

**РЕСПУБЛИКА ТАДЖИКИСТАН
МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
АКАДЕМИЯ**

*Посвящается 30-летию
Государственной независимости
Республики Таджикистан и
30-летию Академии МВД
Республики Таджикистан*

МУМИНОВ У. К.

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС
ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН
В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН
И РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
В ЕГО ОБЕСПЕЧЕНИИ**

Монография

Душанбе – 2021

ББК 67.99(2)0: 67.99(2)116.31

УДК 342:351.74 (575.3)

М-90

Автор:

Муминов У. К. – старший научный сотрудник организационно-научного и редакционно-издательского отдела Академии МВД Республики Таджикистан, кандидат юридических наук, подполковник милиции.

Рецензенты:

Диноршох А. М. – заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета Таджикского национального университета, доктор юридических наук, профессор;

Новопапловская Е. Е. – доцент кафедры социологии и управления ФГБОУ ВО «Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова», кандидат юридических наук, доцент.

Под редакцией **Е. Ю. Стёпкина** – заместителя начальника кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России, кандидата юридических наук, доцента.

Муминов У. К. Конституционно-правовой статус иностранных граждан в Республике Таджикистан и роль органов внутренних дел в его обеспечении: монография / под ред. Е. Ю. Стёпкина. – Душанбе: Изд-во Минобрнауки РТ, 2021. – 220 с.

В монографии исследуется широкий круг вопросов, связанных с конституционно-правовым статусом иностранных граждан в Республике Таджикистан и роль органов внутренних дел в его обеспечении. Сформулированы и научно обоснованы рекомендации по совершенствованию понятийного аппарата в сфере конституционно-правового регулирования статуса иностранных граждан. Выявлены пробелы и коллизии в действующем законодательстве Республики Таджикистан, регулирующие правовой статус иностранных граждан, и на этой основе разработаны научно-практические рекомендации по его совершенствованию. Определены место и роль органов внутренних дел Республики Таджикистан в государственном механизме обеспечения конституционно-правового статуса иностранных граждан, а также сформулированы рекомендации по совершенствованию их деятельности.

Монография предназначена для научных работников, преподавателей, аспирантов и адъюнктов, студентов, курсантов и слушателей, сотрудников правоохранительных и иных государственных органов и всех тех, кто интересуется данной проблематикой.

ISBN 978-99975-932-57-3

© Муминов У. К., 2021

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Глава 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН	7
§ 1.1. <i>Становление и развитие законодательства о правовом статусе иностранных граждан в Таджикистане</i>	7
§ 1.2. <i>Структура и содержание конституционно- правового статуса иностранных граждан в Республике Таджикистан</i>	44
§ 1.3. <i>Сравнительно-правовая характеристика конституционно-правового регулирования статуса иностранных граждан в Российской Федерации и Республике Таджикистан</i>	72
Глава 2. РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОБЕСПЕЧЕНИИ КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВОГО СТАТУСА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН	119
§ 2.1. <i>Конституционно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению правового статуса иностранных граждан в Республике Таджикистан</i>	119
§ 2.2. <i>Место органов внутренних дел в государственном механизме обеспечения конституционно-правового статуса иностраных граждан в Республике Таджикистан</i>	146
Заключение	171
Список литературы	176
Приложения	205

ВВЕДЕНИЕ

Современная политика таджикского государства направлена на привлечение иностранных инвестиций, специалистов, туристов, в связи с чем совершенствуется законодательство, регулирующее правовой статус иностранцев на территории Таджикистана. В Концепции правовой политики Республики Таджикистан на 2018–2028 гг. указывается на ряд правовых проблем, для решения которых необходимо пересмотреть нормативные правовые акты, в том числе регулирующие вопросы пребывания иностранных граждан в Республике Таджикистан в связи с их трудовой деятельностью. Приток иностранных граждан в Республику Таджикистан с целью трудоустройства, в первую очередь, из сопредельных государств, постоянно увеличивается.

В настоящее время в Республике Таджикистан наметилась тенденция смягчения миграционной политики. Законодательное регулирование направлено на легализацию правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, ранее незаконно пребывавших на территории государства. По оценкам Министерства внутренних дел Республики Таджикистан, вступивший в силу 1 января 2020 г. закон «Об амнистии в связи с легализацией правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, незаконно пребывающих на территории Республики Таджикистан» легализует статус примерно 20 тысяч иностранных граждан и лиц без гражданства, которые незаконно проживали на территории страны.

С объявлением 2018 года в Республике Таджикистан годом «Развития туризма и народных ремесел» в 2,5 раза по сравнению с предыдущим годом увеличился приток иностранных граждан с целью туризма (1,16 млн. туристов за 2018 г.). В связи с этим последующие три года (2019–2021 гг.) указом Президента Республики Таджикистан объявлены «Годами развития села, туризма и народных ремесел». В свете реализуемых мероприятий по привлечению туристов, ожида-

ется, что их количество существенно возрастет. Как отметил Президент страны Эмомали Рахмон в своем послании Маджлиси Оли Республики Таджикистан 26 декабря 2019 г., только за 9 месяцев 2019 года более 1 миллиона иностранных туристов посетили Республику Таджикистан, что на 20 процентов больше по сравнению с прошлым годом. Увеличение притока иностранных граждан требует от государственных органов гарантий их безопасности, защиты прав и свобод.

Активизация миграционных потоков может обеспечить многочисленные стимулы для социально-экономического развития и роста, естественно, при условии формирования и реализации грамотной государственной миграционной политики. Необходимо также учитывать, что, с учетом особенностей территориального положения Республики Таджикистан, рост миграции будет угрожать национальной безопасности, т.к. в числе мигрантов могут оказаться и правонарушители. Это требует от правоохранительных органов, в первую очередь, от органов внутренних дел (далее – ОВД), совершенствования профессиональной деятельности. В «Программе реформы (развития) милиции на 2014-2020 годы» предусмотрен ряд мер, направленных на повышение эффективности миграционного контроля за въезжающими на территорию Республики Таджикистан иностранными гражданами. В частности, создание информационного банка данных в целях сбора информации и контроля за въезжающими в Республику Таджикистан иностранными гражданами, их пребыванием на территории страны, транзитным проездом, иностранными и иными организациями, в которых иностранные граждане осуществляют трудовую деятельность, а также для учета иностранных граждан, принявших гражданство Республики Таджикистан.

При этом следует учитывать, что в работу с иностранными гражданами в Республике Таджикистан вовлечен целый ряд органов, включая Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Республики Таджикистан, Миграционную

службу Министерства труда, миграции и занятости населения (далее – Миграционная служба Минтруда), а также подразделения Государственного комитета национальной безопасности (далее – ГКНБ), Министерства иностранных дел (далее – МИД), Министерства внутренних дел (далее – МВД) Республики Таджикистан. Основными подразделениями МВД, наделенными полномочиями в данной сфере, является Паспортно-регистрационная служба (далее – ПРС), Управление общественного порядка и Управление экологии и туризма МВД Республики Таджикистан. Баланс полномочий, поиск эффективных путей взаимодействия между органами, компетентными в сфере управления миграцией, – еще один из многочисленных проблемных вопросов.

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

§ 1.1. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В ТАДЖИКИСТАНЕ

В современный период правовой статус иностранных граждан в различных государствах не одинаков. Это определяется многими факторами, но прежде всего, зависит от социально-экономических и политических условий конкретного государства, характера и целей его внутренней и внешней политики, уровня развития в нем демократии и культуры, от исторических и национальных традиций, международного климата. В любом случае регламентация правового статуса иностранных граждан в каждом государстве относится к его национальной компетенции, и это обусловлено общепризнанным в международном праве принципом государственного суверенитета.

Как отмечают исследователи, регулирование правового статуса лиц, не являющихся гражданами страны пребывания, имеет длительную историю, различные модели принятия в гражданство, выезда и въезда на территорию государства. Однако практическую значимость данный вопрос приобрел в XX столетии¹.

Таджикский народ имеет многовековую историю, однако история современного государства и права таджикского народа и конституционно-правовые институты Республики Таджикистан неразрывно связаны со становлением и развитием страны в советский период. Как правильно отмечает исследователь А. М. Тошев, «только после распространения

¹ *Имомов А. И.* Возникновение законодательства Таджикистана о гражданстве и его развитие // Законодательство. 2016. № 2 (22). С. 12.

Советской власти на территории Таджикистана идеи прав человека впервые получили юридическое закрепление»¹.

Советское законодательство о правовом статусе иностранцев возникло и развивалось, обновлялось и совершенствовалось, одновременно сохраняя преемственность в основных принципах. Именно в этот период был наработан значительный материал по регламентации правового статуса иностранцев. Поэтому все то, что было позитивного в законодательстве советского периода, воспринято современным законодательством Республики Таджикистан, но с учетом новых реалий и развитием государственности таджикского народа, международных пактов о правах человека, заключенных Республикой Таджикистан двусторонних международных договоров по данному вопросу.

Новая история формирования таджикской государственности и развитие всего законодательства связаны с победой Октябрьской революции, установлением советской власти в Средней Азии и созданием Туркестанской Автономной Советской Социалистической Республики (далее – Туркестанской АССР) в 1918 г. и Бухарской Народной Советской Республики (далее – Бухарской НСР) в 1920 г.

В историко-правовой науке в становлении и развитии советского государства и права Таджикистана выделяют следующие периоды:

– социалистическая революция в Туркестане, народная революция в Бухаре и национально-территориальное размежевание в Средней Азии (1917 – 1924 гг.);

– история государства и права Таджикской АССР (1924 – 1929 гг.);

– история государства и права Таджикской ССР (1929 – 1991 гг.)¹.

¹ *Тошев А. М.* Эволюция правового статуса личности в Республике Таджикистан: историко-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 69.

Как отмечается в юридической литературе, в своем развитии советское законодательство об иностранцах прошло несколько этапов, соответствующих этапам становления и развития советского общества и государства.

Первый этап (1917 – 1922 гг.) характеризуется принятием большого количества нормативных актов разного уровня, регулирующих правовое положение иностранцев, и принятием в 1918 г. первой Конституции Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (далее – РСФСР), которая предоставила иностранным гражданам политические права и закрепила право трудящихся-иностранцев пользоваться избирательным правом наравне с советскими гражданами.

Второй этап (1922 – 1936 гг.) связан с образованием СССР в декабре 1922 г. и отмечен созданием общесоюзного законодательства по вопросам правового положения личности при сохранении действия республиканских нормативных актов, которые совершенствовались путем внесения в них изменений и дополнений.

Третий этап (1936 – 1977 гг.) ознаменован принятием Конституции СССР 1936 года, которая, развивая нормы первой Конституции РСФСР 1918 года и Конституции СССР 1924 года, закрепляла предоставление права убежища иностранным гражданам, преследуемым за защиту интересов трудящихся, научную деятельность или национально-освободительную борьбу.

Четвертый этап (1977 – 1990 гг.) связан с принятием Конституции СССР 1977 года. В этот период впервые на конституционном уровне были непосредственно определены исходные начала правового статуса иностранцев в СССР. Кроме того, 24 июня 1981 г. Верховным Советом СССР был

¹ Назаров Н. Дж., Одинаев А. Ш. История государства и права Таджикистана: учебник. Душанбе: Эр-граф, 2012. С. 26.

принят Закон СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР»¹.

Формирование и развитие таджикского законодательства, регулирующего правовой статус иностранцев, также прошло указанные этапы, так как Таджикистан был одной из составных частей СССР. Однако становление таджикской государственности данного периода, как и становление и развитие правового статуса личности (как общего статуса граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства), имело некоторые особенности. Таджикская правовая наука выделяет следующие этапы в развитии правового статуса личности в советском Таджикистане: 1) правовой статус личности в период утверждения Советской власти в Средней Азии и образования Таджикской АССР в составе Узбекской ССР с октября 1917 г. до декабря 1929 г.; 2) правовой статус личности в Таджикской ССР до образования независимого Таджикистана с декабря 1929 г. до 9 сентября 1991 г.².

С учетом вышеизложенного предлагается следующая периодизация правового статуса иностранцев в Таджикистане.

1. Конституционно-правовой статус иностранцев в советский период:

а) конституционно-правовой статус иностранцев в период утверждения Советской власти в Средней Азии и образования Таджикской АССР в составе Узбекской ССР (с октября 1917 г. по декабрь 1929 г.);

б) конституционно-правовой статус иностранцев в Таджикской ССР (с декабря 1929 г. до 9 сентября 1991 г.).

2. Конституционно-правовой статус иностранных граждан в независимом (постсоветском) Таджикистане.

¹ Жемчужников А. А. Конституционный статус иностранцев в Российской Федерации и Республике Казахстан: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 24-26.

² Тошев А. М. Эволюция правового статуса личности в Республике Таджикистан: историко-правовое исследование: дис.... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 68.

Первые конституции Туркестанской АССР и Бухарской НСР практически отображали содержание советских (российских) конституций, включая конституционные положения о правах иностранцев. Это было обусловлено несколькими причинами: во-первых, отсутствием необходимого в данной сфере политического и правотворческого опыта, во-вторых, вхождением территории исторического Таджикистана в состав Советского государства. Поэтому анализ опыта нормативного закрепления прав иностранцев в первых законодательных актах Советского государства представляет интерес для целей настоящего исследования¹.

В период с 1917 года до образования СССР и принятия Конституции СССР 1924 года положение иностранцев регулировало законодательство РСФСР и других советских республик, в том числе Туркестанской АССР и Бухарской НСР. Общим для этого законодательства являлось то, что из чувства солидарности трудящихся всех наций, советские республики принципиально сближали иностранцев-трудящихся со своими гражданами. Иностранцам-трудящимся были предоставлены все политические права, они могли без затруднительных формальностей получить советское гражданство, им предоставлялись одинаковые с советскими гражданами права. Тем не менее объем прав иностранцев-трудящихся не лишал их иностранного статуса.

В РСФСР еще до принятия Конституции 1918 г. был издан декрет ВЦИК «О праве убежища» от 25 марта 1918 г. Согласно данному документу всякий иностранец, преследуемый в своем государстве за преступления политического или религиозного характера, в случае прибытия в РСФСР пользовался правом убежища. Выдача таких лиц по требованию иностранных государств не производилась. Декрет устанавливал следующий порядок рассмотрения требований о выда-

¹ Диноршоев А. М., Саидов И. И. Личные и политические права в системе прав человека в Республике Таджикистан: монография. Душанбе: «Промэкспо», 2015. С. 48.

че таких лиц: требование о выдаче иностранцев рассматривалось НКИД (Народный комиссариат иностранных дел), который передавал дело в суд для квалификации преступления: носит ли преступление политический или религиозный характер, или характер общеуголовного деяния, и в зависимости от характера преступления принимал решение о выдаче.

Правило этого декрета вошло затем в Конституцию РСФСР 1918 г., в которой было записано, что РСФСР предоставляет право убежища всем иностранцам, подвергающимся преследованию за политические или религиозные преступления (ст. 21)¹. Наряду с этим Конституция РСФСР предоставила все политические права российских (советских) граждан иностранцам, проживающим на территории РСФСР для трудовых занятий и принадлежащим к рабочему классу или к не пользующемуся чужим трудом крестьянству. Такие иностранцы могли быть приняты в упрощенном порядке в советское гражданство местными советами.

Права и свободы предоставлялись всем трудящимся независимо от пола, расовой и национальной принадлежности. Например, согласно разъяснению Народного Комиссариата по иностранным делам, «граждане иностранных государств, проживающие в пределах РСФСР, пользовались с исключением, установленным законом, теми же правами и имели те же обязанности, как и граждане РСФСР». В связи с этим 7 марта 1919 г. Комиссар Внутренних и Иностранных дел Туркестанской Республики предписал всем Совдепам Туркестанской Республики не нарушать права и обязанности иностранцев, по маловажным поводам не нарушать добрососедских отношений и не создавать инцидентов, могущих лишь повредить созданию нормальных пограничных сношений и даже привести к

¹ Конституция (Основной закон) РСФСР от 10 июля 1918 г. / Хрестоматия по истории государства и права Таджикистана (1917-1994 гг.) / сост. Ф. Т. Тахиров. Душанбе: Дониш, 2014. С. 27-28.

конфликту¹.

Конституции Туркестанской АССР 1918 года, 1920 года и Бухарской НСР 1921 года являлись по своему классовому содержанию однородными с Конституцией РСФСР 1918 года. Так же, как и в РСФСР эти конституции предоставляли права убежища всем иностранцам. Вместе с тем, в отличие от законодательства РСФСР, в Конституции Бухарской НСР было закреплено, что политическое убежище предоставляется не только лицам, преследуемым за политические и религиозные преступления, но и подвергающимся преследованию за политические и религиозные убеждения. Также установлено, что не предоставляется убежище иностранцам – гражданам государств-противников советских республик, находящихся в дружественных отношениях с Бухарской НСР².

Съезд Советов народных депутатов Бухарской НСР, именуемый иначе Всебухарским Съездом Советов народных депутатов, являлся высшим органом государственного управления и носителем всей верховной власти. В компетенцию этого органа, согласно Конституции Бухарской НСР, входило издание законов, определяющих приобретение и утрату прав бухарского гражданства и правовое положение иностранцев, прибывающих на территорию Бухарской НСР³. Однако в Бухарской НСР не было принято отдельного закона, определяющего приобретение и утрату прав бухарского гражданства и правовое положение иностранцев, прибывающих на территорию Бухарской НСР. Это можно объяснить тем, что вскоре после принятия Конституции, в 1922 году

¹ Тошев А. М. Эволюция правового статуса личности в Республике Таджикистан: историко-правовое исследование: дис... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 75.

² См.: Конституция Бухарской НСР 1921 г. / Хрестоматия по истории государства и права Таджикистана (1917-1994 гг.) / сост. Ф. Т. Тахиров. Душанбе: Дониш, 2014. С. 110.

³ См.: Конституция Бухарской НСР 1921 г. / Хрестоматия по истории государства и права Таджикистана (1917-1994 гг.) / сост. Ф. Т. Тахиров. Душанбе: Дониш, 2014. С. 110-111.

был образован СССР.

Конституция СССР 1924 года отнесла к ведению СССР издание основ законодательства в области союзного гражданства и в отношении прав иностранцев (ст. 1 пункт «х»). Таким образом, по смыслу этой статьи союзной Конституции вопрос о правах иностранцев должен был регламентироваться общесоюзным законодательством. Однако после принятия Конституции, общего акта об иностранцах издано не было, и регулирование прав иностранцев, режим их пребывания и проживания в СССР шло по пути издания отдельных актов союзного значения.

Прежде всего следует указать на Положение «О союзном гражданстве», утвержденное Постановлением ЦИК СССР от 29 октября 1924 года¹. Положение, как и действовавшее до его издания республиканское законодательство, закрепило полное равноправие в области политических прав трудящихся-иностранцев с советскими гражданами.

До 1924 года государственного образования под названием Таджикистан не существовало. Таджикская АССР была образована в октябре 1924 года, а первая Конституция Таджикской АССР была принята в 1929 году. Конституция 1929 г., наряду с правовым статусом гражданина, также закрепила правовой статус иностранного гражданина. Исходя из солидарности трудящихся всех наций, Таджикская АССР предоставляла на основе постановлений верховных органов СССР все политические права иностранцам, проживавшим для трудовых занятий на территории республики и принадлежавшим к рабочему классу, а равно к не эксплуатировавшему чужой труд крестьянству (ст. 13)². Также Конституция (ст. 14) гарантировала право иностранных граждан на полу-

¹ Об утверждении Положения о союзном гражданстве: Постановление ЦИК СССР от 29 октября 1924 г. // СЗ СССР. 1924. № 23. Ст. 202.

² Конституция Таджикской АССР от 1929 года / Хрестоматия по истории государства и права Таджикистана (1917-1994 гг.) / сост. Ф. Т. Тахиров. Душанбе: Дониш, 2014. С. 265.

чение политического убежища за политическую деятельность и религиозные убеждения. При этом, как отмечают исследователи Диноршоев А. М., Саидов И. И., указанные политические права имели явно выраженный идеологический характер, поскольку были направлены на достижение целей социалистического строительства, публичное выражение собственной позиции граждан по поддержанию и восхвалению советской власти, пропаганду советской идеологии в форме издания и распространения газетных и иных публикаций¹.

Новый этап становления таджикской государственности связан с образованием Таджикской ССР как самостоятельно-го, полноправного субъекта в составе СССР в октябре 1929 г. В связи с преобразованием была принята Конституция Таджикской ССР 1931 г. в полном соответствии с Конституцией СССР 1924 г. В данной Конституции закрепляется правовой статус иностранцев. Конституция Таджикской ССР 1931 г. гарантировала политические права иностранных граждан с учетом интернациональной солидарности трудящихся всех наций. В соответствии со ст. 16 Конституции Таджикская ССР предоставляла все политические права иностранцам, осуществляющим трудовую деятельность на территории республики².

В Конституции 1931 г. было закреплено право на убежище. В ст. 19 Конституции четко прописывалось следующее основание, по которому иностранный гражданин мог получить право на убежище: преследование за революционно-освободительную деятельность. Как справедливо замечают А. М. Диноршоев, И. И. Саидов, в теории прав человека и международном праве данный институт получил широкое

¹ Диноршоев А. М., Саидов И. И. Личные и политические права в системе прав человека в Республике Таджикистан: монография. Душанбе: «Промэкспо», 2015. С. 60.

² Конституция Таджикской ССР от 1931 года / Хрестоматия по истории государства и права Таджикистана (1917-1994 гг.) / сост. Ф. Т. Тахиров. Душанбе: Дониш, 2014. С. 329.

признание лишь после Второй мировой войны, в частности, после принятия Конвенции о правах беженцев в 1951 году и Протокола к ней в 1967 году. Однако законодательство СССР и союзных республик значительно раньше закрепило данный институт прав человека на конституционном уровне¹.

Конституция СССР от 5 декабря 1936 г. расширила круг и содержание прав и свобод личности, установила дополнительные гарантии прав и свобод, отменила ограничения в правах по классовому признаку. Это привело к развитию правового статуса иностранцев в СССР, установлению равенства их в правах независимо от классовой принадлежности и социального происхождения. Этот политико-правовой принцип равенства лежит в основе современного законодательства о статусе иностранцев, в том числе и Закона Республики Таджикистан «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства».

Как отмечается в юридической литературе, на этом этапе произошли изменения в правовой регламентации прав и обязанностей иностранных граждан, однако основной принципиальный подход законодателя – предоставление иностранцам в гражданско-правовых отношениях тех же прав, что и советским гражданам – не изменился².

Конституция СССР 1936 г., как и Конституция СССР 1924 г., относила законодательство о правах иностранцев к ведению Союза ССР.

19 августа 1938 г. был принят Закон СССР «О гражданстве СССР», который закрепил принципиальное положение

¹ Диноршоев А. М., Саидов И. И. Личные и политические права в системе прав человека в Республике Таджикистан: монография. Душанбе: «Промэкспо», 2015. С. 70-71.

² 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., 2005. С. 35.

о том, что иностранцы принимаются в гражданство СССР независимо от их национальности и расы. Данный закон впервые в советском законодательстве установил категорию лиц без гражданства и исключал автоматическое зачисление лиц в число советских граждан. В результате введения данного института в СССР было выявлено множество лиц, требовавших оформления своего гражданского состояния. На территории Средней Азии, в том числе Таджикской ССР, были зафиксированы выходцы из Персии (Ирана) и Афганистана, перешедшие в течение 20–30 гг. XX века практически не закрытую тогда государственную границу СССР. Гражданство большинства из них установить не удалось ввиду отсутствия каких-либо документов, в том числе зарегистрировавших переход государственной границы¹. Такие лица получали вид на жительство, а в дальнейшем, по личному ходатайству, получали советское гражданство.

Конституция Таджикской ССР 1937 г. (ст. 114) также предоставляла право политического убежища иностранным гражданам, преследуемым за защиту интересов трудящихся, научную деятельность или национально-освободительную борьбу. Новшество данного положения состояло в том, что иностранные граждане имели возможность получить политическое убежище с целью проведения научной и исследовательской деятельности².

