тех, кто испытывает трудности с установлением своего гражданства [4, с. 95]. Л.В. Андриченко относит к ним лиц, имевших ранее гражданство СССР, которые в течение длительного периода находятся в России и не имеют ни доказательств наличия гражданства иностранного государства, ни доказательств отсутствия такой правовой связи [4, с. 99]. В отношении них не представляется возможным сделать однозначный вывод о наличии либо отсутствии статуса лица без гражданства.

В миграционном законодательстве выделяются отдельные категории лиц, находящихся на территории России, статус которых не урегулирован (далее – лицо, имеющее неурегулированный правовой статус). Понятие лица, имеющего неурегулированный правовой статус, отсутствует в Федеральном законе № 115-ФЗ, носит собирательный характер и раскрывается через систему признаков, зафиксированных в ст. 41.1 гл. VIII.1 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 62-ФЗ)<sup>3</sup>:

1) дееспособные лица, состоявшие на 5 сентября 1991 г. в гражданстве СССР, прибывшие в Россию для проживания до 1 ноября 2002 г., не приобретшие ее гражданства в установленном порядке, не имеющие гражданства иностранного государства и действительного

документа, подтверждающего право на проживание в иностранном государстве, а также их дееспособные и не достигшие возраста восемнадцати лет дети и опекаемые ими совершеннолетние недееспособные лица;

2) лица, документированные паспортом гражданина Российской Федерации до 1 января 2010 г., у которых впоследствии полномочным органом не было определено наличие гражданства, имеющие гражданство иностранного государства, но не имеющие действительного документа, подтверждающего право на проживание в иностранном государстве;

3) лица, получившие паспорт гражданина России до 1 января 2010 г. и не приобретшие российского гражданства в установленном порядке, не имеющие гражданства иностранного государства или действительного документа, подтверждающего право на проживание в иностранном государстве, а также их несовершеннолетние дети.

С целью упорядочения правового статуса рассматриваемых категорий лиц действующее законодательство предусматривает проведение процедуры установления личности (ст. 10.1 Федерального закона № 115-ФЗ); максимальный срок этой процедуры (с учетом продления) не должен превышать шесть месяцев. В указанный период лица не имеют постановки на миграционный учет, в связи с чем становится затруднительным решение вопросов легализации и обеспечения контроля за их пребыванием.

Для преодоления пробелов в практике регламентации нетиповых ситуаций безгражданства считаем целесообразным внести в Федеральный закон № 115-ФЗ понятие «лицо, имеющее неурегулированный правовой статус», под которым следует понимать лицо, не имеющее документов, удостоверяющих личность и гражданскую принадлежность, в отношении которого проводится процедура установления личности и не получены ответы дипломатических представительств или консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, международных организаций на запросы об установлении гражданской принадлежности. Соответственно, видится необходимым проработка вопроса о законодательной регламентации постановки на миграционный учет по месту пребывания рассматриваемой категории лиц, поскольку миграционный учет выступает одним из значимых административно-правовых средств фиксации и систематизации

2 Статистические сведения по миграционной ситуации [Электронный ресурс] // Министерство внутренних дел РФ : сайт. URL: <https://xn--b1aewxn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/35074711/> (дата обращения: 23.02.2023).

3 О гражданстве Российской Федерации : Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 22, ст. 2031.

сведений о месте нахождения лиц для более эффективного управления миграционными процессами [7, с. 240].

### **ПРИНЦИПЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ЛИЦАМИ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА И ЛИЦАМИ, ИМЕЮЩИМИ НЕУРЕГУЛИРОВАННЫЙ ПРАВОВОЙ СТАТУС**

Лица без гражданства, в отличие от лиц, имеющих гражданство какого-либо государства, находятся в более уязвимом положении, поскольку обладают меньшим комплексом прав [5, с. 502–503]. Их правовое положение в основном определяется законами государства проживания, в отличие от иностранных граждан, которые подчиняются не только порядку страны пребывания, но и сохраняют права, обязанности по отношению к государству гражданской принадлежности, которое обязуется обеспечить им защиту как на собственной территории, так и за рубежом [8, с. 111].

Реализация находящимися в России лицами без гражданства прав и свобод осуществляется с соблюдением провозглашенных в Конституции РФ принципов: равноправия и запрета незаконного ограничения прав и свобод, их неотчуждаемости, непосредственного действия и гарантированности.

Принцип равноправия служит целям защиты лиц без гражданства от дискриминации и предполагает создание одинаковых для них и граждан государства условий обладания правами и свободами, наделение обязанностями, а также определение оснований ответственности при одинаковом уровне поведения субъектов [9, с. 88]. С нормативной точки зрения он требует регулировать правоотношения нормами наиболее общего характера, избегая исключений для отдельных социальных групп. Вместе с тем правовые системы содержат исключения из общих правил, устанавливающие ограничения, льготы и привилегии [10, с. 44–45]; различия индивидов, носящие естественный характер (пол, гражданство и др.), могут быть основанием для уменьшения или увеличения объема предоставляемых государством прав и возлагаемых обязанностей. При этом внутри различных категорий индивидов принцип равноправия должен полностью соблюдаться [11, с. 35].

Российский законодатель сочетает применение принципа равноправия, составляющего сущность национального режима пребывания и проживания в России лиц без гражданства, с дифференцированным подходом к правовому регулированию их нахождения на территории страны.

Современное законодательство в области реализации прав и свобод лицами без гражданства характеризуется подробной детализацией различных его аспектов в Конституции РФ и федеральном законодательстве.

### **РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ**

Применение в отношении лиц без гражданства принципа национального режима наиболее ограничено в сфере политических прав, поскольку у них отсутствует активное и пассивное избирательное право на выборах в федеральные и региональные органы государственной власти, право на участие в федеральном референдуме и референдумах субъектов (Федеральный закон № 115-ФЗ).

В отличие от иностранных граждан, постоянно проживающих на территории муниципального образования, лица без гражданства не наделены правами при осуществлении местного самоуправления<sup>4</sup>, правом избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях и местном референдуме, поскольку условием реализации названных прав является наличие соответствующего международного договора Российской Федерации<sup>5</sup>.

В доктрине конституционного права вопрос наделения лиц без гражданства правами при осуществлении местного самоуправления предлагается решить путем внесения изменений в ч. 2 ст. 32 Конституции РФ, гарантирующих каждому право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления и участвовать в местном референдуме [12, с. 13].

С учетом того, что основным предназначением системы местного самоуправления выступает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, вытекающих из его интересов, местных традиций, и принимая во внимание тот факт, что вид на жительство лицу без гражданства выдается сроком на десять лет (Федеральный закон № 115-ФЗ), видится целесообразным рассмотрение вопроса о корректировке правовых норм путем предоставления постоянно проживающим в

<sup>4</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

<sup>5</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24, ст. 2253.

России лицам без гражданства избирательных прав на местном уровне и прав на участие в решении вопросов местного значения.

Одним из дискуссионных в научных трудах российских ученых является вопрос о праве лиц без гражданства собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Названное право Конституцией РФ гарантировано исключительно российским гражданам и рассматривается как форма осуществления народовластия, оказания воздействия на органы государственной власти [13, с. 87]. Исходя из положений федерального законодательства<sup>6</sup> можно заключить, что лица без гражданства анализируемое право могут реализовать, только будучи учредителями, членами или участниками общественных объединений (за исключением политической партии, поскольку законом запрещено членство в них лицам без гражданства<sup>7</sup>).

С.А. Авакьян справедливо отмечает, что нельзя ограничивать права на проведение публичных мероприятий, если они направлены не против конституционного строя, а против дискриминационных мер либо в защиту прав [14, с. 173]. Н.В. Васильева выделяет как следствие ограничения права на участие в публичных мероприятиях и ограничение права на свободу слова, принадлежащего, согласно ч. 1 ст. 29 Конституции РФ, каждому, в связи с чем предлагает расширить перечень субъектов реализации рассматриваемого права за счет иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся в России на законных основаниях, и внести изменения в ст. 31 Конституции РФ, предоставив каждому право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование [12, с. 14].

По общему правилу, исходя из нормативного содержания ст. 2 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, с одной стороны, права и свободы являются «высшей ценностью», а их реализация – «обязанностью государства», с другой стороны, законодатель вправе ограничить практически каждое конституционное право,

6 О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 25, ст. 2485 ; Об общественных объединениях : Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21, ст. 1930.

7 О политических партиях : Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29, ст. 2950.

лишь бы это соответствовало конституционным целям [15, с. 32].