Согласно Конституции Таджикской ССР 1937 года содержание и объем прав граждан изменились в сторону расширения, это сказалось и на правах и обязанностях иностранных граждан. Например, право на труд превратилось в комплекс прав, обеспечивающих и гарантирующих

¹ Бельковец Л. П., Шерстобоев О. Н. Иностранцы в России: историко-правовое исследование. монография. Новосибирск: ООО «Алфа-Порте», 2013. С. 196.

² Саидов И. И. Развитие личных и политических прав человека в Таджикистане: историко-правовой и общетеоретический анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Душанбе, 2015. С. 88.

реализацию этого права иностранным гражданам: право на равную оплату за равный труд, недопущение дискриминации в отношении условий труда¹.

Как отмечается в юридической литературе, важным событием в кодификации правовых норм, имеющих отношение к иностранным гражданам, была разработка и принятие единых кодифицированных актов СССР и союзных республик²: Гражданского кодекса Таджикской ССР³; Кодекса о браке и семье Таджикской ССР⁴; Кодекса законов о труде Таджикской ССР⁵ куда были включены нормы международного частного права.

Новый этап развития законодательства об иностранцах в советском периоде начался с принятием Конституции СССР 1977 года и Конституции Таджикской ССР 1978 года. Они во многом усовершенствовали основополагающие нормы о правовом статусе личности, дали толчок обновлению всего законодательства в данной сфере⁶. Как справедливо отмечает профессор Р. С. Мулукаев, Конституция СССР 1977 г. не только провозглашала права и свободы, но и предусматривала их гарантии⁷. Это касалось как советских

¹ Кисиль В. И., Пастухов В. П. Правовой статус иностранцев в СССР: учебное пособие. Киев: Вища шк., 1987. С. 17.

² 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., 2005. С. 35.

³ Гражданский кодекс Таджикской ССР от 28 декабря 1965 г. Душанбе, «Ирфон». 1964 г.

⁴ Кодекс о браке и семье Таджикской ССР от 19 июня 1969 г. Душанбе, «Ирфон». 1970 г.

⁵ Кодекс законов о труде Таджикской ССР от 1 января 1973 г. Душанбе, «Ирфон». 1989 г.

⁶ Лазарев Л. В., Марышева Н. И., Пантелеева И. В. Иностранцы граждане: правовое положение / под ред. Н. И. Марышевой. М.: Российское право, 1992. С. 18-19.

⁷ Мулукаев Р. С. Социально-экономические права граждан в СССР // Взаимодействие международного и внутригосударственного права

граждан, так и иностранцев.

В Конституции СССР 1977 года и Конституции Таджикской ССР 1978 года впервые на конституционном уровне были непосредственно определены исходные начала правового статуса иностранцев в СССР.

Указанные начала были предусмотрены в ст. 37 раздела II «Государство и личность» Конституции СССР. В ней были установлены принципиальные положения о гарантированности в СССР иностранным гражданам и лицам без гражданства предусмотренных законом прав и свобод. При этом выделена одна из существенных конституционных гарантий – право на юридическую, в том числе судебную защиту. Гарантируя права и свободы, Конституция одновременно возлагала на находящихся на территории СССР иностранных граждан и лиц без гражданства обязанность уважать Конституцию СССР и соблюдать советские законы¹. Вместе с тем Конституция Таджикской ССР 1978 года дополнительно устанавливала, что находящиеся на территории Таджикской ССР иностранные граждане и лица без гражданства обязаны уважать как Конституцию СССР, так и Конституцию Таджикской ССР и соблюдать советские законы.

Сохраняя преемственность с предшествующими советскими конституциями, Основной закон СССР 1977 года в ст. 38 предусматривал предоставление иностранцам право убежища: «СССР предоставляет право убежища иностранцам, преследуемым за защиту интересов трудящихся и дела мира, за участие в революционном и национально-освободительном движении, за прогрессивную общественно-политическую,

Российской Федерации по обеспечению безопасности личности, общества и государства: сборник трудов межвузовского научного семинара. М.: Академия управления МВД России, 2011. С. 77.

¹ Лазарев Л. В., Марышева Н. И., Пантелеева И. В. Иностранцы граждане: правовое положение / под ред. Н. И. Марышевой. М.: Российское право, 1992. С. 19.

научную или иную творческую деятельность». Аналогичная норма содержалась в ст. 36 Конституции Таджикской ССР¹.

В соответствии с Конституцией СССР 1977 года и программой совершенствования, обновления советского законодательства 24 июня 1981 года Верховным Советом СССР был принят Закон СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР»². Как отмечают Лазарев Л. В., Марышева Н. И., Пантелеева И. В., принятие закона объясняется интересами развития международного сотрудничества, укрепления законности и правопорядка, стремлением четче и полнее определить правовой статус иностранцев в СССР³.

Прежде советское законодательство определяло права и обязанности иностранцев в отдельных областях жизни, например, в сфере имущественных, брачно-семейных, процессуальных отношений, получения образования и т.д. Эти нормы содержались во многих актах различного характера. Специальный закон, который комплексно регламентировал основные вопросы правового положения иностранцев в СССР, был принят в Советском государстве впервые. Он был непосредственно адресован иностранным гражданам. Вместе с тем его предписания распространялись по общему правилу, согласно ст. 32, и на лиц без гражданства.

Ознакомившись с законом, нетрудно убедиться, что он учитывает положения международных договоров СССР, иных международно-правовых актов, подписанных СССР. Закон СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР» 1981 года закреплял весьма широкий круг основных прав и свобод и необходимые обязанности иностранцев в

¹ См.: Конституция Таджикской ССР от 1978 г. / Хрестоматия по истории государства и права Таджикистана (1917-1994 гг.) / сост. Ф. Т. Тахиров. Душанбе: Дониш, 2014. С. 610-611.

² См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. № 26. Ст. 836.

³ Лазарев Л. В., Марышева Н. И., Пантелеева И. В. Иностранцы граждане: правовое положение / под ред. Н. И. Марышевой. М.: Российское право, 1992. С. 20.

СССР. И это относилось ко всем сферам жизни. Иностранцам были предоставлены социальные, экономические, культурные, личные, а также некоторые политические права. Ряд из них был урегулирован на законодательном уровне впервые, хотя иностранцы фактически пользовались ими давно. Примером могут служить закрепленные в законе права в области трудовой деятельности, отдыха, предоставления жилища, социального обеспечения, участия в общественных организациях и др. В ряде случаев объем прав и обязанностей определялся законом в зависимости от того, постоянно или временно проживают в СССР иностранцы.

Что касается законодательства республики (то есть Таджикской ССР), то, как предусматривал закон 1981 года, им могут разрешаться те вопросы правового положения иностранцев, которые отнесены к ее ведению законодательством СССР и Конституцией республики. Правовой статус иностранцев в СССР в принципе определялся общесоюзным законодательством, т. е. принятие специальных нормативных правовых актов и правил по данному вопросу относилось к ведению СССР. Это было обусловлено необходимостью обеспечения единства правового статуса иностранцев на всей территории СССР, а также выполнения обязательств в данной сфере по международным договорам СССР¹.

Кроме закона 1981 года, было немало общесоюзных нормативных правовых актов, целиком адресованных иностранным гражданам: Правила пребывания иностранных граждан в СССР и Правила транзитного проезда иностранных граждан через территорию СССР², Положение о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств на территории СССР³ и др.

¹ Лазарев Л. В., Марышева Н. И., Пантелеева И. В. Иностранцы граждане: правовое положение / под ред. Н. И. Марышевой. М.: Российское право, 1992. С. 22-23

² См.: СП СССР. 1984. Отд. 1. № 21. Ст. 113.

³ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1966. № 22. Ст. 387.

Таким образом, в республиканском законодательстве норм об иностранцах было сравнительно немного. Они могли издаваться, как уже было отмечено, по вопросам, которые относились к ведению республики законодательством СССР и конституцией республики. Конституция Таджикской ССР не предусматривала каких-либо вопросов в этой сфере, требующих принятия республиканского законодательного акта. Однако чаще всего нормы о правах и обязанностях иностранцев содержались в законодательных актах, имеющих более общий характер и регламентирующих те или иные сферы общественных отношений. При этом республиканские нормы принимались для конкретизации, развития положений общесоюзного законодательства. Такие нормы можно встретить, например, в Гражданском кодексе, Гражданско-процессуальном кодексе, Кодексе о браке и семье, Уголовном кодексе. Например, в Кодексе о браке и семье Таджикской ССР от 19 июня 1969 г. регулировались следующие вопросы: права и обязанности иностранных граждан в брачных и семейных отношениях; заключение и расторжение браков советских граждан с иностранными гражданами и иностранных граждан между собой в Таджикской ССР и др.¹.

Новым этапом развития правового регулирования статуса иностранных граждан является период после принятия Декларации о государственной независимости, объявления суверенитета и избрания пути демократического, правового, светского и социального государства. В ст. 15 Декларации государственной независимости было отмечено, что Республика Таджикистан осуществляет непосредственные сношения с иностранными государствами, заключает с ними договоры экономического, культурного и научно-технического характера, обменивается дипломатическими, консульскими, торго-

¹ См.: Кодекс о браке и семье Таджикской ССР от 19 июня 1969 г. Душанбе, «Ирфон». 1970.

выми представительствами, в случае необходимости принимает участие в деятельности международных организаций¹.

С приобретением государственной независимости Республика Таджикистан ратифицировала ряд международных конвенций по вопросам статуса человека, в том числе и иностранных граждан, что привело к необходимости внесения соответствующих изменений в национальное законодательство. После принятия Конституции Республики Таджикистан 6 ноября 1994 года в таджикском государстве происходят процессы пересмотра вопросов, касающихся правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, а также их пребывания на территории Таджикистана, т.е. правовых институтов, близких по своей сути институту гражданства, что в конечном итоге приводит к модернизации механизмов их правового регулирования. Кроме того, Таджикистан стал участником целого ряда международно-правовых актов, регламентирующих права и свободы человека и гражданина и правовое положение иностранных граждан.

Первый Закон Республики Таджикистан «О правовом положении иностранных граждан»² был принят в 1996 г. Значение его состояло в том, что он был первым нормативным актом, который комплексно регулировал основные вопросы правового положения иностранцев в Республике Таджикистан. Закон закрепил основные права и обязанности иностранных граждан в Республике Таджикистан и дал точное определение иностранному гражданину. Данный нормативный акт лег в основу ныне действующего законодательства об иностранных гражданах, поскольку основные положения и

¹ Декларация о суверенитете Республики Таджикистан от 24 августа 1990 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Таджикистан. 1990. № 15. Ст. 236.

² О правовом положении иностранных граждан в Республике Таджикистан: закон Республики Таджикистан от 1 февраля 1996 г. № 230 (ред. от 02.01.2018 г., утратил силу) // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 1996. № 3. Ст. 55.

принципы, устанавливающие конституционный статус иностранных граждан, были провозглашены Конституцией Республики Таджикистан 1994 года и указанным Законом.

На протяжении 22 лет Закон «О правовом положении иностранных граждан» подвергался многочисленным изменениям, так как, с точки зрения структуры, правовой логики, языка, использования терминологии и техники правотворчества, не отвечал требованиям времени. «Государственной программой по реализации Концепции прогнозного развития законодательства Республики Таджикистан в сфере государственного устройства, правовой защиты, обороны и безопасности на 2012-2015 годы», утвержденной постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1 марта 2012 года № 97 была предусмотрена подготовка проекта закона Республики Таджикистан «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан». С целью всестороннего правового регулирования статуса иностранных граждан и лиц без гражданства 2 января 2018 года был принят Закон Республики Таджикистан «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан»¹.

Нововведение данного Закона, по сравнению с Законом 1996 года, заключается в том, что название закона, глав и статей было дополнено терминологическим словосочетанием «лица без гражданства». Положения Закона Республики Таджикистан «О правовом положении иностранных граждан в Республике Таджикистан» от 1 февраля 1996 г.² распростра-

¹ О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан: закон Республики Таджикистан от 2 января 2018 года № 1471 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 06.05.2020).

² О правовом положении иностранных граждан в Республике Таджикистан: закон Республики Таджикистан от 1 февраля 1996 г. № 230 (ред. от 02.01.2018 г., утратил силу) // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 1996. № 3. Ст. 55.

нялись на лиц без гражданства, однако во всех нормах рассматривалось только правовое положение иностранных граждан, ни в одной норме конкретно не рассматривались права и свободы лиц без гражданства в Республике Таджикистан. Согласно ст.32 Закона права, свободы и обязанности, ответственность, гарантии, закрепленные за иностранными гражданами, касались и лиц без гражданства, если иное не вытекало из законодательства. Следует отметить, что подобный подход не лишен был недостатков. Как отмечают исследователи, в процессе толкования и применения соответствующего законодательства возникали затруднения при определении того, когда термин «иностраный гражданин» применяется как объединяющий, а когда исключительно в непосредственном своем значении¹.

Правовой статус данных категорий лиц (иностранных граждан и лиц без гражданства) не всегда совпадает, что и могло вызывать затруднения. Например, иностранные граждане подчиняются не только юрисдикции страны пребывания, но и сохраняют соответствующие права и обязанности по отношению к своему государству, так как у них как граждан определенного государства существует устойчивая связь с этим государством вне зависимости от места нахождения². Исходя из этого, иностранные граждане находятся в «двойном подчинении» – под действием законов страны пребыва-

¹ *Тошев А. М.* Эволюция правового статуса личности в Республике Таджикистан: историко-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 44; *Мансурзода А. М.* Правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан // Развитие юридической науки в современных условиях: теория и практика: материалы VI международной научно-практической конференции. Душанбе: РТСУ, 2018. С. 319.

² Данная особенность иностранных граждан не распространяется на некоторые категории иностранных граждан, таких как беженцы или лица, получившие политическое убежище в другом государстве, так как у них не существует устойчивой связи с государством, гражданство которого они имеют.

ния и законов страны своего гражданства. В этой двойственности и проявляется основное своеобразие статуса иностранных граждан. Сказанное не может относиться к лицам без гражданства, так как они имеют правовую связь лишь с тем государством, на территории которого в данный момент проживают или находятся¹.

Еще одной из отличительных особенностей названия нового закона является то, что термин «правовое положение» было заменено на термин «правовой статус». Хотелось бы обратить внимание на то, что данное изменение в названии закона коснулось только русского текста, так как на таджикском языке «правовое положение» и «правовой статус» переводятся одинаково – «вазъи хукуки». В юридической науке пока еще нет единого мнения по вопросу определения терминов «правовое положение» и «правовой статус». Одни исследователи различают эти термины², другие применяют их как синонимы³. Предпочтительным является второе мнение, так как законодательство Таджикистана употребляет данные термины в качестве синонимов.

По структуре закон «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан» от 2 января 2018 года состоит из 5 глав и 37 статей. В нем, наряду с научными подходами, учтена также практика реали-

¹ *Васин К. Л., Келипова Л. В.* Теоретические основы статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. 2013. № 2 С. 56.

² *Белькова Е. Г.* Статус субъекта права // Известия ИГЭА. 2007. № 1 С. 44-47; *Ветрила Е. В.* Понятие правового статуса субъекта уголовно-процессуальных правоотношений // Государство и право в XXI веке. 2015. № 2. С. 50– 55.

³ *Витрук Н. В.* Общая теория правового положения личности: монография. М.: Норма, 2008. 448 с.; *Воеводин Л. Д.* Юридический статус личности в России. М., 1997. 304 с.; *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права. М.: Юристъ, 2004. 541 с.

зации основных прав и свобод иностранных граждан, закрепленных в Конституции Республики Таджикистан.

В преамбуле определяется цель и основные задачи закона.

В первой главе «Общие положения» даются основные понятия и положения законодательства о правовом статусе иностранных граждан, регулируются вопросы постоянного и временного пребывания иностранных граждан, определяется порядок предоставления политического убежища. В отличие от закона 1996 года, в котором ст. 3 называлась «Принципы правового положения иностранных граждан в Республике Таджикистан», в новом законе она получила название «Правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан», хотя по содержанию эти статьи почти идентичны.

Также возникают определенные вопросы по ст. 4 «Обязанность иностранных граждан и лиц без гражданства по соблюдению законодательства Республики Таджикистан». Данную статью логичнее было бы разместить во второй главе, которая называется «Основные права, свободы и обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан».

Глава вторая по объему и содержанию является самой большой (она включает в себя 17 статей) и, как было указано выше, посвящена основным вопросам прав, свобод и обязанностей иностранных граждан. В ней регулируются права иностранных граждан на трудовую деятельность, на отдых, на социальную защиту, на жильё, имущественные и личные неимущественные права, право на образование, право пользования достижениями культуры, участие в общественных объединениях, свобода совести, и др. Следует отметить, что предусмотренные в данной главе основные права и обязанности в целом соответствуют международным правовым актам, признанным Таджикистаном, за исключением некоторых

прав и свобод, которые более конкретно будут рассмотрены во втором параграфе данной главы.

Третья глава закона регулирует порядок въезда иностранных граждан в Республику Таджикистан и их выезда из Республики Таджикистан. Эта глава по объему небольшая и состоит из 5 статей. Но следует отметить, что данный вопрос более детально регулируется Правилами пребывания иностранных граждан в Республике Таджикистан и Правилами транзитного проезда иностранных граждан через территорию Республики Таджикистан, утвержденными Правительством Республики Таджикистан¹.

Четвертая глава закона устанавливает ответственность иностранных граждан за нарушение правил пребывания в Республике Таджикистан, определяет порядок сокращения срока их пребывания и выдворения в административном порядке.

В заключительных положениях закона предусмотрены привилегии и иммунитеты руководителей и сотрудников представительств иностранных государств и других лиц, освещены вопросы правового регулирования пребывания работников иностранных представительств, ответственность за несоблюдение требований закона, а также порядок введения в действие закона.

Таким образом, закон от 2 января 2018 года «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан» упорядочил правовое регулирование статуса иностранных граждан в Республике Таджикистан. В целом данный закон детализировал содержание конституци-

¹ Об утверждении правил пребывания иностранных граждан в Республике Таджикистан и правил транзитного проезда иностранных граждан через территорию Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 15 мая 1999 года № 218 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 27.04.2020).

онных прав и свобод иностранных граждан в соответствии с международными договорами Республики Таджикистан.

Важно отметить, что в юридической литературе по отношению к рассматриваемым лицам довольно часто употребляется понятие «иностранец». В юридической литературе понятие «иностранец» имеет неоднозначное толкование, отсутствует единый подход к его пониманию. Одни авторы само понятие «иностранец» трактуют как «иностраный гражданин – гражданин другого государства»¹, другие используют его в качестве комплексного термина, включающего всех лиц, которые не являются гражданами страны пребывания, но подпадают под ее территориальную юрисдикцию, то есть иностранных граждан и лиц без гражданства. Поэтому, на наш взгляд, исследование правового статуса иностранца следует начинать с выяснения понятия «иностранец».

Исследователь Сабаева А. В. считает нецелесообразным широко использовать в научном обороте термин «иностранцы» для обозначения как иностранных граждан, так и лиц без гражданства, обуславливая это тем, что данные категории лиц имеют определенные юридически значимые различия. Вместе с тем она предлагает использовать понятие «иностранец» как компактный синоним понятия «иностраный гражданин»². Данная точка зрения нашла свое закрепление в Конституциях некоторых стран СНГ. Например, ст. 69, 70 Кон-

¹ Герасименко Ю. В., Жилиев А. В., Шевченко С. В. Иностранцы в России: историко-правовой анализ: монография / под общ. ред. проф. Ю. В. Герасименко. Омск: Омская академия МВД России, 2016. С. 5.

² Сабаева А. В. Конституционно-правовое регулирование статуса лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации. дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2014. С. 21-22.

ституции Азербайджанской Республики¹ или ст. 12 Конституции Республики Казахстан².

Обращает на себя внимание мнение исследователей Л. В. Лазарева, Н. И. Марышевой, И. В. Пантелеевой, которые широко толкуют данный термин и предлагают определенную уточняющую оговорку. Они указывают, что «когда мы характеризуем общее в правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства, то используем обобщающий термин «иностранцы». Когда же раскрываем особенности, то говорим соответственно об «иностранных гражданах» или «лицах без гражданства»³.

В некоторых законодательных актах Таджикистана можно встретить термин «иностранец». Например, в ст. 26 Трудового кодекса Республики Таджикистан⁴ он употребляется в узком значении. Следует отметить, что международно-правовые акты не устанавливают различий в статусе иностранных граждан и лиц без гражданства и используют термин «иностранец», объединяющий эти две категории. Например, согласно ст. 1 «Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают» термин «иностранец» означает любое лицо, не являющееся гражданином государства, в котором оно находится⁵. Исходя из того, что, согласно ст. 10 Конституции Рес-

¹ Юсуфзода А. Х. (Юсуфов А.Х.) Гафуров М. С., Бобоназарзода Ф. Ш. Конституционное право государств-участников Содружества Независимых Государств (сборник конституций); 2-е издание. Душанбе: Изд-во «Эр-граф», 2017. С. 19.

² Там же. С. 129.

³ Лазарев Л. В., Марышева Н. И., Пантелеева И. В. Иностранцы граждане: правовое положение / под ред. Н. И. Марышевой. М.: Российское право, 1992. С. 32.

⁴ Трудовой кодекс Республики Таджикистан от 23 июля 2016 г. № 1329 (в действ. ред.) // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2016. № 7. Ст. 604.

⁵ Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают 1985 г. // Действующее собрание

публики Таджикистан, международно-правовые акты имеют приоритет над внутривнутригосударственным законодательством, это, по нашему мнению, позволяет использовать термин «иностранец» как объединяющий понятия «иностранный гражданин» и «лицо без гражданства». Поэтому в целях настоящего исследования мы будем придерживаться понятия «иностранец» в широком смысле, поскольку именно оно полностью отражает его сущностное содержание. Для единого толкования предлагается закрепить в ст. 1 Закона Республики Таджикистан «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без граждан в Республике Таджикистан» понятие «иностранец» следующим образом: «иностранцы – физические лица, находящиеся на территории Республики Таджикистан, гражданами которой они не являются».

Необходимо отметить, что понятие «иностранец» в широком смысле встречается и в законодательстве некоторых зарубежных стран. Например, согласно ст.2 Закона Грузии «О правовом статусе иностранцев» от 5 марта 2014 года, «под иностранцами понимаются лица, не являющиеся гражданами Грузии и лицами без гражданства, имеющими статус в Грузии»¹.

В Конституции Таджикистана 1994 года термин «иностранец» не используется, предусмотренные законом права и свободы предоставляются «иностранным гражданам» и «лицам без гражданства». Однако в п. 3 ст. 16 Конституции указывается, что «Таджикистан может предоставить политическое убежище иностранным гражданам, ставшим жертвами нарушения прав человека». В отношении лиц без гражданства такой защиты не предусмотрено, хотя, согласно статье 14

международного права. Т. 1. М.: Московский независимый институт международного права, 1996. С. 255-259.

¹ О правовом положении иностранцев и лиц без гражданства [Электронный ресурс]: закон Грузии от 5 марта 2014 № 2045-Пс (в действ. ред.) // Законодательный вестник Грузии. Режим доступа: <https://matsne.gov.ge/ru/> (дата обращения: 27.02.2020).

Всеобщей декларации прав человека 1948 г., все лица, в том числе лица без гражданства, имеют право искать убежище¹ (более подробно данный вопрос рассмотрен во 2 параграфе 1 главы).

В законодательстве Республики Таджикистан существует несколько определений понятия «иностранный гражданин». Закон Республики Таджикистан «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан» установил, что иностранным гражданином в Республике Таджикистан признается лицо, не имеющее гражданства Республики Таджикистан и являющееся гражданином иностранного государства². Схожее определение дается в ст. 3 Конституционного закона «О гражданстве Республики Таджикистан»³.

Основным признаком иностранных граждан, согласно законодательству, является то, что они не имеют гражданства Республики Таджикистан. Этот признак является общим для иностранных граждан и лиц без гражданства.