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ любая дифференциация правового регулирования, приводящая к различиям в правах и обязанностях, допустима только если объективно оправданна, обоснованна, преследует конституционно значимые цели и соразмерна им<sup>8</sup>. Применение названных условий ограничения прав лиц без гражданства на участие в публичном мероприятии раскрывается через соответствие конституционным целям: защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства. Вместе с тем, поскольку целью публичного мероприятия выступает свободное мирное выражение и формирование мнений<sup>9</sup>, нельзя ограничивать лиц без гражданства в праве на участие в публичных мероприятиях, направленных на защиту их прав и свобод.

Наиболее ярко принцип национального режима пребывания и проживания лиц без гражданства в России прослеживается в сфере реализации права на информацию<sup>10</sup>, свободы мысли и слова, права на обращение в государственные органы<sup>11</sup>, а также культурных прав<sup>12</sup>. Лица без гражданства имеют практически равные с российскими гражданами основания и условия реализации этих прав и свобод.

## РЕАЛИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ЛИЧНЫХ ПРАВ

### Анализ вопросов реализации лицами без

8 По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области : Постановление Конституционного суда РФ от 16.06.2006 № 7-П // Собрание законодательства РФ. 2006. № 27, ст. 2970.

9 О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 25, ст. 2485.

10 Об информации, информационных технологиях и о защите информации : Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (ч. I), ст. 3448.

11 О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19, ст. 2060.

12 Основы законодательства Российской Федерации о культуре : закон от 09.10.1992 № 3612-1 // Российская газета. 1992. 17 ноября.

гражданства социально-экономических прав позволяет сделать следующие выводы. По общему правилу, Конституция РФ гарантирует рассматриваемой категории лиц равенство в правах с гражданами России, что прослеживается на уровне федерального законодательства. Так, лицам без гражданства предоставлено равное с российскими и иностранными гражданами право на получение на общедоступной и бесплатной основе дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования<sup>13</sup>.

Вместе с тем в определении объема и содержания отдельных социально-экономических прав законодатель не всегда применяет универсальный подход и предоставляет конкретное право в зависимости от принадлежности лица к одной из категорий: временно пребывающего в России, временно или постоянно проживающего на ее территории.

Так, федеральным законодательством лицам без гражданства, имеющим статус постоянно проживающих в России, гарантированы равные с гражданами Российской Федерации права на социальное обслуживание и на медицинскую помощь<sup>14</sup>. Медицинская помощь в экстренной форме при наличии угрозы жизни пациента оказывается медицинскими организациями бесплатно каждому<sup>15</sup>.

Фундаментальным аспектом благоприятного социально-экономического положения личности и развития экономики выступает гарантия реализации права на труд. Лица без гражданства имеют право осуществлять трудовую деятельность после достижения возраста восемнадцати лет и при наличии разрешения на работу или патента. Получение разрешительных документов не требуется трем категориям лиц без гражданства: постоянно, временно проживающим в России, а также имеющим временное удостоверение личности лица без гражданства (ст. 327.1 ТК РФ).

<sup>13</sup> Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. I), ст. 7598.

<sup>14</sup> Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 52 (ч. I), ст. 7007 ; Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48, ст. 6724.

<sup>15</sup> Об утверждении Правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 06.03.2013 № 186 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 10, ст. 1035.

В рамках реализации личных прав и свобод лиц без гражданства национальный режим проживания в России находит максимальное воплощение, поскольку анализируемые права гарантированы практически в одинаковом объеме каждому находящемуся на территории России человеку независимо от его гражданской принадлежности [12, с. 77].

### **ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ЛИЦАМИ, ИМЕЮЩИМИ НЕУРЕГУЛИРОВАННЫЙ ПРАВОВОЙ СТАТУС**

Законодатель, понимая необходимость создания правового механизма реализации прав и свобод лицами, имеющими неурегулированный правовой статус, устанавливает запрет на привлечение их к административной ответственности за нарушение правил въезда, режима пребывания (проживания), незаконное осуществление трудовой деятельности (Федеральный закон № 62-ФЗ). Данное обстоятельство влечет, прежде всего, возможность самостоятельного обеспечения лицами базовых социально-экономических потребностей. Исходя из положений действующего законодательства, они имеют возможность беспрепятственно пользоваться культурными правами, правом на информацию, обращение в государственные органы, свободу слова. Вместе с тем ввиду отсутствия действительных документов, удостоверяющих личность и гражданскую принадлежность, подтверждающих право на нахождение в России, до момента урегулирования правового статуса они отстранены от политической жизни страны, решения вопросов местного значения, не имеют возможности в полной мере пользоваться базовыми правами на официальное трудоустройство, социальное обслуживание, медицинскую помощь, образование.