Еще одним признаком иностранного гражданина является наличие гражданства иностранного государства.

В современных монархиях вместо института гражданства существует институт подданства. Характеристика понятия «иностранный гражданин» будет неполной, если не принять

¹ Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Права человека: Сборник международных и национальных документов в 8-ми томах. Т. 1. Душанбе: Бюро по правам человека и соблюдения законности, 2009. С. 8-14.

² О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан: закон Республики Таджикистан от 2 января 2018 года № 1471 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 06.05.2020).

³ О гражданстве Республики Таджикистан: Конституционный закон Республики Таджикистан от 8 августа 2015 года № 1208 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 19.05.2020).

во внимание тот факт, что в законодательстве современных государств употребляются неодинаковые термины для обозначения правовой принадлежности физических лиц к государству. Так, под категорию иностранных граждан попадают и лица, обладающие подданством иностранного государства. Поэтому, на наш взгляд, в законодательстве к категории иностранцев следует относить не только иностранных граждан, но и иностранных подданных. Еще одним из пробелов в приведенном понятии «иностранный гражданин» является, по нашему мнению, отсутствие уточнения термина «лицо» – юридическое или физическое лицо. Так, в гражданском и трудовом законодательстве используются термины «иностранное физическое лицо» и «иностранное юридическое лицо»¹. На наш взгляд, более удачным является понятие «иностраный гражданин», закрепленное в российском законодательстве: «иностраный гражданин – физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства»².

С учетом вышеизложенного представляется целесообразным закрепить в конституционном законе Республики Таджикистан «О гражданстве Республики Таджикистан» и в законе Республики Таджикистан «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан» следующее понятие: «иностраный гражданин – физическое лицо, не имеющее гражданства Республики Та-

¹ См. например: Гражданский кодекс Республики Таджикистан (часть I) от 30 июня 1999 года № 802 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 14.05.2020); Трудовой кодекс Республики Таджикистан от 23 июля 2016 г. № 1329 (в действ. ред.) // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2016. № 7. Ст. 604.

² О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: // [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115 (в действ. ред.) // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.04.2021).

джикистан и состоящее в гражданстве или подданстве иностранного государства».

Официальное определение понятия «лицо без гражданства» также содержится в современном законодательстве. Согласно ст. 1 Закона Республики Таджикистан «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан» «лицо без гражданства – лицо, не считающееся в соответствии с законодательством какого-либо государства его гражданином»¹. Несколько иное понятие содержится в конституционном Законе «О гражданстве Республики Таджикистан». В ст. 1 данного конституционного Закона определено, что «лицо без гражданства – лицо, не считающееся гражданином какого-либо государства, в соответствии с его законодательством»². Хотя данные определения по содержанию схожи, представляется оптимальным использовать единое определение: «лицо без гражданства – физическое лицо, не считающееся гражданином или подданным какого-либо государства в соответствии с его законодательством».

Конституция Республики Таджикистан допускает для своих граждан право иметь также гражданство иностранного государства, то есть двойное гражданство, но только в соответствии с законом или международными договорами Таджикистана. В законодательстве Таджикистана закреплено юридическое определение понятия двойного гражданства. Согласно конституционному Закону Республики Таджикистан «двойное гражданство – наличие у гражданина Респуб-

¹ О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан: закон Республики Таджикистан от 2 января 2018 года № 1471 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 19.05.2021).

² О гражданстве Республики Таджикистан: Конституционный закон Республики Таджикистан от 8 августа 2015 года № 1208 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 19.05.2021).

лики Таджикистан гражданства иностранного государства и наличие у иностранного гражданина гражданства Республики Таджикистан согласно международным договорам Таджикистана»¹. Из данного определения следует, что обязательным условием приобретения двойного гражданства является наличие международного договора Республики Таджикистан с определенным государством. Если гражданин Республики Таджикистан добровольно приобретает гражданство иностранного государства, с которым Республика Таджикистан не имеет договора о двойном гражданстве, то он утрачивает гражданство Республики Таджикистан. В Конституции указано, что принадлежность граждан Таджикистана к гражданству другого государства не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законом и межгосударственными договорами Таджикистана.

На сегодняшний день международный договор о двойном гражданстве действует между Республикой Таджикистан и Российской Федерацией. Это «Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства». В ст. 1 данного договора закреплено, что «каждая из сторон (Республика Таджикистан и Российская Федерация) признает за своими гражданами право не утрачивать гражданство и приобрести гражданство другой стороны»². Из этого договора вытекает, что гражданин Российской Федерации после приобретения гражданства Республики Таджикистан не утрачивает своего гражданства, то есть имеет двойное гражданство (Республики Таджикистан

¹ О гражданстве Республики Таджикистан: Конституционный закон Республики Таджикистан от 8 августа 2015 года № 1208 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 19.05.2021).

² Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства от 7 сентября 1995 года // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 10.04.2021).

и Российской Федерации) и, находясь на территории Республики Таджикистан, не считается иностранным гражданином.

Сегодня число граждан, имеющих двойное гражданство, то есть гражданство Республики Таджикистан и гражданство Российской Федерации, по разным источникам составляет более 250 тыс. человек, и эта цифра увеличивается с каждым годом¹. Необходимо отметить, что абсолютное большинство этих граждан является гражданами Республики Таджикистан, приобретшими гражданство Российской Федерации.

В Таджикистане еще не проводился всесторонний анализ данной ситуации. Однако в 2016 году после внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Таджикистан права этой категории граждан были ограничены. Например, право занимать определенные государственные должности, такие как: Президент, член правительства, депутат, судья. В 2017 году были внесены поправки в Закон Республики Таджикистан «О государственной службе»², Закон Республики Таджикистан «О милиции»³, Закон Республики Таджикистан «Об органах национальной безопасности Республики Таджикистан»⁴, согласно которым лица с двойным гражданством не

¹ Россия упрощает порядок получения гражданства для высококвалифицированных специалистов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.toptj.com/m/news/2019/10/09/> (дата обращения: 26.04.2021).

² О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Таджикистан «О государственной службе»: закон Республики Таджикистан от 24.02.2017 г., № 1405 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 12.05.2021).

³ О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Таджикистан «О милиции»: закон Республики Таджикистан от 18.07.2017 г., № 1446. // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 12.05.2021).

⁴ О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Таджикистан «Об органах национальной безопасности Республики Таджикистан»: закон Республики Таджикистан от 24.02.17 г., № 1384 // Централизованный банк правовой информации Республики

могут находиться на государственной службе и на службе в правоохранительных органах Таджикистана.

Пребывание в двойном гражданстве расширяет не только права, но и обязанности гражданина. Он должен платить налоги двум государствам (если двойное налогообложение не исключается двусторонним соглашением) и лишается некоторых прав. В этой связи профессор М. В. Баглай отмечает, что ни одно государство, признающее двойное гражданство, не делает каких-либо послаблений таким лицам в отношении их гражданских обязанностей¹.

Ситуация усложняется тем, что в Республике Таджикистан и Российской Федерации не ведется учет такой категории граждан, поэтому находит поддержку предложение Ф. П. Васильева о том, что в целях способствования более качественной работе не только правоохранительных, но и иных государственных органов нужно принять нормативный акт, то есть Указ Президента Республики Таджикистан «О едином реестре граждан Республики Таджикистана, имеющих двойное гражданство»².

Если лицо является гражданином Республики Таджикистан и одновременно имеет доказательства принадлежности к гражданству иностранного государства, то, находясь в Таджикистане, оно не может считаться иностранцем. Такое лицо рассматривается как гражданин Республики Таджикистан и имеет тот же правовой статус, как и собственные граждане, но, как было указано выше, с некоторыми ограничениями. Согласно конституционному Закону «О гражданстве Респуб-

Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 12.05.2021).

¹ *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации: учебник. М.: Норма, 2007. С. 319.

² *Васильев Ф. П.* В чем сущность издания Закона о полиции Таджикистана и недопустимости излишнего копирования иностранных нормотворческих технологий // Экономика. Право. Государство. Международный рецензируемый научный журнал. 2019. № 4 (6). С. 64.

лики Таджикистан» и Закону Республики Таджикистан «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан» иностранным гражданином признается лишь тот, кто имеет гражданство иностранного государства и не имеет гражданства Республики Таджикистан.

В законодательстве Таджикистана закреплено определение понятия «двойное гражданство». Однако если лицо с двойным гражданством (или множественным гражданством) находится на территории Республики Таджикистан, в гражданстве которого не состоит, то его следует считать иностранным гражданином. Но в этой связи возникает вполне логичный вопрос о том, какое из этих иностранных гражданств необходимо считать определяющим при возникновении правовых вопросов. Как известно, в действующем законодательстве Таджикистана прямого ответа на этот вопрос нет. Вместе с тем в ряде случаев это имеет важное практическое значение, прежде всего тогда, когда законодательство связывает определенные юридические последствия с принадлежностью лица к конкретному гражданству. В юридической литературе существуют разные точки зрения по этому вопросу. Например, в вопросе о том, гражданству какой страны должен отдаваться «приоритет», необходимо исходить из того, в какой из этих стран в последнее время проживал человек (так называемый принцип наиболее тесной связи)¹. Такой подход мы можем встретить и в законодательстве ряда зарубежных стран. Так, в законодательстве Австрии лицо, имеющее гражданство нескольких иностранных государств, счита-

¹ *Васин К. Л., Келипова Л. В.* Теоретические основы статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. 2013. № 2. С. 61.

ется гражданином того государства, с которым оно более тесно связано¹.

По нашему мнению, заслуживает внимания законодательство Республики Беларусь об иностранцах, где закреплено, что «иностранцы граждане, имеющие гражданство двух и более государств, считаются в Республике Беларусь гражданами того государства, по документам для выезда за границу которого они въехали в Республику Беларусь»². Это означает, что при выезде за границу сами иностранные граждане определяют приоритет своего гражданства. В связи с этим предлагается в Законе Республики Таджикистан «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан» закрепить норму: «Иностранцы граждане, имеющие гражданство двух и более государств, считаются в Республике Таджикистан гражданами того государства, по документам которого они въехали в Республику Таджикистан».

В связи с неоднородностью различных групп иностранных граждан на территории другого государства, отличиями в целях пребывания этих лиц, в юридической литературе делались попытки классифицировать группы иностранцев по тем или иным родовым признакам. Это объясняется тем, что обстоятельств, влияющих на их правовой статус довольно много (срок, цели, условия пребывания и т.д.).

В правовой науке имеется несколько подходов к классификации категорий иностранных граждан, формирование которых в первую очередь зависит от позиций исследователя.

¹ О международном частном праве [Электронный ресурс]: Федеративный закон Австрии от 15 июля 1978 года BGB1 304/1978 // Режим доступа: http://iir-mp.narod.ru/subjects/iprl/austria_law.htm (дата обращения: 12.04.2021).

² О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 105 (в действ. ред.) // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. Режим доступа: <http://pravo.by/> (дата обращения: 27.04.2021).

Так, ряд авторов придерживается позиции деления иностранных граждан на две основные категории: постоянно проживающие и временно пребывающие¹. Однако данная классификация не охватывает множество категорий иностранцев.

Представляется, что наиболее полную классификацию предлагает М. Г. Маковецкая, которая, в зависимости от объема установленных пределов ограничений прав и свобод, делит всех иностранных граждан на следующие категории: постоянно проживающие иностранные граждане; временно проживающие иностранные граждане; временно пребывающие иностранные граждане; беженцы; иностранные граждане, обладающие иммунитетом от юрисдикции государства пребывания (консулы, дипломаты и приравненные к ним работники); члены международных организаций и комиссий; лица, имеющие двойное гражданство².

Таким образом, на основе анализа действующего законодательства Республики Таджикистан иностранных граждан, пребывающих в Республике Таджикистан, можно разделить на несколько основных категорий:

- иностранные граждане, постоянно проживающие в Республике Таджикистан;
- иностранные граждане, временно пребывающие в Республике Таджикистан;
- иностранные граждане, обладающие дипломатическим иммунитетом;
- иностранные граждане, ищущие убежище в Республике Таджикистан.

Правовой статус каждой из указанных категорий имеет свои особенности и регулируется достаточно большим коли-

¹ Кисиль В. И., Пастухов В. П. Правовой статус иностранцев в СССР: учебное пособие / Киев: Вища шк., 1987. С. 29-30; Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник / 4-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2007. С. 106.

² Маковецкая М. Г. Пределы ограничения прав и свобод иностранных граждан в России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 39.

чеством нормативных актов, таких как: Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 года, конституционный Закон «О гражданстве Республики Таджикистан», Закон Республики Таджикистан «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан» от 2 января 2018 года; Закон Республики Таджикистан «О миграции» от 11 декабря 1999 года, Закон Республики Таджикистан «О беженцах» от 10 мая 2002, Закон Республики Таджикистан «О государственной границе» от 1 августа 1997, «Правила пребывания иностранных граждан в Республике Таджикистан и Правила транзитного проезда иностранных граждан через территорию Республики Таджикистан»¹, «Правила оформления, выдачи визы и электронной визы Республики Таджикистан иностранным гражданам и лицам без гражданства»², утвержденные Постановлениями Правительства и др.

Кроме того, важным источником правового регулирования статуса иностранных граждан выступают общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры. В частности, ключевые требования, относящиеся к соблюдению и уважению прав индивида, стандартов построения национального законодательства, включая регламентацию правового статуса иностранных граждан, содержат такие международно-правовые акты, как

¹ Об утверждении правил пребывания иностранных граждан в Республике Таджикистан и правил транзитного проезда иностранных граждан через территорию Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 15 мая 1999 года № 218 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 12.05.2021).

² Правила оформления, выдачи визы и электронной визы Республики Таджикистан иностранным гражданам и лицам без гражданства [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 25 января 2017 года № 31 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 19.09.2021).

Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенция о статусе беженцев 1951 г., а также Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, и др. Следует отметить, что за время своего существования ООН приняла более 70 международных документов в области прав человека¹.

В рамках данного исследования особый интерес представляет Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают. В Преамбуле Декларации отмечается необходимость обеспечения защиты прав и основных свобод лиц, которые не являются гражданами государства своего пребывания². При этом ни одно положение упомянутой Декларации не может трактоваться как ограничивающее право государств принимать специальные нормы относительно порядка въезда иностранцев, режима их пребывания, устанавливая различия в правовом статусе иностранцев и собственных граждан. В то же время подобные различия должны устанавливаться законами и соответствовать принятым государствами международно-правовым обязательствам.

В заключение можно отметить, что история развития законодательства о правовом статусе иностранцев в Таджикистане весьма продолжительна и непосредственно связана с развитием таджикской государственности советского и пост-

¹ Кононов А. М., Опалева А. А. Деятельность МВД России по исполнению решений Европейского суда по правам человека в области личной неприкосновенности // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 4 (44). С. 195.

² Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают 1985 г. // Действующее собрание международного права. Т. 1. М.: Московский независимый институт международного права, 1996. С. 255-259.

советского периода. В советский период статус иностранных граждан был нормативно закреплён на конституционном уровне. При этом особенности регулирования правового статуса иностранцев в основном зависели от государственной политики СССР в отношении иностранных граждан.

Активное развитие таджикского законодательства о правовом статусе иностранных граждан произошло в постсоветский период, то есть после приобретения государственной независимости Республики Таджикистан. Законодательное закрепление конституционно-правового статуса иностранных граждан в Республике Таджикистан в постсоветский период связано:

– с принятием Декларации о суверенитете Таджикистана, объявлением независимости государства и избранием пути демократического правового государства. После принятия Декларации и объявления государственной независимости, Республика Таджикистан ратифицировала ряд международно-правовых актов, затрагивающих статус человека, в том числе иностранных граждан, что привело к необходимости внесения соответствующих изменений в национальное законодательство;

– с принятием Конституции Республики Таджикистан 1994 года, повлекшей пересмотр законодательства о правовом статусе иностранных граждан, и принятием первого Закона Республики Таджикистан от 1 февраля 1996 г. «О правовом положении иностранных граждан в Республике Таджикистан»;

– с принятием Закона Республики Таджикистан от 2 января 2018 год «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан», который упорядочил правовое регулирование статуса иностранных граждан в Республике Таджикистан. Данный закон с учетом современных правил юридической техники детализировал содержание конституционных прав и свобод иностранных

граждан в соответствии с международными договорами Республики Таджикистан.

§ 1.2. СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

Конституция Республики Таджикистан 1994 года существенно демократизировала правовой статус человека и гражданина. Это имело положительное значение и для обеспечения конституционно-правового статуса иностранных граждан, проживающих в Таджикистане. Для понимания основ их правового статуса в нашей республике принципиальное значение имеет положение ст. 16 Основного Закона о том, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются установленными правами и свободами и имеют равные с гражданами Таджикистана обязанности и ответственность, за исключением случаев, предусмотренных законом. Также в данной статье предусмотрена возможность для иностранных граждан, ставших жертвами нарушения прав человека, на получение политического убежища.

Говоря о конституционно-правовом статусе иностранных граждан, нельзя обойтись без исследования понятия структуры и содержания правового статуса личности. Стоит отметить, что среди таджикских ученых проблема правового статуса личности является достаточно разработанной. Так, комплексным исследованием статуса человека на диссертационном уровне занимался ряд таджикских юристов, среди которых особое место занимают Д. Х. Эльназаров¹, А. М. Диноршоев², Б. А. Сафаров¹, А. М. Тошев²,

¹ *Эльназаров Д. Х.* Конституционно-правовое регулирование защиты прав и свобод человека и гражданина в Республике Таджикистан: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Душанбе, 2020. 97 с.

² *Диноршоев А. М.* Конституционные основы регламентации и реализации прав и свобод человека и гражданина в Республике Таджикистан: дис. ... док. юрид. наук. М., 2015. 535 с.

А. Х. Бобоев³ и др. Еще большее число научных работ посвящено характеристике отдельных аспектов правового статуса человека и гражданина в Таджикистане. Это работы ученых Ф. Ш. Бобоназарзода⁴, Ш. Х. Камолов⁵, И. И. Саидова⁶, Д. С. Рахмона⁷, А. Х. Юсуфова⁸ и др. Очевиден тот факт, что в основе правового статуса иностранца находится общий статус человека. Однако проблема определения содержания правового статуса иностранцев в Таджикистане не нашла должного освещения в исследованиях таджикских ученых. А это, в свою очередь, указывает на большую научную актуальность и практическую значимость затронутой проблемы.

Правовой статус личности как составная часть общественного статуса человека в литературе определяется по-

¹ Сафаров Б. А. История воплощения концепций и международных стандартов в области прав человека в правовую систему Республики Таджикистан: дис. ... док. юрид. наук. Душанбе, 2015. 370 с.

² Тошев А. М. Эволюция правового статуса личности в Республике Таджикистан: историко-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 276 с.

³ Бобоев А. Х. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Республике Таджикистан: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 167 с.

⁴ Бобоназарзода Ф. Ш. Конституционно-правовые основы обеспечения личных прав и свобод человека и гражданина органами внутренних дел Республики Таджикистан: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. 248 с.

⁵ Камолов Ш. Х. Конституционно-правовая регламентация институтов защиты прав и свобод человека и гражданина в Республике Таджикистан: авторф. дис. ... канд. юрид. наук. Душанбе, 2019. 55 с.

⁶ Саидов И. И. Развитие личных и политических прав человека в Таджикистане: историко-правовой и общетеоретический анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Душанбе, 2015. 210 с.

⁷ Рахмон Д. С. Права человека в условиях глобализации и углубления культурно-цивилизационных различий: теоретические, методологические и практико-юридические проблемы: автореф. дис.... док. юрид. наук. Душанбе, 2019. 64 с.

⁸ Юсуфов А. Х. Конституционно-правовые основы прав и свобод человека и гражданина в Республике Таджикистан в условиях чрезвычайного положения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 224 с.

разному. Но в конечном счете он сводится к юридическому закреплению положения личности в государстве и обществе, к конституционно-правовому признанию его правосубъектности. В юридической науке выделяют несколько видов правового статуса:

- 1) общий или конституционный статус человека и гражданина;
- 2) специальный или родовой статус определенной категории граждан;
- 3) индивидуальный статус, характеризующий пол, возраст, семейное положение и т.д.;
- 4) статус иностранцев, лиц без гражданства, лиц с двойным и тройным гражданством;
- 5) отраслевые правовые статусы (уголовно-процессуальный, административно-процессуальный и др.);
- 6) статус физического лица и т.д.¹.

Из них самым определяющим, базовым, исходным выступает общий конституционный статус, который является единым для всех людей. Профессор С. А. Комаров считает, что правовой статус личности нужно рассматривать как родовое понятие, состоящее из четырех разновидностей: а) правового статуса гражданина; б) правового статуса иностранного гражданина; в) правового статуса лица без гражданства; г) правового статуса лица, которому предоставлено убежище².

На наш взгляд, это утверждение более предпочтительно, так как и «отраслевые правовые статусы» и «статус физического лица» в конечном счете поглощаются этими четырьмя состояниями личности. Иными словами, любое из четырех состояний личности может оказаться по смыслу норм отрас-

¹ Гончаров И. В., Барбин В. В., Киричѣк Е. В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: учебник / под ред. проф. И. В. Гончарова. М.: Академия управления МВД России, 2015. С. 22.

² Комаров С. А. Общая теория государства и права: учебник. М.: Юрайт, 1997. С. 150.

левых законов субъектом соответствующей отрасли права. За редким исключением по смыслу тех законов, которые применяют термин «физические лица», особенно в гражданском праве, под ними подразумевают не только гражданина Республики Таджикистан, но и иностранного гражданина и лицо без гражданства¹.

Конституционно-правовой институт, нормы которого закрепляют основы правового статуса личности, отражает наиболее существенные, исходные начала, определяющие положение человека в обществе и государстве, принципы их взаимоотношений².

В связи с рассмотрением вопроса о содержании правового статуса личности, необходимо выявить его основные элементы. Этот вопрос в известной мере рассмотрен в юридической литературе, и по нему высказаны различные суждения. Большинство исследователей в структуру правового статуса личности (как граждан, так и иностранных граждан и лиц без гражданства) включают не только права, свободы и обязанности; но и другие элементы: гражданство, правосубъектность (правоспособность и дееспособность), гарантии, принципы, ответственность и др.

Ю.В. Герасименко отмечает, что определяющим элементом содержания правового статуса иностранных граждан являются права и обязанности. Вместе с тем он отмечает иные элементы, такие как гражданство, правоспособность, дееспособность, гарантии прав и свобод, также оказывающие порой решающее влияние на реализацию прав и обязанностей. Данная позиция основывается на системном подходе к рассмотрению структуры конституционно-правового статуса

¹ Ст. 17 Гражданского кодекса Республики Таджикистан (часть первая): от 30 июня 1999 г. № 802 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения 19.05.2021).

² Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010. С. 174.

иностранцев и дает целостное представление о его содержании, а также позволяет глубже понять своеобразие иностранцев как субъектов конституционного права¹. Следует согласиться и с мнением Е. В. Еременко, включающего в структуру правового статуса иностранных граждан прежде всего права и обязанности, которые находятся во взаимосвязи с другими элементами правового положения, такими как: гражданство, принципы правового статуса, гарантия статуса личности, ответственность и т.д.².

В связи с вышеуказанным хотелось бы рассмотреть такой элемент, как гражданство, так как именно гражданство влияет на реализацию прав и свобод индивида. Действительно, не будучи гражданином, лицо лишено права претендовать на обладание всей совокупностью прав и свобод. Во всех политически организованных обществах гражданство служит основой для полной правосубъектности лица. Поэтому без надлежащей характеристики института гражданства, его влияния на объем прав и правовых обязанностей человека, осуществление их гарантий содержание правового статуса личности было бы неполным.

Следует отметить, что гражданство иностранного государства является не только предпосылкой и условием официального признания лица иностранцем в стране пребывания, но и имеет значительное влияние на содержание его правового статуса. В отличие от гражданина правовая связь иностранного гражданина с государством, гражданином которого он не является, совсем другого рода. Как правило, она огра-

¹ Герасименко Ю. В. Конституционно-правовой статус лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации (вопросы теории и практики): дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2003. С. 110.

² Еременко Е. В. Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. № 1 (33). С. 69-81.

ничена сроком пребывания в стране, длительностью правоотношений и т.д.¹.

Как уже отмечалось выше, одним из элементов конституционно-правового статуса личности является правосубъектность, включающая правоспособность, дееспособность и деликтоспособность. Применительно к характеристике статуса иностранцев основное значение имеет правоспособность. Как отмечает исследователь А. Х. Бобоев, правоспособность органически связана с гражданством, вытекает из него, служит его логическим продолжением, конкретизирует правовое состояние лица². Следует отметить, что правоспособность иностранных граждан и правоспособность граждан государства имеет как общие черты, так и отличительные особенности. В связи с этим, как замечает исследователь А. М. Арбузкин, иностранцы пользуются равной с гражданами правоспособностью, за исключением тех ее элементов, которые неразрывно связаны с гражданством (например, избирательное право) или изъяты в отношении иностранцев специальными законами³.

Исследователь Н. Ш. Курбонализода обращает внимание на то, что объем правоспособности иностранных граждан зависит от срока пребывания. Он отмечает, что постоянно проживающим иностранным гражданам на территории Республики Таджикистан предоставляется более широкий объем

¹ Степанов А. В. К вопросу о миграционном правовом статусе иностранцев в Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. Право. 2016. № 4 (22). С. 85.

² Бобоев А. Х. Конституционно-правое регулирование прав, свобод и обязанностей граждан Республике Таджикистан // Вестник РУДН, серия Юридические науки. 2009. № 3. С. 53.

³ Арбузкин А. М. Государственно-правовой статус иностранцев в зарубежных социалистических странах Европы: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1980. С. 142.

правоспособности, которая дает им возможность заниматься различными видами деятельности¹.

Таким образом, специфика политико-правовой связи граждан и иностранцев с государством предопределяет особенности конституционно-правовой правоспособности граждан и иностранцев, ее характер и объем.

Конституционные принципы являются важным элементом основ правового положения личности в современном демократическом правовом государстве. Конституционные принципы статуса иностранцев и граждан имеют определенное сходство. Как замечает Ю. В. Герасименко, принципы конституционно-правового статуса иностранных граждан практически дублируют основные принципы правового положения собственных граждан². В то же время первые из них содержат и некоторые особенности, обусловленные своеобразием иностранных граждан как субъектов конституционного права³.

По мнению Е. Д. Аникеевой, принципы правового статуса иностранных граждан – это те начала, руководящие положения, которые определяют предоставление иностранным гражданам прав и исполнение ими обязанностей перед другими личностями, коллективами, государством и обществом⁴. Принципы конституционно-правового статуса иностранных граждан в Республике Таджикистан представляют собой ос-

¹ Курбонализода Н. Ш. О вопросах правосубъектности иностранных граждан в Республике Таджикистан // Вестник Таджикского национального университета. Серия социально-экономических и общественных наук. 2019. № 1. С. 185.

² Герасименко Ю. В. Конституционно-правовой статус лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации (вопросы теории и практики): дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2003. С. 118.

³ Арбузкин А. М. Государственно-правовой статус иностранцев в зарубежных социалистических странах Европы: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1980. С. 101.

⁴ Аникеева Е. Д. Конституционно-правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 40.

новополагающие идеи, начала, лежащие в его основе. Они определяются с учетом положений, ставших общепринятыми в мировом сообществе, и закреплены в Конституции Республики Таджикистан.

К числу принципов конституционно-правового статуса иностранцев можно отнести: равенство прав и свобод, единство прав и обязанностей, принцип гарантированности прав и свобод и др.

Одним из основных принципов конституционно-правового статуса иностранных граждан является принцип равенства прав и свобод. Основой при исследовании проблемы юридического равенства иностранных граждан являются нормы Конституции Республики Таджикистан. Формулировка принципа равенства прав и свобод человека, закрепленная в ст. 17 Конституции Республики Таджикистан, гласит: «Все равны перед законом и судом. Государство гарантирует права и свободы каждого, независимо от его национальности, расы, пола, языка, вероисповедания, политических убеждений, образования, социального и имущественного положения». Все перечисленные признаки, по которым государство гарантирует равенство прав и свобод, имеют четкую формулировку. Однако перечень оснований не является окончательным. Во многих статьях Конституции Республики Таджикистан, характеризующих правовой статус личности, помимо уже упоминавшийся статьи 17, употребляется термин «равный». Например, «Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются установленными правами и свободами и имеют равные с гражданами Таджикистана обязанности и ответственность, за исключением случаев, предусмотренных законом». Равное подчинение иностранцев закону и одинаковая обязанность его соблюдения содержатся в специальных актах об иностранцах: «Иностранные граждане и лица без гражданства на территории Республики Таджикистан обязаны уважать и соблюдать Конституцию, законы Республики Таджикистан, с уважением относиться к традициям и обычаям

народов, проживающих на территории Республики Таджикистан»¹. То, что иностранные граждане и граждане государства равны перед законом, отмечается и в юридической литературе².

В Таджикистане обеспечение принципа равенства прав и свобод осуществляется в равной степени в отношении всех лиц. В отношении иностранцев такое обеспечение имеет свои особенности, связанные со специфическим правовым статусом этих лиц. Действительно, иностранцы в отличие от граждан Таджикистана имеют несколько иной круг прав, в частности, по отношению к государству. Например, содержание основного права иностранцев на труд обусловлено отдельными ограничениями в выборе профессии и рода занятий. Иностранцы и граждане имеют разный круг политических прав. Однако в большинстве своих прав и свобод иностранцы равны с гражданами Таджикистана.

Исходя из изложенного можно сделать вывод о том, что особенности обеспечения принципа равенства прав и свобод иностранцев в Таджикистане заключаются в их особом правовом статусе. То есть права и свободы признаются за всеми лицами (иностранцам и гражданам) в равной мере и понимаются как равенство возможностей, а не как фактическое равенство, что в реальной жизни недостижимо.

Другим принципом конституционно-правового статуса иностранных граждан является принцип единства прав и обя-

¹ О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан: закон Республики Таджикистан от 2 января 2018 года № 1471 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 19.05.2021).

² *Арбузкин А. М.* Государственно-правовой статус иностранцев в зарубежных социалистических странах Европы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1980. С. 105; *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., 2005. С. 92.

занностей. Этот принцип характеризует содержание основных прав и обязанностей личности, всего конституционного статуса в целом. Принцип единства прав и обязанностей относится к одному из основных в праве и выражается в органической связи и взаимообусловленности прав и обязанностей участников правоотношений¹.

В юридической науке исследованию этого принципа уделяется большое внимание, различные его аспекты рассматриваются как в общих работах по проблемам правового статуса личности или прав и обязанностей², так и в специально посвященных этому вопросу³.

Принцип единства прав и обязанностей рассматривается отдельными авторами как наличие у одного лица не только прав, но и обязанностей⁴. Например, Закон Республики Таджикистан «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан» устанавливает, что иностранные граждане и лица без гражданства имеют равные с гражданами Республики Таджикистан права и обязанности в трудовых отношениях (ст. 7). В то же время этот закон содержит норму, согласно которой иностранцы, находящиеся в Таджикистане, несут ответственность (гражданскую, административную и уголовную), как и граждане Рес-

¹ *Грачев Т. С.* Единство прав и обязанностей как принцип права: общетеоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 3.

² *Воеводин Л. Н.* Юридический статус личности в России. М.: Изд. МГУ, Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. С. 141-147; *Киричёк Е. В.* Конституционные права и свободы человека и гражданина в России: теория и практика, история и современность, проблемы и перспективы: монография. Изд. 2-е, перераб. и доп. Тюмень, 2014. 242 с.; *Стёпкина Е. Ю.* Соотношение норм конституционного права России и международного права при обеспечении личных прав человека и гражданина: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 245 с.

³ *Грачев Т. С.* Единство прав и обязанностей как принцип права: общетеоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 199 с.

⁴ *Воеводин Л. Н.* Юридический статус личности в России М.: Изд. МГУ, Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. С. 142.

публики Таджикистан, на общих основаниях, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Республики Таджикистан и международными договорами Таджикистана (ст. 29). Отсюда следует, что иностранцы при осуществлении своих прав обязаны соблюдать правила, установленные таджикскими законами, не выходить за рамки установленных прав.

В структуре конституционно-правового статуса иностранного гражданина важное место занимают гарантии прав и свобод, которые призваны обеспечить благоприятную обстановку для возможно полного претворения в жизнь прав и свобод.

Необходимо отметить, что правовой статус иностранных граждан обеспечен в основном теми же юридическими гарантиями, что и статус граждан. Однако, как правильно замечает Д. П. Дежина, иностранные граждане в отличие от граждан государства обеспечиваются трехуровневой системой гарантий: международно-правовые гарантии; гарантии национального законодательства; гарантии страны пребывания¹.

Одной из особенностей юридических гарантий прав иностранных граждан является предоставление им переводчика для участия в судопроизводстве. В Таджикистане судопроизводство по делам о преступлениях, совершенных иностранными гражданами, ведется по таджикским законам. Применяются нормы уголовно-процессуального кодекса. Участие иностранца в качестве потерпевшего или свидетеля также не вносит изменений в общий порядок рассмотрения дела. Согласно Уголовно-процессуальному кодексу (далее – УПК) Республики Таджикистан, если участвующий в деле человек не владеет языком, на котором ведется судопроизводство (а иностранцы далеко не всегда знают этот язык), ему должно

¹ 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., 2005. С. 99.

быть обеспечено право давать показания и заявлять ходатайства на родном языке, пользоваться услугами переводчика. Процессуальные документы, подлежащие в соответствии с УПК вручению обвиняемому, подсудимому и осужденному, а также другим участникам уголовного судопроизводства, вручаются им заверенными соответствующим образом на государственном языке или в переводе на язык, которым они владеют, органами, составившими эти документы¹.

В связи с исследованием проблемы юридических гарантий прав иностранцев следует рассмотреть еще один важный вопрос. Он касается осуществления иностранцами конституционного права, установленного их отечественным государством – права на защиту со стороны своего государства в случае пребывания за границей. В этом случае у иностранного гражданина должно быть право в государстве пребывания на свободное и беспрепятственное сношение с дипломатическими и консульскими представительствами государства, гражданином которого он является. Необходимо отметить, что предоставление такого права иностранному гражданину и обращение последнего за помощью к собственному государству не означает «узаконения» вмешательства во внутренние дела государства пребывания. В любом случае дипломатическая защита прав иностранного гражданина осуществляется в соответствии с процедурой, установленной международным правом. А оказание ему помощи со стороны консула должно производиться согласно внутренним нормам государства пребывания.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в Республике Таджикистан права иностранных граждан обеспечены развернутой системой гарантий, которые в основном аналогичны гарантиям, обеспечивающим статус граждан Таджи-

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Таджикистан от 3 декабря 2009 года (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 12.05.2021).

кистана, но в то же время имеют определенные особенности, обусловленные спецификой самих субъектов права.

Рассмотрев необходимые предпосылки содержания конституционно-правового статуса иностранных граждан, перейдем к характеристике основного элемента структуры правового статуса иностранных граждан, то есть к правам (свободам) и обязанностям этих лиц. Различия основных прав и обязанностей иностранцев и собственных граждан выражаются в неодинаковом их объеме.

В юридической литературе приводится следующая классификация прав, свобод и обязанностей личности: личные; политические; экономические, социальные и культурные¹.

В действующей Конституции Республики Таджикистан закреплены следующие личные права и свободы: право на жизнь (ст. 18); на неприкосновенность личности (п. 3 ст. 18); на неприкосновенность жилища (ст. 22); право на свободу передвижения и выбор места жительства (ст. 24); на свободу вероисповедания (ст. 26) и др.

Личные права и свободы определяют положение личности как таковой, являясь по своей сущности правами и свободами человека, т.е. каждого, и не увязаны напрямую с принадлежностью человека к гражданству какого-либо государства². Однако некоторые личные права иностранных граждан существенно ограничены по сравнению с правами граждан Таджикистана. Это относится прежде всего к праву на свободное передвижение и выбор места жительства и пребывания (ст. 24).

Данное право по своей сущности является личным правом каждого человека. Однако в Конституции Республики Таджикистан данное право оформлено как право гражданина.

¹ *Бутылин В. Н.* Государственно-правовой механизм охраны конституционных прав и свобод граждан: монография. М.: Академия управления МВД России, 2001. С. 29.

² *Битиев Р. Р.* Особенности правового статуса иностранцев в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 121.

В соответствии со ст. 24 Конституции «гражданин имеет право на свободное передвижение и выбор места жительства, выезд за пределы республики и возвращение в нее»¹.

В соответствии со ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах «каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства»² (п. 1). А в п. 2 данной статьи предусмотрена следующая норма: «Каждый человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную». Как видно, в Международном пакте данное право закреплено за каждым человеком. Аналогичная статья Конституции Российской Федерации дает такое право не только гражданину своего государства, но и каждому, кто законно находится на ее территории³. Использование формулировки «каждый» подчеркивает признание рассматриваемого права за любым человеком - гражданином, иностранным гражданином или лицом без гражданства.

О значимости данного конституционного права О. Н. Громова пишет следующее: «для человека возможность свободно перемещаться обладает большой ценностью, так как позволяет реализовать его материальные и духовные потребности»⁴. Также следует отметить, что со свободой передвижения и выбора места пребывания и жительства тесно

¹ Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 г. (в действ. ред.). Душанбе: Ганч, 2016. 135 с.

² Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Права человека: Сборник международных и национальных документов в 8-ми томах. Т. 1. Душанбе: Бюро по правам человека и соблюдения законности, 2009. С. 40.

³ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года (в действ. ред.) // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.04.2021).

⁴ Громова О. Н. Обеспечение органами внутренних дел на транспорте конституционного права на свободу передвижения // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 4 (40). С. 36.

связана реализация многих других конституционных прав и свобод человека и гражданина, например, прав на собственность и наследование, на жилище, на труд, на охрану здоровья и др.¹.

Поэтому предлагается изменить редакцию ст. 24 Конституции Республики Таджикистан и заменить термин «*гражданин*» термином «*каждый, кто законно находится на территории Республики Таджикистан*». В таком случае данная конституционная норма будет в полной мере соответствовать содержанию права каждого человека на свободное передвижение и будет соответствовать нормам международных правовых актов.

К следующей группе прав и свобод, предоставляемых иностранным гражданам на территории Республики Таджикистана в минимальном объеме, относятся политические права и свободы: участие в государственном управлении (ст. 27); избирательные права (п. 3 ст. 27), право на объединение (ст. 28), участие в собраниях, митингах (ст. 29); свобода выражения (ст. 30); обращение в государственные органы (ст. 31) и др.

Иностранные граждане существенно ограничены в осуществлении политических прав и свобод. Как отмечают исследователи А. А. Галушкин, И. Каса, «данные ограничения вытекают из природы гражданства, которое подразумевает стойкую правовую связь лица с государством, гражданином которого он является. По своей природе и сути политические права неразрывно связаны с управлением государственными делами, с участием в политической жизни государства, следовательно, на обладание ими могут претендовать только

¹ Болгова В. В., Новопавловская Е. Е. Правомерные цели и принципы миграционной политики в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. 2018. Т. 1. № 2. С. 59; Сафаров Б. А. История воплощения концепций и международных стандартов в области прав человека в правовую систему Республики Таджикистан: дис. ... д-ра юрид. наук. Душанбе, 2015. С. 220.

граждане государства»¹. Из ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах следует, что лишь гражданин вправе принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через легитимно выбранных представителей, допускаться в своей стране к государственной службе².

Согласно закону «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан» иностранные граждане в Республике Таджикистан не могут избирать и быть избранными в законодательные органы и органы местного самоуправления, а также принимать участие во всенародных голосованиях (референдумах). Однако отдельные государства наделяют иностранных граждан некоторыми избирательными правами. Например, в Российской Федерации постоянно проживающие иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме³. Следует также отметить, что ряд государств (скандинавские страны и некоторые другие) предоставляют иностранным гражданам и лицам без гражданства, постоянно проживающим в этих государствах, право участвовать в выборах в местные органы власти. Так, в Дании иностранный гражданин, проживший в стране не менее 3 лет, пользуется активным и пассивным избирательным правом при выборах

¹ *Галушкин А. А., Каса И.* Актуальные вопросы правового положения иностранных граждан в Российской Федерации. Вестник РУДН. Серия Юридических наук, 2013. № 4. С. 126.

² Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Права человека: Сборник международных и национальных документов в 8-ми томах. Т. 1. Душанбе: Бюро по правам человека и соблюдению законности, 2009. С. 43.

³ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115 (в действ. ред.) // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.04.2020).

коммунальных органов власти¹. В Республике Таджикистан данный вопрос пока не приобрел актуальности.

Особую группу основных прав и свобод иностранных граждан составляют экономические, социальные и культурные права и свободы: право на собственность и наследование (ст. 32); на создание семьи (ст. 33); право на труд (ст. 35); на жилище (ст. 36); на отдых (ст. 37); на охрану здоровья (ст. 38); право на социальное обеспечение (ст. 39) и др. Эти права призваны обеспечить физические, материальные, духовные и другие социально значимые потребности личности.

В Конституции Республики Таджикистан закреплено право на жилье. Хотя право на жилище касается каждого, но в отношении иностранных граждан существует достаточное количество ограничений. К примеру, иностранные граждане и лица без гражданства в Республике Таджикистан имеют право на получение жилья во временное пользование в порядке, установленном законодательством. Иностранцы не имеют права на получение в собственность зданий и жилых домов, а также других помещений, которые входят в жилищный фонд (за исключением получения по наследству законными наследниками). Таким образом, ограничения в жилищной сфере для иностранных граждан в значительной мере затрудняют их нахождение на территории Республики Таджикистан.

Одним из основных конституционных прав иностранных граждан является право на создание семьи. Согласно Конституции Республики Таджикистан каждый имеет право на создание семьи. В семейных отношениях и при расторжении брака супруги являются равноправными. На территории Республики Таджикистан зафиксировано немало браков, заключённых с иностранными гражданами. Согласно статистическим данным в период с 2012-2017 гг. на территории страны

¹ Куракин А. В. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в его обеспечении: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 64.

граждане Республики Таджикистан заключили 2455 браков с иностранными гражданами¹.

Согласно Семейному кодексу Республики Таджикистан иностранные граждане и лица без гражданства имеют право жениться или выходить замуж за граждан Таджикистана, прожив на территории Республики Таджикистан в течение не менее одного последнего года. При регистрации брака стороны обязаны заключить брачный договор. К тому же в брачном договоре, в котором одной из вступающих в брак сторон является иностранный гражданин, обязательно предусматриваются условия обеспечения супруга и детей собственным жильем². Эти требования в значительной мере ограничивают право иностранных граждан и лиц без гражданства на создание семьи в Республике Таджикистан, учитывая, что иностранные граждане, как было отмечено выше, не имеют права на получение в собственность зданий и жилых домов, а также других помещений, которые входят в жилищный фонд. В связи с этим предлагается снять данные ограничения для иностранцев в целях реализации ими общепризнанных прав человека.

Иностранные граждане, обладая правами и свободами, вместе с тем должны исполнять возложенные на них Конституцией Таджикистана и законодательством обязанности. Так, п. 2 ст. 16 Конституции Республики Таджикистан гласит: «Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются установленными правами и свободами и имеют равные с гражданами Таджикистана обязанности и ответственность ...». Из данной нормы следует, что основные обязанности, предусмотренные в Конституции, касаются и иностранных

¹ Аминов М. М. Проблемы признания и исполнения иностранных судебных решений по семейным делам в Республике Таджикистан: дис. ... канд. юрид. наук. Душанбе, 2018. С. 4.

² Семейный кодекс Республики Таджикистан от 13 ноября 1998 г. № 682 (в действ. ред.) // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 1998. № 22. Ст. 303.

граждан. Однако в их перечень не входит обязанность, установленная в ст. 43 Конституции, в которой говорится, что «защита родины, охрана интересов государства, укрепление его независимости, безопасности и оборонной мощи – священный долг гражданина». То есть данная норма обязывает только граждан страны защищать родину. Как справедливо замечает А. А. Жемчужников, особенность данной юридической обязанности заключается в том, что она является одновременно и моральным долгом каждого гражданина¹.

Находясь на территории Таджикистана, иностранцы обязаны соблюдать правила, установленные для граждан государства пребывания. Вместе с тем иностранцы обязаны строго соблюдать установленные именно в отношении них правила миграционного учета, пересечения государственной границы, трудоустройства, перемещения внутри государства пребывания.

За неисполнение своих обязанностей иностранцы, находящиеся в Таджикистане, несут ответственность (административную, уголовную и др.) на общих основаниях, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Республики Таджикистан и международными договорами. Особенностью административной ответственности иностранцев за нарушение таких специальных норм, прежде всего, является возможность возложения на них особых видов наказания, применяемых только в отношении иностранцев. Только к иностранцам, например, может быть применено такое наказание, как административное выдворение за пределы Республики Таджикистан. Как и уголовная ответственность иностранцев, административная ответственность не может применяться к лицам, наделенным правовым иммунитетом, если иное не предусмотрено соглашением государств. В соответствии с международными договорами государств имуните-

¹ Жемчужников А. А. Конституционный статус иностранцев в Российской Федерации и Республике Казахстан: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 150.

том от административной юрисдикции пользуются члены государственных, парламентских, правительственных делегаций при осуществлении официальных визитов.

1 января 2020 года вступил в силу Закон Республики Таджикистан «Об амнистии в связи с легализацией правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, незаконно пребывающих на территории Республики Таджикистан»¹, принятый Парламентом страны в конце 2019 года. Данный закон предусматривает освобождение от ответственности (административной и уголовной) всех иностранных граждан и лиц без гражданства, которые находятся в Таджикистане незаконно, но совершили правонарушение впервые. Однако амнистия в связи с легализацией применяется в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, въехавших в Республику Таджикистан до 31 декабря 2016 года.

Для легализации на территории Республики Таджикистан иностранные граждане и лица без гражданства, подпадающие под действие настоящего Закона, обращаются в органы внутренних дел с заявлением о регистрации. После приёма заявления о регистрации обратившимся лицам выдаётся справка, подтверждающая их регистрацию. По оценкам Министерства внутренних дел, в стране незаконно проживают около 20 тысяч иностранных граждан и лиц без гражданства².

Следует отметить, что существуют отдельные категории иностранных граждан, статус которых отличается от общего правового положения иностранных граждан. К ним следует

¹ Об амнистии в связи с легализацией правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, незаконно пребывающих на территории Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: закон Республики Таджикистан от 18 декабря 2019 года № 1652 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 12.05.2021).

² В Таджикистане нелегальным мигрантам дадут второй шанс [Электронный ресурс]. URL: <https://tj.sputniknews.ru/migration/20191211/1030380741/tajikistan-nelegalnye-migranty-legalizacia.html> (дата обращения 12.05.2021).

отности: лиц, ищущих убежище, беженцев, лиц, ищущих политическое убежище и др. В связи с этим целесообразно рассмотреть специфику конституционно-правового статуса данных категорий иностранных граждан.

Как отмечают исследователи, на Республику Таджикистан, по сравнению с другими странами Центральной Азии, приходится больше всего лиц, ищущих убежище, и беженцев, которые в силу вполне обоснованных опасений становятся жертвами преследований по признаку вероисповедания, принадлежности к определенной социальной группе или политическим убеждениям¹. В связи с этим хотелось бы остановиться на некоторых конституционно-правовых особенностях статуса данной категории иностранных граждан.

Как отмечается в юридической литературе, несмотря на то что беженцы относятся к категории иностранцев, их статус имеет некоторые особенности, отличающие их от общего статуса иностранных граждан, такие как:

- временный характер статуса беженца;
- неприменимость по отношению к ним реторсии;
- неиспользование дипломатической защиты своей страны и др.