Применительно к реализации личных прав лицами, имеющими неурегулированный правовой статус, следует обратить внимание на следующие аспекты нормативно-правовой регламентации их правового положения. В случае неурегулирования правового статуса до 1 января 2025 г. они будут подлежать депортации<sup>16</sup>, осуществление которой непосредственно связано с вопросом обеспечения охраны государством отдельных прав лично-

<sup>16</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации : Федеральный закон от 12.11.2012 № 182-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. № 47, ст. 6393.

сти. Например, права на защиту со стороны общества и государства семьи, материнства и детства, провозглашенного в ст. 38 Конституции РФ и исходящего из положений Всеобщей декларации прав человека<sup>17</sup>. Помимо этого, с учетом длительного проживания их в России (прибытие до 1 ноября 2002 г.), утратой правовой и культурной связи со страной прежнего проживания, наличием у некоторых категорий лиц выданных до 1 января 2010 г. паспортов гражданина России в случае депортации будут затронуты и вопросы реализации иных прав, возникших из правоотношений с юридическими и физическими лицами.

Ввиду изложенных обстоятельств с целью упорядочения правового статуса лиц, длительное время проживающих в России и не оформивших надлежащим образом устойчивую правовую связь с ней, видится целесообразным пролонгация правовых норм, регламентирующих порядок приобретения ими российского гражданства (гл. VIII.1 Федерального закона № 62-ФЗ), что будет способствовать обеспечению принципа поощрения приобретения российского гражданства лицами без гражданства (ст. 4 Федерального закона № 62-ФЗ) и, соответственно, расширению возможностей реализации провозглашенных Конституцией РФ прав и свобод. В проекте федерального закона № 49269-8 «О гражданстве Российской Федерации», внесенного в Государственную Думу 29 декабря 2021 г., соответствующие нормы отсутствуют<sup>18</sup>.

#### **ЛЕГАЛИЗАЦИЯ ЛИЦ, ИМЕЮЩИХ НЕУРЕГУЛИРОВАННЫЙ ПРАВОВОЙ СТАТУС, КАК ОСНОВА РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ**

В зависимости от наличия определенных правовых обстоятельств законодательство предусматривает три пути урегулирования правового статуса лиц: прием в гражданство, признание гражданином России, получение вида на жительство (ст. 41.1 Федерального закона № 62-ФЗ). Однако соответствующие заявления могут быть отклонены по причине наличия непогашенной судимости, ограничения на въезд в Россию в связи с принятием ре-

шений об административном выдворении, депортации, реадмиссии, а также наличия иных обстоятельств (ст. 16 Федерального закона № 62-ФЗ, ст. 9 Федерального закона № 115-ФЗ). В связи отсутствием документов, удостоверяющих личность и гражданство, и, соответственно, государства, готового принять такое лицо, реализация перечисленных решений видится затруднительной. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ в таком случае федеральный законодатель правомочен установить специальный миграционный статус лица без гражданства<sup>19</sup>.

В целях упорядочения правового статуса рассматриваемой категории лиц, численность которой составляет более 5 тыс. человек<sup>20</sup>, 24 февраля 2021 г. принят Федеральный закон<sup>21</sup>, направленный на обеспечение порядка выдачи лицу без гражданства временного удостоверения личности лица без гражданства в Российской Федерации сроком на десять лет при условии отсутствия у него документов, удостоверяющих личность, и при отсутствии государства, готового его принять. Прямым следствием исполнения федерального закона является расширение правовых гарантий реализации социально-экономических и личных прав лиц без гражданства, поскольку принятие решения о выдаче им временного удостоверения личности лица без гражданства в Российской Федерации позволяет легально находиться в России и осуществлять трудовую деятельность без оформления соответствующих разрешительных документов, а также влечет отмену решений об административном выдворении, депортации, нежелательности пребывания (проживания) в России, неразрешении въезда на ее территорию. В связи с этим лица без

19 По делу о проверке конституционности положений статей 31.7 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой лица без гражданства Н.Г. Мсхладзе : Постановление Конституционного Суда РФ от 23.05.2017 № 14-П // Собрание законодательства РФ. 2017. № 23, ст. 3473.