Временный характер статуса беженца означает, что лицо приобретает этот статус на определенный срок, и он связан с обстоятельствами, в связи с которыми беженец покинул место постоянного жительства. Согласно ст.11 Закона Республики Таджикистан «О беженцах» этот срок устанавливается до 3 лет и в случае необходимости продлевается еще на 3 года².

¹ Саидзода З. А., Хайруллоев Ф. С. Правовое положение беженцев согласно исламскому праву // Труды Академии МВД Республики Таджикистан. № 1 (29). С. 51.

² О беженцах: закон Республики Таджикистан от 10 мая 2002 года № 50 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 12.05.2021).

По отношению к беженцам не применяется риторсия. Это означает, что если другое государство на своей территории по отношению к беженцам, которые являются гражданами Республики Таджикистан, устанавливает какие-либо правовые ограничения, Республика Таджикистан не имеет права в качестве ответной меры на своей территории ограничивать права беженцев, которые являются гражданами того государства.

Положение, по которому беженец не может использовать дипломатическую защиту своей страны, означает следующее: несмотря на то что обычно иностранный гражданин за пределами своей страны находится под юрисдикцией своего государства, к беженцам институт дипломатической защиты не применяется¹.

Конституция Республики Таджикистан содержит основополагающие нормы и правила, направленные на определение правового статуса беженцев в различных сферах общественной жизни. Конституция Республики Таджикистан, хотя и не оперирует термином «беженец», но, как отмечает Дж. Саиданваров, указанные в Конституции нормы направлены на правовое регулирование положения беженцев в Республике Таджикистан, ибо беженцы могут быть или иностранными гражданами, или лицами без гражданства².

В установлении правового статуса беженцев главная роль отводится Закону Республики Таджикистан «О беженцах». Данный Закон дает определение понятия «беженец», соответствующее конвенции 1951 года, за исключением снятия временных и географических ограничений, установленных протоколом 1967 г.; дополняет перечень оснований для преследования указанных лиц в государстве их гражданской принадлежности; определяет основания и порядок признания

¹ Холиков А. Г., Диноршоев А. М., Сафаров Б. А. Права беженцев: учебник / под ред. А. Г. Холикова. Душанбе: ООО «Виза», 2008. С. 179-180.

² Саиданваров Дж. Законодательства Республики Таджикистан о беженцах // Правовая жизнь. 2016. № 3 (15). С. 53.

лиц, ищущих убежище в Республике Таджикистан, беженцами; устанавливает права, обязанности и гарантии прав беженцев и т.д.

В ст. 1 Закона дается определение понятия «статус беженца»: «*статус беженца* – правовое положение (совокупность общих прав, свобод, обязанностей и законных интересов, определенных законодательством Республики Таджикистан) лиц, ищущих убежище, признанных беженцами в Республике Таджикистан»¹.

Права, свободы и обязанности беженцев и лиц, ищущих убежище, можно подразделить на две группы.

1. Права, свободы и обязанности лиц, ищущих убежище, то есть лиц, которые еще официально не приобрели правовой статус беженца.

2. Права, свободы и обязанности беженцев, то есть лиц, которые уже получили официальный правовой статус беженца.

Следует отметить, что в законодательстве о беженцах предусмотрены те специфические права, которые предназначены лицу как обладателю специального правового статуса – статуса беженца. Кроме этих специфических прав, беженцу, как и всем другим лицам, принадлежит весь комплекс общих прав и свобод человека, которые Конституция Республики Таджикистан гарантирует для каждого человека. А также те права, которые закреплены в международно-правовых актах общего характера.

Вместе с тем в Законе Республики Таджикистан «О беженцах» содержатся определенные положения, которые на практике не реализуются в силу отсутствия соответствующих подзаконных нормативных правовых актов и необходимого финансирования. Например, в ст. 5 данного закона закрепле-

¹ О беженцах: закон Республики Таджикистан от 10 мая 2002 года № 50 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 12.05.2021).

но, что местные исполнительные органы государственной власти предоставляют места для временного проживания лиц, признанных беженцами, не имеющих возможности самостоятельно поселиться. Однако таких мест для поселения не существует.

Помимо закона «О беженцах» на сегодняшний день действует ряд подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих статус беженцев в Таджикистане. В частности, постановление Правительства Республики Таджикистан «О перечне населенных пунктов Республики Таджикистан, временное проживание в которых лицам, ищущим убежище, и беженцам не разрешено»¹. Содержание данного подзаконного акта является наиболее дискуссионным в научном² и практическом плане и служит поводом для судебных споров. Например, Определение Конституционного суда Республики Таджикистан по ходатайству Амира Мухаммада Поянда «Об определении соответствия части 1 ст. 12 Закона Республики Таджикистан «О беженцах» и постановления Правительства Республики Таджикистан от 26 июля 2000 г. № 325 «О перечне населенных пунктов Республики Таджикистан, временное проживание в которых лицам, ищущим убежище, и беженцам не разрешено» части 3 ст. 10 Конституции Республики Таджикистан, частям 1-3 ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 5 Международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации

¹ О перечне населенных пунктов Республики Таджикистан, временное проживание в которых лицам, ищущих убежище, и беженцам не разрешено [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 26 июля 2000 года № 325 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 12.05.2021).

² Саидов И. И. Развитие личных и политических прав человека в Таджикистане: историко-правовой и общетеоретический анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Душанбе, 2015. С. 140-141.

и ст. 26 Конвенции ООН «О статусе беженцев»¹. Конституционный суд отказал в возбуждении конституционного судопроизводства, сославшись на то, что определение соответствия закона и других нормативных правовых актов Республики Таджикистан, в частности указанного Постановления, международным правовым актам, признанным Республикой Таджикистан, не входит в полномочие Конституционного суда.

Кроме того, в отечественных и зарубежных СМИ периодически появляется информация о привлечении лиц, ищущих убежище, к административной ответственности, в соответствии с данным постановлением, что вызывает большой общественный резонанс. Например, в Суде района Шохмансур г. Душанбе в открытом судебном заседании по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 499 Кодекса Республики Таджикистан об административных правонарушениях² (далее – КоАП) (Нарушение иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания в Республике Таджикистан, а также транзитного проезда через территорию Республики Таджикистан) в отношении гражданина Исламской Республики Иран Мухаммад Хахим Хуррам и его супруги Фарибо Хуррам было вынесено решение о назначении штрафа в размере 80 показателей для расчетов (4400 сомони) в пользу государства с выдворением с территории Республики Таджикистан. Мухаммад Хахим объяснил, что после постоянных угроз противников властей в своей стране 1 марта 2019 вместе с 6 детьми был вынужден перебраться в Таджикистан. Он обратился в МВД Таджикистана за статусом беженца, но ему там разъяснили, что для получе-

¹ Сборник определений Конституционного Суда Республики Таджикистан (1996-2015). Душанбе: «Эр-граф», 2015. 345-350.

² Кодекс Республики Таджикистан «Об административных правонарушениях» от 31 декабря 2008 года № 975 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 12.05.2021).

ния такого документа он должен жить в районе, а не в Душанбе. По словам этого беженца, из-за сложности правил он не смог вовремя зарегистрироваться в отделе внутренних дел района Рудаки. Действующие правила стали причиной задержки в регистрации¹.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. «каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства»². А согласно ч. 3 указанной статьи «упомянутые выше права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, ...». Из содержания данных норм следует, что отдельные государства могут ограничить права и свободы, в том числе право на свободу передвижения и выбор места жительства, однако это допускается, если предусмотрено в законе. Следует отметить, что постановления правительства не являются законом.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что содержание Постановления Правительства Республики Таджикистан от 26 июля 2000 года № 325 «О перечне населенных пунктов Республики Таджикистан, временное проживание в которых лицам, ищущим убежище, и беженцам не разрешено» ограничивает права беженцев, в частности свободу передвижения и выбора места жительства. Правовой статус беженцев имеет определенную специфику и особенности. Согласно Конвенции о статусе беженцев 1951 года на них рас-

¹ Иранец потребовал отмены решения о его депортации из Таджикистана [Электронный ресурс]. URL: <http://asiais.ru/society/8332.html> (дата обращения: 26.04.2021).

² Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Права человека: Сборник международных и национальных документов в 8-ми томах. Т. 1. Душанбе: Бюро по правам человека и соблюдения законности, 2009. С. 40.

пространяются общие права и обязанности иностранных граждан. Учитывая, что для других категорий иностранных граждан не содержатся ограничения, связанные с передвижением и выбором места жительства, предлагается отменить данное постановление правительства и обеспечить равный доступ для всех иностранных граждан, в том числе и беженцев, на свободу передвижения и выбор места жительства.

В тексте Конституции Таджикистана также содержатся основополагающие нормы института политического убежища. Как отмечает А. А. Рыжов, «юридические формы, объемы и способы конституционного закрепления права политического убежища в разных государствах неодинаковы»¹. Согласно Конституции, политическое убежище предоставляется Президентом страны иностранным гражданам, ставшим жертвами нарушения прав человека. Политическое убежище является единственным видом убежища, получившим конституционную форму выражения.

В Законе Республики Таджикистан «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан» дается следующее понятие: «политическое убежище – это предоставление возможности иностранному гражданину и лицу без гражданства укрыться на территории Республики Таджикистан от политического преследования на территории государства гражданства или другого государства, в случае наличия реального риска такого преследования, что приводит к нарушениям прав человека».

Однако в п. 3 ст. 16 Конституции Республики Таджикистан указывается, что Таджикистан может предоставить политическое убежище иностранным гражданам, ставшим жертвами нарушения прав человека, а в отношении лиц без гражданства такой защиты не предусмотрено, хотя, как уже упомянуто выше, законом «О правовом статусе иностранных

¹ Рыжов А. А. Право политического убежища в Российской Федерации (Теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 8.

граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан» возможность предоставления политического убежища предусмотрена и для лиц без гражданства.

Кроме того, основание предоставления политического убежища, которое закреплено в тексте Конституции («гражданам ..., ставшим жертвами нарушения прав человека») порождает правовую неопределенность: с одной стороны, допускает слишком широкое толкование, а с другой, не позволяет защитить лиц, которые еще не стали жертвами нарушения прав, например, в случае с реальной угрозой жизни и здоровью.

Согласно ст. 14 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. одним из основополагающих прав человека является право искать убежище. В отличие от Конституции Таджикистана Конституция России предоставляет такое право не только иностранным гражданам, но и лицам без гражданства. В связи с тем, что жертвами нарушения прав человека могут стать не только иностранные граждане, но и лица без гражданства, а также для недопущения правовой неопределенности представляется целесообразным сформулировать ч. 3 ст. 16 Конституции Таджикистана следующим образом: «Республика Таджикистан предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права».

Другим актуальным вопросом предоставления политического убежища в Таджикистане является то, что в законодательстве не закреплен порядок предоставления политического убежища. Согласно закону, данный порядок определяется Президентом Республики Таджикистан. Однако Президентом не принято отдельного нормативного акта, регулирующего порядок предоставления политического убежища. В связи с этим предлагается принять Указ Президента Республики Таджикистан «Об утверждении Положения о порядке предоставления политического убежища в Республике Таджикистан» (Приложение № 1).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что существующее правовое регулирование конституционно-правового статуса иностранных граждан в Республике Таджикистан в ряде случаев необоснованно ограничивает их права, например, право на свободу передвижения и выбор места жительства, право на создание семьи, право на жилище, что нарушает конституционный принцип равенства. Представляется необходимым осуществить меры, направленные на унификацию правового статуса иностранных граждан, за исключением тех случаев, когда ограничения обусловлены объективными причинами, продиктованными исключительно соображениями государственной и общественной безопасности, и соответствуют признанным государством международным правовым актам.

§ 1.3. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

Современное законодательство Республики Таджикистан, определяющее конституционно-правовой статус иностранных граждан, имеет как сильные, так и слабые стороны. Так, безусловным достоинством действующего сегодня законодательства является стремление учесть национальные интересы Республики Таджикистан, в том числе связанные с демографической ситуацией внутри страны, стремлением избавить государство от нелегальной миграции и беспрепятственного проникновения в Таджикистан криминальных и других подрывных элементов. Но наряду с этим, нормы действующего законодательства не создают стимулов для привлечения в страну иностранных инвестиций, специалистов высокого уровня, новых технологий и т.п., что объективно противоречит экономическим интересам Республики Таджикистан. В свете этого важным вектором дальнейшего развития законодательства о правовом статусе иностранных граждан в Та-

джикистане выступает учет передовых положений законодательства развитых государств мира.

По мнению автора, для Республики Таджикистан наиболее подходящим образцом в области регулирования конституционно-правового статуса иностранных граждан является опыт Российской Федерации. Хотя в Российской Федерации (далее – РФ) тоже немало проблем в сфере регулирования конституционно-правового статуса иностранных граждан, но хотелось бы отметить, что Российская Федерация является одним из мировых лидеров по миграционному потоку.

Реализуя новации в правовом регулировании и организационном обеспечении деятельности органов внутренних дел по обеспечению конституционно-правового статуса иностранных граждан в Республике Таджикистан, представляется важным ориентироваться на положения законодательства иностранных государств, в том числе по следующим причинам:

а) правовая жизнь Республики Таджикистан не протекает в правовом вакууме, а осуществляется в тесном взаимодействии с другими государствами и правовыми системами;

б) рецепция законодательства веками считается одной из наилучших моделей совершенствования национального законодательства, поскольку она основывается на изучении уже состоявшегося опыта правового регулирования в приложении к конкретным общественным, политическим и экономическим реалиям и позволяет учесть возникавшие противоречия и ошибки, вследствие чего в национальное законодательство соответствующие нормы приходят уже в усовершенствованном, доработанном виде.

Предваряя обзор основ правового регулирования конституционного статуса иностранных граждан в зарубежных странах, отметим, что в значительной степени особенности установления конституционно-правового статуса иностранных граждан зависят от типа правовой системы, к которой относится национальное право.

Анализ научных источников¹ показал, что внешняя миграция оказала различное влияние на становление разных государств. Так, ряд наиболее развитых стран Европы, Россия, США выступают объектами миграционного притяжения. Иностранцы не только приезжают с краткосрочными визитами или на временный заработок, но нередко натурализуются. Иностранцы вносят значительный вклад в национальную экономику, хотя одновременно приносят в социум и проблемы. Для регулирования правового статуса иностранных граждан в этих странах формируется специальная отрасль иммиграционного законодательства. При этом для обеспечения прозрачности правоотношений законодатель стремится напрямую закрепить и конкретизировать элементы правового статуса в законе. В этом смысле стираются отличия между правовыми семьями. Например, в Великобритании, США, несмотря на активную роль прецедентов в правовом регулировании, основы правового статуса иммигрантов специально регламентируются статутным правом и административными актами. Важное место в законодательстве данных стран отводится обеспечению преимущественно равных прав иммигрантов и местного населения, вопросам интеграции мигрантов и реализации возможности постоянного проживания и приобретения гражданства.

На законодательство многих других стран миграция существенного влияния не оказала; иностранцы, остающиеся в стране дольше периода стандартного туристического пребывания, в подавляющем большинстве остаются лишь для вре-

¹ См.: *Жемчужников А. А.* Основы правового положения иностранцев в России и государствах Таможенного союза: монография. Волгоград: ВА МВД России, 2017. 169 с.; *Хабриева Т. Я.* Миграционное право России: теория и практика. М.: Юридическая фирма «Контракт», 2008. 336 с.; *Макаревич А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2010. 264 с.; *Сазон К. Д.* Убежище в конституционном измерении: монография. М.: Юрлитинформ, 2015. 188 с. и др.

менного заработка и рассматриваются национальным законодателем в качестве временной рабочей силы. Законодательство этих стран фокусируется преимущественно на регламентации различных аспектов временного пребывания иностранных граждан, и задача выравнивания правового положения иностранцев с гражданами здесь если и стоит, то, по меньшей мере, не столь остро, как в первой группе стран.

Соглашаясь с отдельными авторами¹, первую группу стран целесообразно назвать странами иммиграционного права, а вторую – странами права иностранцев.

В странах первой группы основы конституционно-правового статуса иностранных граждан формируются по принципу условной пирамиды: основной массив (основание пирамиды) составляют иностранные граждане со статусом временно пребывающих в государстве по визе. Далее следуют временно проживающие иностранные граждане (на основании выдаваемого специального разрешения) и затем постоянно проживающие (на основе вида на жительство). Основу государственного регулирования составляют принципы и правила перехода иностранных граждан из одной категории в другую и соответствующие им особенности и аспекты миграционного учета и контроля.

В странах второй группы (например, Япония, Израиль, ряд стран ЕС) основное внимание уделяется разработке правового статуса временно пребывающих иностранцев, их права и интересы регламентируются на конституционном уровне и подчас не имеют существенных отличий от правового статуса граждан. Приобрести же последний через поступенчатое прохождение по системе статусов попросту невозможно или

¹ Голованов А. С. Традиции правового регулирования статусов иностранных граждан в современном мире // Бизнес в законе. 2008. № 3. С. 172; Искевич И. С. Международный опыт правового регулирования статуса иностранных граждан на примере романо-германской и религиозно-правовой семей// Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 12. С. 123.

крайне усложнено, вследствие чего соответствующие элементы в законодательстве не находят детальной проработки.

В обеих группах стран основы конституционно-правового статуса иностранных граждан, как правило, фиксируются непосредственно в текстах основных законов, с преимущественным предоставлением иностранцам национального режима, за исключением трудовой деятельности, налогов и налогообложения, нередко – приобретения недвижимости и инвестиций. Важное изъятие из национального статуса – отсутствие избирательных прав (прежде всего, активных, пассивными нередко наделяются постоянно проживающие иностранцы, по меньшей мере, на муниципальных выборах, на чем настаивает и Хартия о местном самоуправлении), а также отсутствие общеобязательной воинской повинности.

Отказ в предоставлении национального режима иностранным гражданам в последние десятилетия практикуется во все меньшем числе государств, прежде всего, таковыми являются отдельные страны религиозного права, а также страны, закрытые или частично закрытые от глобальных интеграционных процессов. По всей видимости, в обозримом будущем случаи различия в правовом статусе граждан и иностранцев будут менее существенными.

Миграционное законодательство Республики Таджикистан, по сути, занимает промежуточное положение между странами права иностранцев и миграционного права, и с учетом дальнейшей интеграции нашего государства в глобальную экономику, перспектив вступления в ЕАЭС, по всей видимости, будет иметь склонность к трансформации в сторону второй группы.

Одним из безусловных ориентиров при разработке правовой политики Республики Таджикистан в части регулирования конституционно-правового статуса иностранных граждан выступают модели и механизмы конституционно-правового регулирования соответствующих правоотношений

в сфере внешней миграции в Российской Федерации.

Так, на протяжении последних десятилетий основным вектором внешней (преимущественно трудовой) миграции граждан республики выступает Российская Федерация. Сопоставимо высокий уровень социально-экономического развития, дефицит собственной рабочей силы, исторические и культурные связи делают Россию основным реципиентом рабочей силы из нашей республики.

По данным миграционной статистики и имеющимся оценкам, средний срок последовательного пребывания работника из Республики Таджикистан в Российской Федерации перед возвращением на родину составляет порядка 4-6 лет¹. За этот период мигрант достаточно тесно интегрируется в местное сообщество, знакомится с реалиями социального и правового регулирования, познает нормы права и активно их реализует. При этом такого времени недостаточно для того, чтобы окончательно утратить тесные связи с родиной – родственные, духовные, культурные. Возвращение в Таджикистан такого мигранта нередко сочетается с выполнением определенных задач, поставленных перед собой в период вынужденного отсутствия на родине, например, накопление первичного капитала для надлежащего обустройства семьи, быта, приобретения жилища, организации частного бизнеса. Такой гражданин не просто возвращается в республику, но и пополняет ряды наиболее социально активной группы граждан, того самого таджикского среднего класса, который призван выступать опорой общественно-политических и социально-экономических преобразований в республике, и потому

¹ Доклад Республики Таджикистан о выполнении Международной Конвенции о защите прав всех трудящихся - мигрантов и членов их семей 2017 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Республике Таджикистан. Режим доступа: <http://ombudsman.tj/rus/> (дата обращения: 22.05.2020); Ульмасов Р., Икромов Дж. Таджикистан в зеркале миграции: монография. Душанбе: «Эр-граф», 2016. 132 с.

учет его мнения в данных процессах особо важен, включая вопросы, связанные с новациями в нормативно-правовом регулировании. Соответственно в этой связи важным вектором дальнейшего развития законодательства о правовом статусе иностранных граждан в Таджикистане выступает учет переносимых норм и положений российского миграционного права.

В действующей Конституции Российской Федерации правам и свободам человека отводится особое место. Как справедливо отмечает Д. В. Пожарский, «с точки зрения формально-юридической или нормативно закрепленной иерархии и приоритетов в действующей Конституции акценты расставлены – высшей ценностью объявлен человек и его права»¹. Конституция РФ, провозглашая человека, его права и свободы высшей ценностью, закрепила обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права не только граждан России, но и иностранных граждан.

Важнейшим признаком конституционно-правового статуса иностранного гражданина с позиций конституционного права Российской Федерации выступает то, что данное лицо не имеет гражданства страны, поэтому на него распространяются далеко не все права, которые имеют российские граждане, и возлагаются не все обязанности, которые несут россияне (и даже могут быть предусмотрены дополнительные обязанности). С учетом определенных изъятий и ограничений, в период пребывания (проживания) на территории России данные граждане подпадают под юрисдикцию российского государства и подчиняются нормам российского права. Одновременно они продолжают пребывать в непрерывной правовой связи с государством своего гражданства, пребывают под его юрисдикцией, находятся под его защитой и покровительством и сохраняют обязанности по отношению к данному государству. В указанной части конституционно-

¹ Пожарский Д. В. Российское государство и полиция в системе конституционных ценностей // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 1 (49). С. 9.

правовой статус иностранных граждан существенно отличается от правового статуса лиц без гражданства (апатридов), которые подчиняются исключительно юрисдикции государства своего пребывания (проживания).

Между тем современная Россия характеризуется значительной открытостью по отношению к иностранным гражданам. 25 июля 2002 г. был принят Федеральный закон (далее – ФЗ) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹, закрепивший ранее сформировавшиеся принципы в отношении правового положения иностранцев, в целом соответствующие общепризнанным нормам международного права². Общее равенство в правовом статусе человека и гражданина закреплено в ст. 19 Конституции РФ, которая защищает иностранцев от дискриминации, устанавливая равенство всех перед законом и судом. В ч. 3 ст. 62 Конституции установлен национальный правовой режим иностранных граждан, а в ч. 4 ст. 15 Конституции определено, что при противоречии закона РФ и международного договора применяется норма международного договора, что в значительной степени защищает права и интересы иностранных граждан.

Представляется возможным систематизировать основные конституционные принципы, предопределяющие положение иностранных граждан в Российской Федерации:

1) иностранные граждане по общему правилу (с наличием определенных оговорок и исключений) пользуются аналогичными правами и свободами, а также несут идентичные обязанности, что и граждане Российской Федерации;

¹ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115 (в действ. ред.) // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.05.2020).

² *Кожевников О. А., Безруков А. В., Крысанов А. В.* Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в реализации государственной миграционной политики // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2020. № 1 (38). С. 71.

2) как и граждане РФ, иностранные граждане равны перед законом вне зависимости от своего происхождения, социального положения и т.д.;

3) российское государство оставляет за собой право устанавливать ответные ограничения правового статуса граждан тех государств, в которых имеются специальные ограничения прав российских граждан;

4) используя свои права на территории Российской Федерации, иностранный гражданин не должен причинять ущерб интересам государства и общества, правам и законным интересам граждан России и других лиц¹.

Рассмотрим подробнее конституционные права и обязанности иностранных граждан в России как основной элемент их правового статуса.

Наиболее «чувствительный» аспект правового статуса иностранных граждан – реализация ими политических прав, так как в данной сфере наблюдается наибольшее число ограничений и запретов, и это не российская, а общемировая практика, которая связана с тем, что, реализуя политические права, индивид напрямую участвует в управлении делами государства. Обеспечивая государственный суверенитет, любое государство заинтересовано в том, чтобы управление его делами осуществляли лица, состоящие в наиболее тесной правовой связи – граждане (подданные) данного государства, потому в любом государстве и в любую эпоху перечень политических прав иностранцев сводится к минимуму.

В то же время демократизация политического управления в общемировом масштабе приводит к тому, что постепенно иностранные граждане начинают наделяться некоторыми политическими правами. Прежде всего, за ними, в том числе и в РФ, признается право на свободу объединений, реализация

¹ *Васин К. Л., Келипова Л. В.* Теоретические основы статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. 2013. № 2. С. 58-59.

которого позволяет иностранцам наиболее эффективно самостоятельно отстаивать свои права и законные интересы.

Некоторыми политическими правами наделяются иностранные граждане, находящиеся в наиболее тесной правовой связи с государством своего проживания. Так, в соответствии с нормами ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» иностранные граждане, постоянно проживающие на территории РФ (имеющие вид на жительство), имеют право участвовать в выборах в органы местного самоуправления, причем не только избирать, но и быть избранными, то есть являются носителями активного избирательного права.

Следует отметить, что по сравнению с Российской Федерацией в Республике Таджикистане согласно ст. 22 Закона Республики Таджикистан «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан» иностранные граждане не могут избирать и быть избранными в органы местного самоуправления¹.

Рассмотрим право иностранных граждан, находящихся на территории РФ, участвовать в собраниях, митингах, демонстрациях и мирных шествиях. В ст. 31 Конституции РФ указано: «Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование». Из данной формулировки следует, что указанное право принадлежит исключительно лицам, обладающим гражданством РФ.

Следует отметить, что 29 статья Конституции Таджикистана также предоставляет данное право только гражданам.

¹ О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан: закон Республики Таджикистан от 2 января 2018 года № 1471 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 19.05.2020).

Однако ряд ученых неоднозначно трактует принадлежность данного права только гражданам. Например, С. А. Авакьян утверждает, что, хотя в Конституции это право закреплено за гражданами, «на самом деле можно, конечно, говорить и об осуществлении данного права также иностранцами»¹. Он отмечает что, нельзя ограничивать иностранцев в проведении митингов, демонстраций и пикетирования как акций протеста, если они направлены не против конституционного строя, а против дискриминационных мер по отношению к ним либо в защиту их прав². Схожую точку зрения высказывают А. М. Диноршоев и И. И. Саидов, отмечая, что: «Право на мирные собрания является правом каждого человека, распространяется на иностранцев и лиц без гражданства. Носителями этого права также являются и общественные объединения. Они сами не могут «собираться», но, как правило, организуют собрания. Основное право свободы на проведение собраний в этой части распространяется по своей сути и на них»³. В. Н. Бутылин обращает внимание на то, что «ст. 31 Конституции закрепляет право граждан на мирные собрания. О людях, которые не являются гражданами Российской Федерации, упоминания нет, несмотря на то, что согласно ст. 30 Конституции им разрешено создавать общественные объединения и участвовать в их деятельности, а согласно ст. 29 они имеют право на свободное выражение своих мнений и убеждений»⁴. Разрешение данного вопроса подобным образом происходит и в актах международного уровня. В частности, в ч. 1 ст. 20 Всеобщей декларации прав человека сказано:

¹ Авакьян С. А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. С. 172.

² См.: Там же. С. 173.

³ Диноршоев А. М., Саидов И. И. Личные и политические права в системе прав человека в Республике Таджикистан: монография. Душанбе: «Промэкспо», 2015. С. 171-172.

⁴ Бутылин В. Н. Государственно-правовой механизм охраны конституционных прав и свобод граждан: монография. М.: Академия управления МВД России, 2001. С. 22.

«Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций»¹. То есть право на мирные собрания не связывается с обладанием гражданством. Представляется целесообразным признать за иностранными гражданами, находящимися на территории Российской Федерации (или Республики Таджикистан), право на участие в мирных собраниях, если они направлены на защиту их прав и не преследуют политических целей, так как согласно Конституции РФ, они обладают правом создавать общественные объединения и участвовать в их деятельности, а также они имеют право на свободное выражение своих мнений и убеждений, но не могут быть членами политических партий.

В отличие от политических личные права граждан РФ и иностранцев, по сути, идентичны. Однако некоторые личные права иностранных граждан имеют ограниченный характер по сравнению с гражданами РФ. Например, Конституция РФ (ч. 1 ст. 27) гарантирует каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Но у данного правила имеются существенные исключения.

Так, реализация иностранным гражданином права на въезд приводит, по существу, к приобретению им статуса иностранца. В то же время в ряде случаев иностранцы вступают в правоотношения на территории РФ и без физического перемещения, например, осуществляя инвестиции. Правовой режим таких иностранцев нередко наименее благоприятен и наиболее удален от режима, предоставляемого гражданам РФ (национального режима).

Основы правового регулирования порядка въезда и выезда иностранных граждан установлены в ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федера-

¹ Всеобщая декларация прав человека (10 дек. 1948) // Права человека: Сборник международных и национальных документов в 8-ми томах. Т. 1. Душанбе: Бюро по правам человека и соблюдения законности, 2009. С. 12.

цию»¹, который, в частности, определил случаи запрета въезда иностранных граждан.

Ограничения на свободу передвижения иностранцев в РФ связаны с запретом пребывания на территориях закрытых административно-территориальных образований, ряда стратегических объектов, ограничением свободной смены места жительства за пределами субъекта РФ лицами, имеющими статус временно проживающих на территории РФ, и запретом осуществления трудовой деятельности за пределами территории действия разрешения на работу, патентов или разрешения на временное проживание.

В тексте Конституции Республики Таджикистан в отличие от Российской Федерации право на свободу передвижения закреплено как право гражданина. Представляется, что нормы Конституции Российской Федерации, предоставляющие такое право не только гражданину своего государства, но и каждому, кто законно находится на его территории, в большей степени соответствуют общепризнанным принципам и нормам международного права.

Что же касается социально-экономических прав, то в данном случае на иностранцев в целом распространяется национальный режим с определенными исключениями. Как и граждане РФ, иностранцы по общему правилу имеют право на предпринимательство, образование, творчество и др.

Иностранные граждане и лица без гражданства имеют право на предпринимательскую и иную экономическую деятельность в Российской Федерации (ст. 34 Конституции РФ). Они могут быть собственниками большинства объектов собственности на территории Российской Федерации и использовать их для предпринимательской деятельности. Положе-

¹ О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию [Электронный ресурс]: Федеральный закон Российской Федерации от 15 авг. 1996 г. № 114-ФЗ (в действ. ред.) // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.05.2021).

ние иностранных предпринимателей на российском рынке закрепляется Федеральным законом от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»¹.

Одним из актуальных вопросов в российской правовой науке является наделение иностранцев правом иметь в собственности землю. Как отмечает В. А. Бакулина, данный вопрос продолжает оставаться дискуссионным в законодательстве в связи с имеющимися формулировками правовых норм разного периода². Согласно ст. 36 Конституции РФ субъектом права частной собственности на землю могут быть только российские граждане и их объединения. В ст. 9 Конституции РФ закреплено, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Однако Земельный кодекс РФ (далее – ЗК РФ) выделяет иностранцев и иностранных юридических лиц в качестве самостоятельного субъекта права частной собственности на землю, хотя и с некоторыми ограничениями. Например, они не могут обладать правом собственности на земельные участки, находящиеся на приграничных территориях, или, согласно ст. 3 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», они не могут иметь в собственности земли сельскохозяйственного назначения³ и др.

Несмотря на определенные ограничения права иностран-

¹ Об иностранных инвестициях в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 09.07.1999 г. № 160 (в действ. ред.) // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.

² Бакулина В. А. Приобретение и использование земельных участков иностранцами гражданами и иностранными юридическими лицами на территории Российской Федерации // Современное право. 2012. № 2. С. 64.

³ Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный закон Российской Федерации от 24.07.2002 № 101-ФЗ (в действ. ред.) // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

цев иметь в собственности землю, в 2004 году Мурманская областная Дума обратилась с запросом в Конституционный Суд РФ, в котором оспаривала конституционность положений ЗК РФ, регулирующих предоставление земельных участков в собственность иностранцам. Заявитель считал, что нормы ЗК РФ не соответствуют статьям 9 и 36 Конституции РФ. В обоснование своих доводов заявитель привел следующие объяснения: согласно ст. 9 Конституции РФ земля является основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, в данном случае к таким народам относятся только народы Российской Федерации; закон не может ограничивать и перераспределять эту основу, право на нее в пользу лиц, не относящихся к народам Российской Федерации¹. Однако Конституционный Суд РФ своим постановлением от 23.04.2004 № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» счел положения Земельного кодекса не противоречащими нормам Конституции Российской Федерации.

Необходимо отметить, что, в отличие от большинства стран, РФ предоставила иностранцам широкие права в сфере земельных правоотношений, в том числе право приобретения земельных участков в собственность. Это представляется нецелесообразным, так как наделение иностранцев возможностью иметь в собственности землю может угрожать (ограничивать) территориальной основе жизни и деятельности народов, может создать возможность отторжения земли иностранным государством посредством сделок или предъявления территориальных претензий, привести к нарушению суверенитета государства. Как справедливо отмечает В. В. Нахратов, связь права собственности иностранцев на

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // Российская газета. 2004 г. № 89.

землю в России с вопросом суверенитета государства и его народа очевидна любому. А для обеспечения суверенитета необходимо реальное обладание землёй народами (гражданами) России, как того требует статья 9 (часть 1) Конституции. Также он отмечает, что, «давая конституционную оценку предусмотренной ЗК возможности отчуждения российских земель иностранцам, необходимо выразить обеспокоенность тем, что отторжение территории государства может происходить по праву конституционному, или когда земельные отношения принимаются к регулированию конституционным правом. Тогда «ползучая» потеря земель в пользу иностранцев с помощью ЗК становится несравненной по «возможностям» права государственного»¹.

Следует отметить, что земельно-ресурсный потенциал при неправильной правовой базе может превратиться из средства естественного восстановления экономики и достоинства будущих поколений в отчуждаемый товар, источник правовых споров и экологических проблем. Как указывают исследователи, данные отношения должны исходить из приоритета права российских граждан иметь в собственности землю (ст. 9 и 36 Конституции Российской Федерации), обеспечивая рациональное и эффективное использование земли и ее охрану, защиту экономического суверенитета Российской Федерации, целостность и неприкосновенность ее территории².

Важно учитывать глобальные процессы, происходящие в природопользовании и мировом сообществе. Только береж-

¹ *Нахратов В. В.* О конституционности Земельного кодекса 2001 года // Конституционно-правовые основы ответственности в сфере экологии: Сборник материалов Международных научных конференций. М.: МИИГАиК, 2019. С. 129-130.

² *Сониева С. С., Малакишинова Н. Ш.* Экономическая основа суверенитета государства и приобретение земли в собственность иностранцами в российской федерации // Проблемы и перспективы развития государства и права в XXI веке: Материалы VI международной научно-практической конференции (Улан-Удэ, 18-21 июня 2015 г.). Под ред. И. А. Шаралдаевой. Улан-Удэ: Изд-во ВСГУТУ, 2015. С. 42.

ливая и дальновидная политика в данном направлении может обезопасить государство и интересы народов, проживающих на ее территории. В связи с вышеизложенным предлагается запретить иностранцам иметь в собственности землю в Российской Федерации.

Следует отметить, что полный запрет для иностранцев на покупку любых земель сегодня существует во многих странах мира. Например, в Китае, Израиле, Эстонии, Румынии, Белоруссии, Таиланде, Индонезии и др.¹ В Республике Таджикистан данное право ограничено не только для иностранных граждан, но и для граждан страны. Согласно ст. 13 Конституции Республики Таджикистан «земля, ... является исключительной собственностью государства, и государство гарантирует эффективное её использование в интересах народа»².

Социальные права иностранцев в целом совпадают по общему содержанию с социальными правами граждан, однако реализуются и гарантируются в значительно меньшем объеме – здесь государство исходит из того, что получение расширенных социальных прав и гарантий неизбежно происходит по мере упрочения правовой связи иностранцев и российского государства. Так, временно пребывающие на территории РФ иностранные граждане наделяются лишь минимумом необходимых социальных прав, например, на неотложную медицинскую помощь. У постоянно проживающих иностранных граждан есть и право на социальную защиту, и право на пенсионное обеспечение.

Реализация права на осуществление трудовой деятельности в РФ – краеугольный камень регулирования миграционных отношений на современном этапе, так как иностранные

¹ Бакулина В. А. Приобретение и использование земельных участков иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами на территории Российской Федерации // Современное право. 2012. № 2. С. 65-66.

² Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 г. (в действ. ред.). Душанбе: Ганч, 2016. С. 33.

граждане, находящиеся в данный момент в РФ с целью трудоустройства, является самой многочисленной категорией иностранцев¹.

Набор трудовых прав иностранных граждан, в первую очередь, связан с тем, какой порядок въезда (визовый или безвизовый) установлен для данной категории. В целом законодатель стремится всемерно защищать российский рынок труда, позволяя иностранцам осуществлять трудовую деятельность лишь в части замещения недостающей рабочей силы и/или специалистов высокой квалификации. Как отмечают исследователи, «важнейшим условием для привлечения высококвалифицированной иностранной рабочей силы является, прежде всего, наличие соответствующих рабочих мест у работодателей»².

Основные ограничения, касающиеся реализации трудовых прав иностранных граждан, связаны:

- с режимом пребывания на территории РФ;
- с режимом въезда на территорию РФ (визовый, безвизовый);
- со статусом работодателя (юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, гражданин);
- с наличием квалификации и/или работой в инновационных проектах в период реализации определенных проектов государственного масштаба;
- со сферой и регионом осуществления трудовой деятельности (ограничения осуществляются посредством квотирования труда иностранных граждан);

¹ *Андрейцо С. Ю., Грипп Э. Х., Яхина Ю. Х.* Защита прав иностранных граждан в России: проблемы теории и практики // Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС. 2019. Т. 10. № 1-1 (38). С. 144.

² *Прудников А. С., Дутов П. О., Кононов А. М.* Правовое регулирование трудовой деятельности на территории Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права. 2018. № 1. С. 80.

– с профессией или родом деятельности (установлены прямые запреты для иностранцев занимать должности государственной службы; работать в правоохранительных органах; быть командиром экипажа воздушных судов, за исключением недавно установленных квот; быть членом экипажа судна, плавающего под Государственным флагом РФ; работать в организациях и на объектах, деятельность которых связана с обеспечением национальной безопасности РФ, и другие запреты и ограничения);

– с обучением на территории РФ в очной форме;

– с направлением для работы в расположенные на территории Российской Федерации филиалы, представительства и дочерние организации иностранных коммерческих организаций, зарегистрированных на территориях государств - членов Всемирной торговой организации¹.

При этом трудовую деятельность на территории РФ иностранные граждане могут осуществлять только при наличии разрешающего документа – или разрешения на работу, или патента.

В Республике Таджикистан иностранные граждане тоже имеют право на осуществление трудовой деятельности. Иностранные граждане привлекаются к осуществлению трудовой деятельности на основе ежегодной квоты, установленной Правительством Республики Таджикистан. Следует отметить, что иностранные высококвалифицированные специалисты, осуществляющие трудовую деятельность в Республике Таджикистан на основе межправительственных или межгосударственных соглашений, не входят в данную квоту.

Иностранные граждане в РФ, обладая правами и свободами, вместе с тем должны исполнять возложенные на них

¹ Никуленкова К. П. Регулирование труда иностранных граждан // Актуальные проблемы российского права и законодательства: сборник материалов VII Всероссийской научно-практической конференции студентов, аспирантов, молодых ученых. Красноярск: НОУ ВПО СИБУП, 2014. С. 274.

обязанности.

Согласно нормам Конституции РФ, иностранные граждане наравне с гражданами РФ несут и обязанности. Однако в их перечень не входит обязанность, установленная в ст. 59 Конституции РФ, в соответствии с которой «защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации». То есть данная норма обязывает только граждан РФ защищать родину. Однако в отличие от Республики Таджикистан в Российской Федерации согласно п. 2 ст. 2 Федерального закона РФ «О воинской обязанности и военной службе»¹ иностранным гражданам дано право поступать на военную службу по контракту. Следует отметить, что данный вид прохождения службы ограничивается возможностью занимать только определенные должности, такие как: должности солдат, матросов, сержантов и др.

Помимо собственно правовых ограничений (запретов) на правовой статус иностранных граждан существенное влияние оказывают реторсии.

На практике реторсии, безусловно, ограничивают правоспособность иностранных граждан, а не их дееспособность. Предоставление иностранным гражданам национального режима во многом связано с фактом их пребывания на территории, а большинство потенциальных усыновителей или же учредителей средств массовой информации не нуждается в пребывании на территории РФ, и вступление их в соответствующие правоотношения не требует нахождения в РФ. Более того, законодательством зарубежных стран предусмотрено немало ограничений подобного рода, они встречаются и в конституционном законодательстве западных демократий – стран ЕС, США, на данную практику и опыт ссылался российский законодатель при разработке и принятии резонанс-

¹ О воинской обязанности и военной службе [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53 (в действ. ред.) // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.04.2020).

ных законов. Здесь следует оговориться, что подобные реторсии законодательство стран с развитыми демократическими системами активно принимало в 50-е – 80-е годы прошлого века¹.

Нельзя не констатировать тот факт, что права иностранных граждан, в особенности несвязанные с режимом их фактического пребывания на территории Российской Федерации, в последние годы имеют тенденцию к существенному ограничению. Устанавливая такие ограничения, Российское государство в полной мере реализует свой национальный суверенитет и в целом адекватно реагирует на существенное ухудшение внешнеполитических отношений, стремясь защитить национальные интересы.

Думается, что, разрабатывая новые ограничения и запреты в отношении иностранных граждан, не всегда целесообразно руководствоваться исключительно вопросами внешнеполитической конъюнктуры. Здесь хотелось бы согласиться с Д. Б. Соколовым, который считает, что вопрос о правах иностранных граждан неизбежно остается составной частью общей проблемы фактического положения личности в государстве и обществе, безотносительно к внешнеполитической конъюнктуре. В XXI веке, вероятно, наступает момент, когда государства должны прийти к пониманию того, что иностранные граждане не могут нести в полной мере ответственность за внешнюю политику своих государств². Применение реторсий в отношении частных лиц не должно находить отражение в государственно-правовой политике современного

¹ Дорозьева Ю. А. Ограничения прав иностранных граждан и апатридов в Российской Федерации // Вестник института права СГЭА. Актуальные проблемы правоповедения: Научно-теоретический журнал. 2002. № 3. С. 73-78.

² Соколов Д. Б. Реторсия как проявление национального права России // Реформирование уголовно-исполнительной системы: вопросы теории и практики: материалы Международной научной конференции адъюнктов, курсантов, студентов и слушателей. Самара: Изд-во Самар. юрид. ин-та ФСИН России, 2013. С. 181-186.

государства, и в этом контексте никакие ссылки на опыт строительства законодательства других стран, в том числе США, не являются адекватными.

Иным образом считаем целесообразным решить вопрос о санкциях в отношении отдельных иностранных граждан, введенных Российской Федерацией в ответ на западные санкции в 2014 году. Необходим разумный и обоснованный ответ на негативную практику ограничения права на въезд в зарубежные страны отдельных россиян - политических, общественных и культурных деятелей, которые носят ярко выраженный репрессивный характер и не соответствуют упомянутому выше принципу отказа от персональной ответственности частных лиц за действия государства, гражданами которого они являются. Особенностью указанных реторсий является их сугубо персонифицированный характер¹. США, страны ЕС, некоторые другие государства устанавливают персонифицированные списки граждан России, въезд которых на территорию данных государств ограничен, более того, реторсии переводятся и в частно-правовую сферу – устанавливаются ограничения и запреты на пользование имуществом. Ответная персонифицированная реакция российского государства, устанавливающего «санкционные списки» с участием конкретных иностранных граждан, в данном контексте является обоснованной и реализует суверенное право государства устанавливать ответные ограничения правового статуса граждан тех государств, в которых имеются специальные ограничения прав российских граждан.

Данный вид ограничения прав и свобод иностранных граждан предусмотрен и законодательством Республики Таджикистан. Например, в ст. 3 Закона Республики Таджикистан «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан» закреплено следу-

¹ *Кешнер М. В.* Соотношение международного и национального права в вопросах реализации международных санкций // Российский юридический журнал. 2014. № 1 (94). С. 192.

ющее: «В отношении граждан государств, где права и свободы граждан Республики Таджикистан ущемляются, Республика Таджикистан устанавливает адекватные ограничения». Ст. 1199 Третьей части Гражданского кодекса Республики Таджикистан предусматривает возможность ответного ограничения прав граждан и юридических лиц, включая имущественные и личные неимущественные права аналогичных субъектов тех государств, в которых имеются специальные ограничения прав граждан и юридических лиц Таджикистана¹. Такие ограничения, как правило, устанавливаются специальным актом Правительства Республики Таджикистан. Речь идет об ответных, адекватных ограничениях прав иностранных граждан. Однако в некоторых странах СНГ, в частности в Республике Казахстан, исполнительная власть в лице Правительства не вправе устанавливать ответные ограничения прав граждан других государств. В соответствии с положениями ст. 1093 Гражданского кодекса Республики Казахстан право ограничения прав иностранных граждан и юридических лиц принадлежит законодательному органу².

Следует отметить, что в Республике Таджикистан вопросы реторсии, то есть применения ответных ограничений в отношении иностранных граждан, не стоят так остро, как в Российской Федерации, однако законодательством Таджикистана не исключается возможность применения таких мер.

На сегодняшний день, помимо Конституции РФ, международных договоров, основными источниками правового регулирования конституционно-правового статуса иностранных

¹ См. Гражданский кодекс Республики Таджикистан (часть III) от 1 марта 2005 г. № 84 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 28.04.2021).

² См. Гражданский кодекс Республики Казахстан (особенная часть) от 1 июля 1999 года № 409-І (в действ. ред.) [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1013880#pos=5;-155 (дата обращения: 18.05.2021 г.).

граждан выступают следующие нормативные акты:

– Федеральный закон РФ от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»¹, нормы которого не только регламентируют особенности правового статуса граждан РФ и порядок приобретения российского гражданства, но также закрепляют понятие и основы правового статуса иностранных граждан;

– Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»² – основной отраслевой закон, регламентирующий элементы правового статуса иностранцев, а также детализирующий его специфику в зависимости от режима пребывания. Принятие указанного нормативного акта стало существенным шагом на пути к консолидации и систематизации законодательства, регулирующего правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации. Данным нормативным правовым актом установлено, что иностранные граждане на территории РФ подчиняются российскому правопорядку, в состав которого в то же время включаются нормы международных договоров, тем самым достигается условный компромисс между законодательством Российской Федерации и законодательством той страны, гражданином которой выступает иностранец. Закон подчеркивает закрепленный в Конституции РФ и международных договорах принцип равноправия правового положения граждан и иностранцев и в целом предоставляет иностранным гражданам на территории РФ национальный режим за определенными изъятиями;

– Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без граж-

¹ О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

² О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

данства в Российской Федерации»¹, устанавливающий основу миграционного учета и миграционных отношений;

– отраслевое законодательство, регламентирующее участие иностранных граждан, в частности, в гражданских правоотношениях, в трудовых правоотношениях, в гражданском и арбитражном процессе, вопросы уголовной и административной ответственности, реализацию права на здравоохранение, образование, пенсионное обеспечение и социальную защиту, особенности участия в налоговых правоотношениях и т.п. – кодифицированные нормативно-правовые акты, а также отраслевые законы или отдельные главы и разделы отраслевого законодательства;

– ряд подзаконных актов, прежде всего, постановлений Правительства РФ, в которых детализируются отдельные элементы правового статуса иностранных граждан, например, порядок приема на работу и т.п.