20 Пояснительная записка к законопроекту № 948528-7 «О внесении изменений в федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части урегулирования правового статуса лиц без гражданства» [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности : сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 03.12.2022).

21 О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части урегулирования правового статуса лиц без гражданства : Федеральный закон от 24.02.2021 № 22-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2021. № 9, ст. 1469 (далее – Федеральный закон № 22-ФЗ).

17 Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.12.2022).

18 Система обеспечения законодательной деятельности : сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 09.12.2022).

гражданства также получают гарантию обеспечения реализации, охраны и защиты семейных прав, прав на неприкосновенность частной жизни, на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в России.

Таким образом, современное миграционное законодательство идет по пути оказания содействия лицам без гражданства в реализации основных прав и свобод, в обеспечении конституционного принципа равенства. К сожалению, оценить эффективность реализации Федерального закона № 22-ФЗ не представляется возможным ввиду отсутствия официальных статистических данных о количестве выданных временных удостоверений личности лица без гражданства.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Российское законодательство, регламентирующее вопросы реализации лицами без гражданства и лицами, имеющими неурегулированный правовой статус, прав и свобод, совершенствуется, направлено на обеспечение стабильности национального режима их проживания в России и идет по пути оказания содействия им в реализации основных прав

и свобод. Вместе с положительными новеллами следует отметить и направления совершенствования нормативно-правового регулирования вопросов реализации отдельных прав лицами без гражданства и лицами, имеющими неурегулированный правовой статус. В частности, назрела необходимость закрепления в законодательстве понятия лиц, имеющих неурегулированный правовой статус, рассмотрения вопроса о пролонгации норм о возможности приобретения ими российского гражданства. Ввиду длительного проживания на территории России видится объективным смягчение административно-правовых средств воздействия на лицо, своевременно не урегулировавшее свое правовое положение, поскольку предусмотренная в настоящее время процедура депортации повлечет значительные изменения его правового статуса и затруднит реализацию большинства конституционных прав и свобод. Предложенные направления совершенствования нормативно-правовых основ реализации лицами без гражданства отдельных прав могут оказать положительное влияние на обеспечение национального режима их нахождения в России и правоприменительную практику.

## Список источников

1. Сабаева А.В. Конституционно-правовое регулирование статуса лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А.В. Сабаева. – Москва, 2014. – 18 с.
2. Андриченко Л.В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства / Л.В. Андриченко // Журнал российского права. – 2018. – № 3 (255). – С. 5–16.
3. Бровко Н.В. Актуальные вопросы обеспечения правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства / Н.В. Бровко, С.А. Черняков // Вестник Белгородского юридического института МВД России им. И.Д. Путилина. – 2021. – № 3. – С. 70–75.
4. Андриченко Л.В. Конвенция «О статусе апатридов» и законодательство Российской Федерации в сфере правового статуса лиц без гражданства / Л.В. Андриченко // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2011. – № 11 (17). – С. 94–102.
5. Трифонова (Казарян) К.В. Безгражданство как конституционно-правовой статус / К.В. Трифонова (Казарян), С.Н. Трифонов // Ученые записки Крымского федерального университета им. В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2019. – № 4. – С. 501–508.
6. Абашидзе А.Х. Апатриды и неграждане в свете современного международного права / А.Х. Абашидзе, А.М. Солнцев // Современное право. – 2012. – № 10. – С. 101–104.
7. Полякова Н.В. Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: проблемы и перспективы правового регулирования / Н.В. Полякова // Вестник Воронежского института МВД России. – 2022. – № 2. – С. 238–243.

## REFERENCES

1. Sabaeva A.V. Constitutional and legal regulation of the status of persons who are not citizens of the Russian Federation. Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2014. 18 p.
2. Andrichenko L.V. Migration Law in the Russian Legal System. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 3 (255), pp. 5–16. (In Russian).
3. Brovko N.V., Chernyakov S.A. Current issues of ensuring the legal status of foreign citizens and stateless persons. *Vestnik Belgorodskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii im. I.D. Putilina = Vestnik of Putilin Belgorod Law Institute of Ministry of the Interior of Russia*, 2021, no. 3, pp. 70–75. (In Russian).
4. Andrichenko L.V. Convention «On the Status of Stateless Persons» and the legislation of the Russian Federation in the field of the legal status of stateless persons. *Nauka i obrazovanie: hozyajstvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie = Science and Education: Economy and Economics; Entrepreneurship; Law and Administration*, 2011, no. 11 (17), pp. 94–102. (In Russian).
5. Trifonova (Kazaryan) K.V., Trifonov S.N. Stateless as a constitutional and legal status. *Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta im. V.I. Vernadskogo. Yuridicheskie nauki = Scientific Notes of the Crimean Federal University named after V.I. Vernadsky. Legal Sciences*, 2019, no. 4, pp. 501–508. (In Russian).
6. Abashidze A., Solncev A. Statelessness citizen and non-citizens in the light of contemporary international law. *Sovremennoe pravo = Modern Law*, 2012, no. 10, pp. 101–104. (In Russian).

8. Кудрявцева Л.В. Проблемы реализации прав иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации / Л.В. Кудрявцева // Ученые записки российского государственного социального университета. – 2010. – № 7 (83). – С. 109–114.
9. Янц М.А. Равенство прав и обязанностей иностранных граждан и граждан Российской Федерации: конституционно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / М.А. Янц. – Саратов, 2011. – 175 с.
10. Козюк М.Н. Правовое равенство в механизме правового регулирования : учебное пособие / М.Н. Козюк. – Волгоград, 1998. – 87 с.
11. Комкова Г.Н. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека в России : монография / Г.Н. Комкова. – Саратов, 2002. – 151 с.
12. Васильева Н.В. Политические права иностранных граждан в Российской Федерации (конституционно-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н.В. Васильева. – Москва, 2005. – 189 с.
13. Комкова Г.Н. О равенстве прав, свобод и обязанностей иностранных и российских граждан на территории России / Г.Н. Комкова // Конституционное развитие России : межвузовский сборник научных статей. – Саратов, 2004. – С. 87.
14. Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция : монография / С.А. Авакьян. – Санкт-Петербург, 2003. – 672 с.
15. Астафичев П.А. Конституционный механизм ограничений прав и свобод человека и гражданина / П.А. Астафичев // Права человека и правоохранительная деятельность (памяти профессора А.В. Зиновьева) : сборник статей региональной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 30 ноября 2017 г. – Санкт-Петербург, 2017. – С. 31–37.
7. Polyakova N.V. Migration registration of foreign citizens and stateless persons in the Russian Federation: problems and prospects of legal regulation. *Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii = The Bulletin of Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2022, no. 2, pp. 238–243. (In Russian).
8. Kudryavtseva L.V. Problems of realization of the rights of foreign citizens and stateless persons in the Russian Federation. *Uchenye zapiski rossijskogo gosudarstvennogo social'nogo universiteta = Scientific Notes of the Russian State Social University*, 2010, no. 7 (83), pp. 109–114. (In Russian).
9. Yants M.A. Equality of rights and obligations of foreign citizens and citizens of the Russian Federation: constitutional and legal aspect. Cand. Diss. Saratov, 2011. 175 p.
10. Kozuk M.N. Legal equality in the mechanism of legal regulation. Volgograd, 1998. 87 p.
11. Komkova G.N. The constitutional principle of equality of human rights and freedoms in Russia. Saratov, 2002. 151 p.
12. Vasilyeva N.V. Political rights of foreign citizens in the Russian Federation (constitutional and legal aspect). Cand. Diss. Moscow, 2005. 189 p.
13. Komkova G.N. On the equality of rights, freedoms and obligations of foreign and Russian citizens in the territory of Russia. *Constitutional development of Russia. Interuniversity collection of scientific articles*. Saratov, 2004, p. 87. (In Russian).
14. Avakyan S.A. Russia: citizenship, foreigners, external migration. Saint Petersburg, 2003. 672 p.
15. Astafichev P.A. The constitutional mechanism of restrictions on the rights and freedoms of a person and a citizen. *Human rights and law enforcement (in memory of Professor A.V. Zinoviev). Collection of articles of the regional scientific and practical conference, Saint Petersburg, November 30, 2017*. Saint Petersburg, 2017, pp. 31–37. (In Russian).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Шиловская Ольга Петровна – адъюнкт кафедры конституционного и международного права.

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Shilovskaya Olga Petrovna – Adjunct of the Department of Constitutional and International Law.

Статья поступила в редакцию 15.01.2023; одобрена после рецензирования 24.02.2023; принята к публикации 27.02.2023. The article was submitted 15.01.2023; approved after reviewing 24.02.2023; accepted for publication 27.02.2023.