Как было подчеркнуто выше, помимо общих, ключевых элементов правового статуса иностранных граждан (прав, включая ограничения, и обязанностей) имеются и факультативные элементы, которые характеризуют особенности конституционно-правового положения отдельных категорий иностранных граждан, находящихся в России на основании различных режимов пребывания. Суть указанных различий заключается в том, что на основании режима пребывания можно выделить несколько групп иностранных граждан с различной степенью подчиненности юрисдикции РФ.

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, иностранные граждане пребывают на территории России, реализуют свои права и обязанности в рамках специального режима, который определяется и подтверждается специальным документом: временное пребывание, временное проживание и постоянное проживание.

¹ О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» Федеральный закон Российской Федерации от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

Наиболее распространенный режим пребывания иностранных граждан в Российской Федерации – временное пребывание. Статус временно пребывающих имеют все иностранные граждане, которые находятся на территории РФ на основе одного из ключевых документов – визы или приглашения на въезд (оно оформляется либо Министерством иностранных дел РФ, либо Федеральной миграционной службой РФ). Срок временного пребывания по визе ограничен сроком действия выданной визы. Срок временного пребывания по приглашению – не более 90 суток. Аналогичные требования устанавливаются для категорий иностранных граждан, пользующихся правом безвизового въезда на территорию Российской Федерации в силу законодательства РФ или двусторонних (многосторонних) межгосударственных соглашений.

Правовой режим таких граждан подтверждается совокупностью документов – национальным паспортом иностранного гражданина, по которому осуществлен въезд на территорию РФ, с отметкой пограничного органа ФСБ РФ о пересечении границы РФ, а также миграционной картой, заполняемой при пересечении государственной границы России с проставлением отметки о въезде.

Для пересечения государственной границы Российской Федерации, в соответствии с действующим законодательством¹, иностранный гражданин должен предъявить документ, выданный уполномоченным органом иностранного государства и предназначенный для выезда за границу. В данном документе проставляется отметка о пересечении границы Российской Федерации, которая фиксирует дату въезда на территорию России и является начальной датой исчисления срока временного пребывания данной категории граждан на территории РФ, которое не может превышать по общему правилу 90 дней. В отдельных случаях данный срок может

¹ *Косовец Т. И.* Правовые аспекты пересечения государственной границы несовершеннолетними гражданами Российской Федерации // Миграционное право. 2011. № 1. С. 25.

быть продлен как в индивидуальном порядке (например, на срок действия разрешения на работу или патента), так и в силу законодательства для граждан определенных стран (например, в определенный временной период было легализовано право продления срока временного пребывания граждан Украины на территории РФ в связи с возможностью их мобилизации на родине).

Граждане некоторых государств (как правило, бывших республик СССР) имеют право пересекать границу РФ по внутреннему документу (паспорту) своего государства. Обычно подобные привилегии являются взаимными, то есть граждане РФ имеют встречное право пересекать границу такого государства по внутреннему гражданскому паспорту РФ, хотя могут быть предусмотрены исключения. В таком случае документом, подтверждающим правовой режим такого иностранного гражданина будет действительная миграционная карта с отметкой о пересечении границы РФ.

Вторым режимом пребывания иностранных граждан на территории РФ является временное проживание. Иностранные граждане, пребывающие в России и имеющие статус временно проживающих, в значительной степени подчиняются юрисдикции Российской Федерации. Основным документом, подтверждающим статус лица, временно проживающего на территории РФ, является разрешение на временное проживание, которое представляет собой, как правило, специальную отметку в документе, подтверждающем гражданство иностранного государства, предназначенном для выезда за рубеж, или оформляется отдельным документом. Ключевыми основаниями для получения указанного статуса являются такие, как наличие постоянного места жительства в РФ, пребывание в браке с гражданином РФ, факт рождения на территории СССР и пребывания ранее в гражданстве, наличие детей-граждан РФ и ряд других. Приобретение статуса временно проживающего лица возможно в результате прохождения сложной системы административных процедур и в большин-

стве случаев обязательным этапом натурализации иностранного гражданина (приобретения гражданства РФ). Срок действия разрешения на временное проживание в РФ составляет три года, и его действие в ряде случаев может быть прекращено, прежде всего, в случаях, когда лицо проживает на территории РФ менее установленного срока в течение календарного периода. Необходимо отметить, что разрешение на временное проживание выдается в пределах конкретного субъекта РФ, и у иностранного гражданина отсутствует право самостоятельно, по своему усмотрению и без соответствующего разрешения его изменить.

Наиболее приближенным к правовому статусу гражданина РФ выступает статус постоянно проживающего на территории РФ иностранного гражданина, основанием для подтверждения которого выступает наличие специального документа – вида на жительство. Срок действия указанного документа – 5 лет, его получению, как правило, предшествует обязательное получение статуса временно проживающего иностранного гражданина, в то же время для получения указанного статуса, в первую очередь, требуется намерение иностранного гражданина вступить в более устойчивую правовую связь с Российским государством, а в перспективе – получить российское гражданство, право на которое по общему правилу возникает по истечении пятилетнего срока постоянного проживания на территории России. В ряде случаев действующим законодательством Российской Федерации предусматривается возможность подачи запроса на приобретение гражданства Российской Федерации без наличия вида на жительство сразу после получения разрешения на временное проживание.

В Российской Федерации режим пребывания является ключевым факультативным элементом правового статуса иностранного гражданина, однако не единственным. Во-первых, особенности правового статуса имеются у иностранных граждан – сотрудников дипломатических представитель-

ств, консульских учреждений, международных организаций, а также у аккредитованных иностранных журналистов.

Кроме того, существенные отличия имеются в правовом статусе иностранных граждан, имеющих право на безвизовый въезд в РФ, – речь идет, прежде всего, об их участии в трудовых отношениях, однако имеются также и особенности, связанные с пересечением государственной границы РФ, и целый ряд других аспектов правового статуса.

Необходимо отметить, что правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации имеет существенную специфику в зависимости от режима пребывания на территории Российской Федерации, особенности которого определяют степень подчиненности юрисдикции государства.

В законодательстве Республике Таджикистана в отличие от Российского законодательства об иностранцах, с точки зрения пребывания, устанавливаются две категории иностранных граждан:

- 1) постоянно проживающие иностранные граждане;
- 2) временно пребывающие иностранные граждане.

Постоянно проживающими в Республике Таджикистан признаются иностранные граждане и лица без гражданства, имеющие вид на жительство. Вид на жительство в Республике Таджикистан иностранным гражданам, достигшим 16-летнего возраста, выдается органами внутренних дел по месту постоянного жительства в Республике Таджикистан на срок действия загранпаспортов, но не более, чем на 5 лет, а достигшим 45-летнего возраста – на весь срок действия загранпаспортов.

Получение вида на жительство зависит от срока пребывания. Согласно вышеупомянутому положению, если иностранные граждане въезжают в Республику Таджикистан на срок более шести месяцев, то они в обязательном порядке должны получить вид на жительство в органах внутренних дел. Срок вида на жительство продлевается с продлением срока въездной и выездной визы. Без продления срока въезд-

ной и выездной визы срок вида на жительство не продлевается.

Временно пребывающие в Республике Таджикистан иностранные граждане проживают на территории Республики Таджикистан по заграничным паспортам, зарегистрированными в установленном порядке. Заграничные паспорта представляются для регистрации по прибытии в пункт назначения в течение 10 рабочих дней¹.

Иностранные граждане, временно пребывающие в Республике Таджикистан в безвизовом порядке, регистрируются на срок, не превышающий сроки, установленные международными договорами Таджикистана. В случае отсутствия таких международных договоров Таджикистана, если срок безвизового пребывания не указан, регистрация осуществляется на срок, указанный в заявлении иностранного гражданина или заявке организации, принимающей иностранного гражданина, но не более чем на 1 год.

Для всех иностранных граждан и лиц без гражданства, кроме граждан тех стран, которые на основании двустороннего или многостороннего Соглашения въезжают в Республику Таджикистан и выезжают из республики без визы с дипломатическими, служебными и общегражданскими заграничными паспортами, для въезда, проживания и выезда из Республики Таджикистан необходима виза. Согласно законодательству Республики Таджикистан действуют 19 категорий виз, которые выдаются в зависимости от цели поездки иностранного гражданина и лица без гражданства. Визы разделяются на следующие категории: дипломатическая, служебная, инвес-

¹ Правила пребывания иностранных граждан в Республике Таджикистан и Правила транзитного проезда иностранных граждан через территорию Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 15 мая 1999 года № 218 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 28.04.2021).

торская, деловая, трудовая, туристическая, учебная, частная, на постоянное место жительства, экипажу воздушных судов и т.д.¹.

На основании двусторонних и многосторонних соглашений, подписанных Республикой Таджикистан с иностранными государствами, в отношении 21 страны действует порядок безвизового въезда и выезда по определенным видам паспортов. В целях повышения уровня инвестиционной и туристической привлекательности республики для граждан отдельных иностранных государств, предусмотрен упрощенный порядок условий въезда, пребывания и передвижения иностранных граждан на территории республики. На сегодняшний день в Таджикистане внедрена упрощенная визовая система для граждан 112 иностранных государств.

Анализ законодательства Республики Таджикистан показал, что законодатель разделяет иностранных граждан на две категории: 1) постоянно проживающие; 2) временно пребывающие иностранные граждане. Такая категория иностранных граждан, как временно проживающие, в законодательстве Таджикистана отсутствует. Однако в Законе Республики Таджикистан «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан» от 2 января 2018 г. некоторые социальные права предусмотрены именно для этой категории иностранных граждан. Например, ст. 7 предусматривает, что «иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Республику Таджикистан для временного проживания, могут заниматься определенной трудовой деятельностью ...» и «иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Республику Таджикистан

¹ Правила оформления, выдачи визы и электронной визы Республики Таджикистан иностранным гражданам и лицам без гражданства [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 25 января 2017 года № 31 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 28.04.2021).

для временного проживания, имеют право на получение пособий и другие виды социального обеспечения ...».

Законодатели иностранных государств стремятся разрешить терминологические противоречия разными путями. Примечателен опыт российского законодателя, который разделяет иностранных граждан на три группы: временно пребывающих, временно проживающих и постоянно проживающих¹. Отсутствие такой категории иностранных граждан, как временно проживающие, на наш взгляд, является пробелом в законодательстве Республики Таджикистан и требует нормативного регулирования. В связи с этим, с учетом опыта Российской Федерации, предлагается закрепить в ст. 5 Закона Республики Таджикистан «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан» следующее положение: *«Временно проживающий в Республике Таджикистан иностранный гражданин – лицо, получившее разрешение на временное проживание»*.

Отметим, что в систему законодательства, регламентирующего (специализированно или в отдельных нормах) конституционно-правовой статус иностранных граждан и развивающего нормы Конституции входит также законодательство, непосредственно регулирующее миграционные процессы. Правовые отношения в области миграции в Российской Федерации регулируются достаточно большим количеством нормативных правовых актов разного уровня.

Хотелось бы подчеркнуть, что Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» не дает определение иммигранта и миграции. Как правильно замечают исследователи А. С. Прудников и Р. В. Шагиева, «... нормативные правовые акты не определяют правового механизма иммиграции, они не содержат определений «иммигрант», «иммиграционные

¹ Жемчужников А. А. Основы правового положения иностранцев в России и государствах Таможенного союза: монография. Волгоград: ВА МВД России, 2017. С. 20.

отношения» и других значимых правовых категорий в рассматриваемой сфере, что существенным образом влияет на системное развитие российского законодательства в сфере миграции»¹. Исследователь Л. В. Андриченко также обращает на это внимание и считает, что «отсутствие нормативного определения понятия миграции создает известную сложность в отграничении предмета регулирования миграционного законодательства от предметов правового регулирования иных отраслей российского законодательства»².

В отличие от Российской Федерации в Республике Таджикистан отношения в области миграции регулируются Законом Республики Таджикистан «О миграции» который в соответствии с преамбулой «регулирует отношения в области миграции населения, определяет правовые, экономические и социальные основы миграционных процессов, а также создание необходимых условий жизни на новом месте для лиц и семей, возвращающихся на свою историческую Родину»³.

В ст. 1 Закона приводятся определения следующих понятий: «миграция – безвозвратное, временное, а также сезонное перемещение физических лиц из Республики Таджикистан и в Республику Таджикистан, а также переселение физических лиц внутри Республики Таджикистан, связанное со сменой места жительства, работы; иммигрант – иностранный гражданин или лицо без гражданства, прибывшее в Республику Таджикистан для временного или постоянного проживания».

Понятие иммигранта, представленное в законе «О мигра-

¹ Прудников А. С., Шагиева Р. В. Законодательство в сфере миграции и пути его совершенствования // Евразийская адвокатура. 2019. № 1 (38). С. 117.

² Андриченко Л. В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства // Журнал российского права. 2018. № 3 (255). С. 8.

³ О миграции [Электронный ресурс]: закон Республики Таджикистан от 11 декабря 1999 года № 882 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 06.05.2021).

ции», достаточно четко и хорошо подходит для определения второй упомянутой категории иностранных граждан – прибывших в Республику для проживания на определенный период (а не временного пребывания).

Используемое в законе понятие «миграция» представляется менее удачным, хотя и соответствующим экономико-правовым дефинициям, встречающимся в литературных источниках и рассматривающим миграцию в широком контексте – как все случаи перемещения граждан из государства в другое государство, а также внутри страны¹.

Кроме того, миграция бывает внутренней и внешней и данную терминологию целесообразно раскрыть в законе «О миграции».

В то же время в классическое понимание внешней миграции не входят случаи временного (краткосрочного) пребывания граждан в иностранном государстве (сказанное аналогичным образом справедливо и для случая внутренней миграции). К таким случаям, помимо прочего, относятся туристические визиты, деловые поездки, визиты по личным целям (например, провести родственников, посетить ритуальные мероприятия и др.). Чтобы не вводить правоприменителя в заблуждение, следует четко разграничивать категории миграции, тем более что вся внешняя миграция представлена случаями «перемещения» (включая временное) иностранных граждан.

Разрабатывая рекомендации по совершенствованию законодательства в данной сфере, следует руководствоваться интересами обеспечения, надлежащего правопонимания конкретными субъектами, прежде всего, самими иностранными гражданами. Передовой зарубежный опыт убедительно свидетельствует о том, что, разрабатывая (совершенствуя) миграционное законодательство, следует априори основываться

¹ См.: *Метелев И. С.* Миграция, цивилизация, адаптация (концептуальная связь понятий): монография. Омск: ИП Скорнякова, 2012. С. 22.

на том, что «среднестатистический» внешний мигрант – законопослушный член общества, стремящийся выполнить все формальности, предусмотренные законодательством страны пребывания, проживания, и – при желании установить с ней долгосрочные связи – готов предпринять все надлежащие усилия для полноценной интеграции в местное общество, с учетом его социальных, политических, религиозных и культурных реалий¹.

Действующее миграционное законодательство как Российской Федерации, Республики Таджикистан, так и многих стран постсоветского пространства, ориентировано на административного правоприменителя – правоохранительные органы (иные органы, компетентные в вопросах административного управления сферой внешней миграции), суды и др.

Впрочем, следует также учитывать и основного пользователя законодательства – мигрантов. Необходимо исходить из соображений о том, что для построения правового государства необходимо обеспечивать высокий уровень правового сознания и правовой культуры граждан, включая иностранных, а не стремиться обеспечивать законность и правопорядок исключительно административными и карательными инструментами и средствами.

В контексте настоящего исследования важным шагом на пути к прогрессу в обеспечении понимания иностранными гражданами и надлежащего применения государственными органами законодательства выступает его систематизация, которой, помимо прочего, должен быть подвергнут колоссальный массив норм с целью обеспечения элементов конституционно-правового статуса иностранцев, прежде всего, в части учетной и контрольной работы. Важнейшим видом систематизации действующего законодательства традиционно выступает его кодификация.

¹ *Никольская Г. К.* Государственная иммиграционная политика США: монография. М.: ИМЭМО РАН, 2015. С.15.

Значимость кодификации миграционного законодательства, как думается, определяется нижеследующим.

Основным недостатком законодательства современного Таджикистана является, с одной стороны, избыточность нормативно-правовой базы, с другой – ее неполнота. На эту проблему обратил внимание, исследователь Ф. Ш. Бобоназарзода отметив: «законов принято даже слишком много. Многие из них дублируют друг друга, но в целом ряде случаев так и не решают поставленных задач»¹. Такая оценка в полной мере относится и к миграционному законодательству. В настоящее время в Республике Таджикистан действует множество нормативных правовых актов разного уровня, такие как: Законы Республики Таджикистан «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства» от 2 января 2018 года № 1471, «О миграции» от 11 декабря 1999 года № 882, «О беженцах» от 10 мая 2002 года № 50, Постановления Правительства Республики Таджикистан «Об утверждении правил пребывания иностранных граждан в Республике Таджикистан и правил транзитного проезда иностранных граждан через территорию Республики Таджикистан» от 15 мая 1999 года № 218, «О Правилах оформления, выдачи визы и электронной визы Республики Таджикистан иностранным гражданам и лицам без гражданства» от 25 января 2017 года № 31 и др., которые регулируют права и обязанности иностранных граждан, а также условия их пребывания в Республике Таджикистан.

Многие исследователи подчеркивают, что разобщенность правовых норм, определяющих элементы правового статуса иностранных граждан при участии в отдельных видах правоотношений, не способствует эффективному правоприменению и комплексному пониманию прав и обязанностей, преж-

¹ *Бобоназарзода Ф. Ш.* Конституционно-правовые основы обеспечения личных прав и свобод человека и гражданина органами внутренних дел Республики Таджикистан: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 165-166.

де всего, самими иностранцами¹. Нередко незнание своих прав и обязанностей приводит к совершению иностранцами правонарушений, и в целом не способствует установлению эффективного миграционного контроля и учета. Государство, в свою очередь, не всегда может оказать действительно эффективную правовую помощь и защиту пребывающим на ее территории иностранным гражданам.

Возможным решением данной проблемы могла бы стать разработка и принятие специализированного кодифицированного правового акта – Миграционного кодекса Республики Таджикистан. Данный вопрос актуален и для Российской Федерации, обоснованность принятия единого кодифицированного акта в России нашла свое отражение в ряде исследований². Например, профессор Л. В. Андриченко, обосновывая

¹ См.: *Корсик К. А.* Теория, практика и проблемы правового регулирования статуса иностранных граждан в Российской Федерации: (Опыт сравнительно-правового исследования). дис. ... докт. юрид. наук. М., 1999. 317 с.; *Андрейцо С. Ю., Грищенко Т. А., Яхина Ю. Х.* К вопросу о защите прав иностранных граждан в современной России / В сборнике: Российский конституционализм: уроки истории и современность: (к 100-летию первой Конституции (Основного закона) РСФСР 1918 года и 25-летию Конституции Российской Федерации 1993 года) Материалы региональной научно-практической конференции. 2018. С. 25-27; *Богданова О. В.* Совершенствование правового регулирования положения иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ // Экономика и право современной России: проблемы и пути развития: материалы II международной научно-практической конференции. Самара: НОАНО ВПО СИБиУ, 2014. С. 135-138; *Бухонова И. Н.* Механизм правового регулирования труда иностранных граждан // Перспективы развития законодательства на современном этапе: сборник научных статей по итогам Всероссийской научно-практической конференции студентов, аспирантов и преподавателей (заочной). Дмитровград: ДИТИ НИЯУ МИФИ, 2014. С. 39-44; *Мелехин А. В.* О формах и методах обеспечения законности в сфере действия административных правоотношений современной России // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2017. № 4 (43). С. 27-32.

² *Жемчужников А. А.* Конституционный статус иностранцев в Российской Федерации и Республике Казахстан: сравнительно-правовой анализ:

принятие миграционного кодекса, приводит пример положительного опыта создания и успешного действия миграционного кодекса в Республике Азербайджан и отмечает, что «... кодекс позволил бы обеспечить «стягивание» всего массива законодательного регулирования в рамках единого документа, что весьма эффективно с точки зрения его применения, а также решить многие другие проблемы систематизации миграционного законодательства, способствуя не только упорядочению всей нормативной правовой основы, но и коренной переработке его отдельных элементов, обеспечению их согласованности, компактности, в том числе путем расчистки нормативного материала от излишних, устаревших и дублирующих себя норм»¹.

Вместе с тем исследователи к объективным условиям, от которых зависит процесс кодификации законодательства в сфере миграции, относят:

1) объективную потребность совершенствования правового обеспечения реализации миграционной политики;

2) динамичное развитие общественных отношений в сфере миграции, влекущее формирование обособленного элемента российской правовой системы;

3) необходимость устранения пробелов правового регулирования общественных отношений в сфере миграции;

4) реальную потребность населения (потенциальных мигрантов) в четком и ясном процессе реализации норм мигра-

дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 143-144; *Андрейцо С. Ю., Хазов Е. Н.* Современные тенденции реализации миграционной политики в России // Вестник экономической безопасности. 2016. № 2. С. 18-23; *Прудников А. С., Шагиева Р. В.* Законодательство в сфере миграции и пути его совершенствования // Евразийская адвокатура. 2019. № 1 (38). С. 117-120; Кодификация нормативных правовых актов в сфере миграции: монография / В. Ю. Федорович [и др.]. М.: Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, 2019. 161 с.

¹ *Андриченко Л. В.* Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. 2014. № 12 (216). С. 15. С. 5-15.

ционного законодательства¹.

Таким образом, в соответствии с вышеизложенными соображениями предлагается примерная структура Миграционного кодекса Республики Таджикистан (Российской Федерации).

Представляется, что Миграционный кодекс целесообразно структурировать по нескольким разделам. В первом разделе «Общие положения» следует отразить основы миграционного законодательства, включающие в себя принципы миграционного законодательства, основные понятия, сферу применения, а также иные, непосредственно связанные с ними отношения. Следует отметить, что название данного раздела является классическим для большинства законодательных актов не только Таджикистана, но и РФ.

Во втором разделе «Въезд в Республику Таджикистан и выезд из Республики Таджикистан», по нашему мнению, должны содержаться положения, закрепляющие вопросы въезда иностранцев в Республику Таджикистан, выезд их из Республики Таджикистан, запреты и ограничения, связанные с въездом иностранцев в Республику Таджикистан. Также в данном разделе должны закрепляться вопросы транзитного проезда иностранцев через территорию Таджикистана. Название раздела продиктовано не только юридической техникой оформления содержания данного кодекса, но и необходимостью быть понятным иностранным гражданам, прибывающим в Республику Таджикистан.

В третий раздел необходимо включить перечень документов, дающих иностранцам право въезда в Республику Таджикистан, временного пребывания и проживания, а также постоянного проживания и правила выдачи таких документов.

¹ Совершенствование законодательства в сфере миграции: конституционно-правовой анализ и практика реализации: монография / В. Ю. Федорович [и др.]. М.: Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, 2018. С. 6.

К четвертому разделу «Трудовая миграция» следует отнести вопросы государственного регулирования трудовой миграции. Данный раздел в основном будет включать в себя общественные отношения, регулируемые Законом Республики Таджикистан «О миграции» от 11 декабря 1999 года № 882.

Пятый раздел «Основы правового положения иностранцев в Республике Таджикистан». Данный раздел устанавливает права, свободы и обязанности иностранцев, то есть основой данного раздела должен стать Закон «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства» от 2 января 2018 года № 1471.

Шестой раздел «Основы правового положения беженцев» определяет порядок обращения и рассмотрения ходатайства о признании беженцами лиц, ищущих убежище, а также основания для отказа лицу, ищущему убежище, в предоставлении статуса беженца и другие вопросы, вытекающие из содержания Закона «О беженцах» от 10 мая 2002 года № 50.

Последний седьмой раздел «Заключительные и переходные положения».

Говоря о разработке и совершенствовании законодательства, регламентирующего обеспечение и реализацию конституционно-правового статуса иностранных граждан, представляется также целесообразным указать на следующий аспект.

В связи с активной интеграцией Республики Таджикистан в Евразийский экономический союз (далее – ЕАЭС) приоритетными направлениями дальнейшей разработки выступают гармонизация миграционной политики Республики Таджикистан и стран ЕАЭС, разработка единого миграционного законодательства, недопущение использования прозрачности границ между странами ЕАЭС в целях нарушения миграционных норм и правил отдельных стран.

Как думается, представители законодательных органов Республики Таджикистан в тесном сотрудничестве с представителями компетентных органов в сфере разработки перспек-

тивного законодательства должны выступить с инициативой по поводу разработки и принятия Единого миграционного кодекса ЕАЭС, прототипом которого может выступить модель предлагаемого нами Миграционного кодекса Республики Таджикистан, дополненная универсальными аспектами и механизмами миграционно-правового регулирования, характерными и значимыми для конституционно-правового регулирования в других государствах ЕАЭС.

На наш взгляд, в миграционном законодательстве Республики Таджикистан по-прежнему недостаточно развит гуманитарный компонент, в частности, не предусматриваются возможности установления льготных режимов для определенных категорий иностранных граждан в экстраординарном порядке и соответствующие ему изъятия из контрольной деятельности ОВД. Пример Российской Федерации, в последние годы прошедшей через интеграцию нового субъекта федерации, а также решившей вопрос об упрощении правового режима граждан Украины, пребывающих и проживающих в России, с учетом фактических условий напряженности (конфликта) между двумя государствами, свидетельствует о том, что возможность соответствующих изъятий должна быть предусмотрена напрямую в действующем законодательстве. С одной стороны, такая возможность не приводит к необоснованному ограничению прав и свобод неограниченного (неопределенного) круга лиц, с другой стороны, предусмотренные возможности способствуют скорейшей адаптации законодательства под меняющиеся социально-экономические, внешнеполитические реалии и не приводят к необоснованным проволочкам с реальной защитой прав и свобод определенных групп мигрантов в связи с отсутствием соответствующих возможностей в действующем законе. А в связи со вступлением в ЕАЭС и в свете предлагаемой нами разработки единого Миграционного кодекса союза, такая новация видится неизбежной.

Данное предложение должно быть реализовано не только

путем внесения изменений в программный акт – Концепцию миграционной политики, но и дополнения законодательства о правовом статусе иностранных граждан нормой о допустимости принятия экстраординарных мер в сфере государственной миграционной политики в связи с гуманитарными соображениями, не уменьшающими объем прав и свобод других иностранных граждан, однако на временной основе, до исключения воздействия негативного фактора гуманитарного порядка, с целью предоставления максимального режима благоприятствования для определенных категорий иностранных граждан в зависимости от их национальной принадлежности.

Одним из основных направлений внешней политики Республики Таджикистан, в соответствии с Концепцией правовой политики Республики Таджикистан на 2018-2028 г., является осуществление внешней правовой политики на основе содействия созидательной и законной деятельности обществ таджиков и соотечественников в других странах¹.

Учитывая то, что достаточно большое количество таджиков проживает за пределами Республики Таджикистан в ближнем и дальнем зарубежье (по информации Общества таджиков и персоязычных народов мира «Пайванд», на сегодняшний день в разных странах мира проживает около 25 миллионов таджиков), предлагается изучить опыт Российской Федерации и других стран по сотрудничеству с соотечественниками, проживающими за рубежом. Например, постановлением Правительства Киргизской Республики от 31 декабря 2019 года № 734 утверждена новая редакция Инструкции о порядке оформления виз Кыргызской Республики², со-

¹ Концепция правовой политики Республики Таджикистан на 2018-2028 годы [Электронный ресурс]: указ Президента Республики Таджикистан от 6 февраля 2018 года № 1005 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 12.05.2021).

² Об утверждении Инструкции о порядке оформления виз Кыргызской Республики: постановление Правительства Киргизской Республики от 31

гласно которой введен новый вид визы для этнических киргизов и местных уроженцев. «Визу соотечественников» смогут бесплатно оформить этнические киргизы, уроженцы Кыргызстана или Киргизской ССР, которые хотят посетить родину или вернуться насовсем. В Узбекистане в 2018 году, с целью поддержания и развития сотрудничества с соотечественниками, стремящимися к сохранению духовной, культурной и правовой связи со страной, а также к участию в экономической и общественной жизни страны, была принята «Концепция государственной политики Республики Узбекистан в сфере сотрудничества с соотечественниками, проживающими за рубежом»¹.

Также хотелось бы отметить, что еще при советской власти Правительством Армянской Республики был образован Комитет по делам армян, возвращающихся из других государств, и предусмотрен упрощенный порядок приема в гражданство. В этой связи, как отмечает исследователь А. И. Имомов, законодательство Республики Таджикистан не предусматривает случаи репатриации, то есть предоставление гражданства лицам таджикской национальности, согласно межгосударственным договорам, возвращающимся на свою историческую родину из других государств. Между тем в ряде стран этот порядок не только предусмотрен, но и очень широко применяется. В связи с этим А. И. Имомов высказывает мнение, что «наряду с общим правилом приема в гражданство и восстановлением в гражданстве, целесообразно установление особого упрощенного порядка восстановления

декабря 2019 года № 734 // Официальный сайт Министерства иностранных дел Киргизской Республики. Режим доступа: <https://mfa.gov.kg/ru> (дата обращения: 13.05.2020).

¹ Об утверждении Концепция государственной политики Республики Узбекистан в сфере сотрудничества с соотечественниками, проживающими за рубежом: постановление Президента Республики Узбекистан от 25 октября 2018 года № ПП-3982 // Национальная база данных законодательства. Режим доступа: <https://lex.uz> (дата обращения: 13.05.2020).

в гражданстве и предоставления гражданства для таджиков, возвращающихся из-за рубеж на свою историческую родину»¹.

В Российской Федерации правовой основой государственной политики в данном направлении являются: Федеральный закон «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом» от 24 мая 1999 года², «Концепция поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубежом»³ от 30 августа 2001 г., «Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»⁴ от 22 июня 2006 года и другие нормативные правовые акты.

Хотелось бы отметить, что в Таджикистане за прошедшие годы проделана значительная работа по развитию постоянного диалога и сотрудничества с соотечественниками, проживающими за рубежом, поощрению их участия в проводимых в стране реформах, а также содействию полноценной и всесторонней реализации их прав и интересов. В настоящее время многие наши соотечественники вносят достойный и ощутимый вклад в развитие экономики, социальной сферы,

¹ *Имомов А. И.* Укрепление государственности и создание гражданского общества в Таджикистане: монография. Душанбе, 2003. С. 172.

² О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: Федеральный закон Российской Федерации от 24 мая 1999 года № 99 (в действ. ред.) // Собрание законодательства Российской Федерации 1999 г. № 22 ст. 2670.

³ Концепция поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубежом: указ Президента Российской Федерации от 30 августа 2001 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

⁴ О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: указ Президента Российской Федерации от 22.06.2006 № 637 // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 12.05.2021).

науки, культуры, спорта и других направлений, повышение авторитета своей исторической Родины, а также укрепление ее отношений с внешним миром. В связи с этим в своем послании Парламенту страны по итогам 2019 года Президент Республики Таджикистан внес предложение «... с целью упрощения передвижения зарубежных соотечественников, лицам, родившимся в Таджикистане, выдавать многократные 3-х годовые визы»¹.

Вместе с тем, несмотря на безусловную значимость и растущую актуальность развития связей с соотечественниками, сохраняется ряд проблем, препятствующих плодотворному сотрудничеству и полноценному вовлечению их потенциала в качественное улучшение проводимых реформ. В связи с этим предлагается разработать и принять «Концепцию государственной политики по сотрудничеству с соотечественниками, проживающими за рубежом» (Приложение № 2). Данный документ должен представляет собой единую систему взглядов, определяющих принципы, цели, основные направления и механизмы проведения политики страны в данной сфере.

В последние годы активно прорабатываются положения российского законодательства о социализации иностранных граждан и введении их в единое культурное пространство Российского государства². Постоянное пребывание и прожи-

¹ Послание Президента Республики Таджикистан к Маджлиси Оли. Душанбе, 26.12.2019 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Республики Таджикистан. – Режим доступа: <http://www.president.tj> (дата обращения: 22.05.2021).

² *Андрейцо С. Ю., Булатов Р. Б.* Адаптация и интеграция иностранных граждан в субъектах Российской Федерации: правовые аспекты (на материалах Санкт-Петербурга) // Юридический мир. 2018. № 8. С. 50; *Жестяников С. Г., Екимов И. В., Хазов Е. Н.* Актуальные вопросы и основные направления адаптации и интеграции трудовых мигрантов в российское общество (на примере опыта работы УФМС России по Вологодской области) // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 3. С. 172.

вание иностранных граждан в РФ возможно лишь при условии владения русским языком на достаточном уровне, знания основ российской культуры и истории. В законодательство вводятся положения об обязательном подтверждении данных навыков. Соответствующие аспекты практически не находят отражение в законодательстве Республики Таджикистан, хотя в рамках перспективного совершенствования и реформирования законодательства, определяющего элементы конституционно-правового статуса иностранных граждан, безусловно, должны найти свое эффективное разрешение.

Теория и практика миграционного регулирования убедительно свидетельствует о том, что законодатель все еще находится в поиске баланса элементов правового статуса иностранных граждан. Несмотря на стабильность существующих конституционно-правовых норм, законодательство Республики Таджикистан, регламентирующее правовой статус иностранных граждан, находится в постоянной динамике, характеризуется множеством разрозненных разноуровневых правовых актов, неоднозначным их толкованием в правоприменительной практике, отсутствием единства и последовательности в реализации государственной миграционной политики и ее правового закрепления. До сих пор не сформирована система организационно-правовых механизмов социально-культурной и правовой адаптации внешних мигрантов. Соответствующие механизмы могли бы быть проработаны в рамках рекомендуемой нами кодификации миграционного законодательства, при этом за основу модели правового регулирования могут быть взяты наработки российского законодателя.

К сожалению, принятие подобного республиканского закона и его реализация в настоящее время представляются затруднительными ввиду объективных проблем в экономической сфере, нехватке бюджетного финансирования для масштабных, прежде всего, инфраструктурных, реформ в системе социокультурной адаптации иностранных граждан.

В то же время следует вспомнить о печальном опыте западных стран по адаптации и интеграции мигрантов. Несвоевременное создание и развитие инфраструктуры адаптации и интеграции привело и будет приводить к масштабным социальным взрывам, цена которых – жизни сотен европейцев, унесенные террористическими актами, совершенными неассимилированными мигрантами. Следовательно, никакие соображения экономического порядка не могут быть основанием для торможения принятия перспективного законодательства Республики Таджикистан о социокультурной адаптации иностранных граждан - внешних мигрантов. Данное законодательство (в наиболее идеальной перспективе – часть Миграционного кодекса) представляется целесообразным дополнить системой мер по развитию правовой пропаганды и повышению правовой грамотности среди иностранных граждан.

Таким образом, сравнительно-правовая характеристика конституционно-правового регулирования статуса иностранных граждан в Российской Федерации и Республике Таджикистан показала, что Конституции государств предоставляют иностранцам в основном одинаковый объем прав, свобод и обязанностей. Однако содержание отдельных конституционных прав для иностранцев в Российской Федерации значительно шире, чем в Республике Таджикистан, что в большей мере соответствует нормам международного права. Также следует обратить внимание на опыт Российской Федерации в части закрепления в законодательстве такой категории иностранных граждан как «временно проживающие», института сотрудничества с соотечественниками, проживающих за рубежом и др.

ГЛАВА 2. РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОБЕСПЕЧЕНИИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

§ 2.1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВОВОГО СТАТУСА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

В современных демократических государствах, признающих принцип уважения прав и основных свобод человека, каждый орган государственной власти и местного самоуправления в своей деятельности обязан данный принцип беспрекословно соблюдать. Иными словами, начиная с Президента как с гаранта Конституции и заканчивая чиновниками органов местного самоуправления, все институты власти, все должностные лица обязаны обеспечивать реализацию прав и свобод иностранных граждан, а также контролировать соблюдение ими своих обязанностей.

Однако в механизме государства выделяются органы специальной компетенции, которые в своей деятельности непосредственно и на постоянной основе обеспечивают реализацию прав, свобод и обязанностей иностранными гражданами. В подавляющем большинстве государств мира значительную роль в обеспечении конституционно-правового статуса иностранных граждан играют правоохранительные органы, в частности, органы внутренних дел. Не составляет исключение и Республика Таджикистан. Как справедливо отмечают исследователи, министерство внутренних дел с момента его основания и до настоящего времени осуществляет комплекс функций, направленных, прежде всего, на защиту прав и свобод человека и гражданина¹.

¹ Грищенко Л. Л., Корабельникова Ю. Л. Отдельные аспекты ведомственного контроля в органах внутренних дел: история и

Традиционно в доктрине государственного управления органам внутренних дел отводится важная роль в обеспечении миграционного контроля, в легализации статуса иностранного гражданина и выдаче разрешений различного рода, а также в физической защите иностранных граждан и их прав в сочетании с возможностью применения к ним насилия в случае грубого неисполнения ими своих обязанностей или без такового¹.

Представляется целесообразным обратить внимание на то, что деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционно-правового статуса иностранных граждан в Республике Таджикистан не следует сводить исключительно к управлению в сфере внешней миграции, хотя именно данное направление играет первоочередную роль в работе правоохранительных органов.

Кроме данного направления деятельности, органами внутренних дел Республики Таджикистан осуществляется миграционный контроль, а в рамках повседневной деятельности по охране прав и свобод граждан, по обеспечению правопорядка – защита прав и свобод, ограничение последних при нарушениях закона в установленных случаях, а также временное ограничение свободы передвижения и обеспечение выдворения за пределы государства в случае вынесения соответствующего судебного решения.

современность // В сборнике: Российская полиция: три века служения Отечеству Сборник статей Юбилейной международной научной конференции. В 2-х частях. Под ред. В. Л. Кубышко. 2019. С. 414.

¹ *Новопавловская Е. Е.* О некоторых функциях и полномочиях Министерства внутренних дел Российской Федерации в сфере миграции // Российская полиция: три века служения Отечеству: материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции (Санкт-Петербург, 23-25 апреля 2018 г.) / Под. ред. Н. С. Нижник. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. С. 203; *Харламов С. О.* Иммиграционный контроль в системе функций органов внутренних дел России: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 4.

Конституционно-правовые основы деятельности ОВД состоят из системы разноуровневых источников, включающих в себя Конституцию Республики Таджикистан, международные правовые акты, признанные Республикой Таджикистан, конституционные законы, законы, указы Президента Республики Таджикистан, постановления Правительства Республики Таджикистан, нормативные правовые акты МВД Республики Таджикистан.

Среди правовых основ деятельности ОВД Республики Таджикистан по обеспечению правового статуса иностранных граждан основное место отводится Конституции Республики Таджикистан. Конституция Таджикистана 1994 г. в ст. 5 провозгласила человека, его права и свободы высшей ценностью, закрепила обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права не только граждан Таджикистана, но и иностранных граждан. Как справедливо отмечают исследователи, иностранные граждане, пребывающие на территории другого государства, имеют некоторые ограничения в своей правоспособности, следовательно, потенциально подвергаются большой опасности быть ущемленными в своих субъективных правах¹. В связи с этим защита конституционных прав иностранных граждан, закрепленная в главе второй Конституции Республики Таджикистан, является важным направлением деятельности органов внутренних дел.

Защита конституционных прав и свобод иностранных граждан является одной из главных задач деятельности милиции, а права данных лиц в Таджикистане регулируются и охраняются не только Конституцией, законами, но и международными правовыми актами, которые закрепляют права человека, раскрывают их содержание, регулируют цели, основания, пределы ограничения прав и свобод, обязанности государств по их обеспечению. Большинство международных

¹ Новичкова И. А. Обеспечение конституционно-правового статуса иностранных граждан в деятельности органов внутренних дел России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С.103.

правовых актов в сфере прав человека является «самоисполнимыми», следовательно, могут непосредственно применяться субъектами внутригосударственного права, в том числе и сотрудниками органов внутренних дел¹.

Наибольшее значение в деятельности ОВД имеют международные правовые акты общего и специального характера, гарантирующие целый комплекс прав человека, в том числе иностранных граждан. К ним относятся: Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г., Конвенция о статусе беженцев 1951 г. др.

Также в деятельности ОВД при обеспечении прав и свобод иностранных граждан в Республике Таджикистан особое значение имеют многосторонние и двусторонние договоры и соглашения с различными государствами, в которых на взаимных основах устанавливаются определенные права и обязанности. Например, Соглашение между Правительством Республики Белоруссия, Правительством Республики Казахстан, Правительством Киргизской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан от 30 ноября 2000 года «О взаимных безвизовых поездках граждан»², Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан от 16 октября 2004 года «О трудовой деятельности

¹ Стёпкин Е. Ю. К вопросу о классификации международных договоров, составляющих правовую основу деятельности органов внутренних дел // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2015. № 3. С. 176.

² Соглашение между Правительством Республики Белоруссия, Правительством Республики Казахстан, Правительством Киргизской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан (Минск, 30 ноября 2000 г.) [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». Режим доступа: URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

и защите прав граждан Российской Федерации в Республике Таджикистан и граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации»¹, Соглашение между Правительством Республики Таджикистан и Правительством Республики Беларусь от 28 октября 2011 года «О временной трудовой деятельности граждан Республики Таджикистан в Республике Беларусь и граждан Республики Беларусь в Республике Таджикистан»² и др.

Нормативные правовые акты, регулирующие деятельность ОВД Республики Таджикистан, особо подчеркивают, что обеспечение прав и свобод человека и гражданина является главной задачей системы МВД Республики Таджикистан.

В соответствии со ст. 3 Закона Республики Таджикистан «О милиции» в число основных направлений деятельности милиции республики входит «осуществление иммиграционного контроля в рамках своих полномочий, регулирование вопросов пребывания беженцев и лиц, ищущих убежище»³.

Милиция (ст.10 Закона Таджикистана «О милиции»), помимо прочего, обязана:

¹ О трудовой деятельности и защите прав граждан Российской Федерации в Республике Таджикистан и граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан от 16 октября 2004 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

² О временной трудовой деятельности граждан Республики Таджикистан в Республике Беларусь и граждан Республики Беларусь в Республике Таджикистан [Электронный ресурс]: Соглашение между Правительством Республики Таджикистан и Правительством Республики Беларусь от 28 октября 2011 г. // Законодательство стран СНГ: <http://base.spinform.ru> (дата обращения: 18.05.2021).

³ О милиции: закон Республики Таджикистан от 17 мая 2004 г. № 41 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 18.05.2021).

– обеспечивать и осуществлять контроль за оформлением и выдачей в пределах своих полномочий документов по вопросам гражданства, регистрацией и выдачей разрешений на проживание иностранным гражданам и лицам без гражданства (п. 19 ст.10 Закона о милиции);

– осуществлять контроль исполнения правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан, их транзитного проезда через территорию Республики Таджикистан и выезда с территории Республики Таджикистан, рассматривать вопросы гражданства и предоставления статуса беженцам и лицам, ищущим убежище (п. 20 ст.10 Закона о милиции);

– оформлять документы по вопросам гражданства, постоянного и временного проживания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Республики Таджикистан, осуществлять в соответствии с законодательством Республики Таджикистан контроль за соблюдением ими установленного срока и места проживания. Создавать центры временного содержания для иностранных граждан и лиц без гражданства, нарушивших правила пребывания на территории Республики Таджикистан, и для временного проживания лиц, ищущих убежище (п. 22 ст. 10 Закона о милиции).

Указанные полномочия органов внутренних дел входят в содержание иммиграционного контроля и регулирования как базового направления деятельности правоохранительных органов Республики Таджикистан в сфере обеспечения конституционно-правового статуса иностранных граждан.

Кроме того, общие положения Закона «О милиции», в которых определяются цели функционирования органов внутренних дел, их права и обязанности и др. отводят важное место милиции в обеспечении и защите конституционных прав граждан, включая обеспечение равноправия субъектов в тех правоотношениях, в которых такое равноправие гарантируется Конституцией. Так, в соответствии со ст. 5 Закона «О милиции» «сотрудник милиции во всех случаях ограничения

прав и свобод гражданина, иностранного гражданина и лица без гражданства обязан разъяснять ему основание и повод такого ограничения, а также возникающие в связи с этим его права и обязанности».

Таким образом, к основным направлениям деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения конституционно-правового статуса граждан относится повседневное гарантирование их прав и свобод, а также обеспечение исполнения ими обязанностей, включая привлечение иностранных граждан к ответственности – данные полномочия реализуются в общем порядке с учетом ограничений прав иностранных граждан, установленных в законе. В частности, органы внутренних дел республики входят в число ключевых субъектов административно-юрисдикционной деятельности. Поскольку, в соответствии со ст. 32 Кодекса Республики Таджикистан об административных правонарушениях, «находящиеся на территории Республики Таджикистан иностранные граждане, лица без гражданства за совершение административных правонарушений несут административную ответственность на общих основаниях, за исключением иностранных граждан, пользующихся правом дипломатической неприкосновенности (иммунитетом)»¹, следовательно, органы внутренних дел на общих основаниях осуществляют деятельность по привлечению иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности. Аналогичное может быть сказано и в отношении деятельности органов внутренних дел по привлечению иностранных граждан и лиц без гражданства к другим видам юридической ответственности.

Задачи и полномочия органов внутренних дел по обеспечению конституционно-правового статуса иностранных граждан закреплены также и в Положении о Министерстве

¹ Кодекс Республики Таджикистан «Об административных правонарушениях» от 31 декабря 2008 г. № 455 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 18.05.2021).

внутренних дел Республики Таджикистан¹. В соответствии с п.3. Положения основными задачами Министерства внутренних дел Республики Таджикистан, помимо прочего, являются:

– обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина;

– обеспечение в пределах своих полномочий мер по регулированию трудовой миграции;

– обеспечение в пределах своих полномочий деятельности по определению статуса беженца и лица, ищущего убежище.

Опираясь на положения нормативных правовых актов, регламентирующих элементы конституционно-правового статуса иностранных граждан, а также на положения юридической доктрины, полномочия ОВД могут быть разделены на следующие группы:

1) общие полномочия (реализуются органами внутренних дел в рамках выполнения базовых функций, идентичных по отношению ко всем субъектам):

– общеправовая защита прав и свобод, а также обеспечение исполнения обязанностей и привлечение к ответственности;

2) специальные полномочия (возникающие исключительно в связи с реализацией органами внутренних дел своей компетенции в сфере обеспечения конституционно-правового статуса иностранных граждан):

а) миграционное управление:

– оформление документов по вопросам гражданства, постоянного и временного проживания иностранных граждан и

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 28 декабря 2006 г. № 592 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 16.05.2021).

лиц без гражданства на территории Республики Таджикистан;
– обеспечение в пределах своих полномочий деятельности по определению статуса беженца и лица, ищущего убежище;

– участие в реализации координационных мер по вопросам правового регулирования и государственного управления в сфере миграции;

б) миграционный контроль:

– контроль за соблюдением законодательства по вопросам гражданства, постоянного и временного проживания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Республики Таджикистан;

– контроль за соблюдением законодательства и правопорядка в сфере трудовой миграции.

Особое внимание с учетом специфики исследования следует уделить специальным полномочиям.

Реализация ОВД данных полномочий регулируется значительным количеством нормативных правовых актов. Так, права и обязанности органов внутренних дел в сфере миграционного контроля и разрешительной деятельности устанавливаются следующими нормативными правовыми актами.

1. Конституционный Закон Республики Таджикистан от 8 августа 2015 года №1208 «О гражданстве Республики Таджикистан»¹. По конституционному Закону для получения гражданства Таджикистана иностранному гражданину нужно прожить легально на территории страны непрерывно в течение пяти лет перед подачей ходатайства о принятии в гражданство, за это время выучить государственный язык. Имеются, впрочем, отдельные исключения, позволяющие получить гражданство Республики Таджикистан в упрощенном

¹ О гражданстве Республики Таджикистан: Конституционный закон Республики Таджикистан от 8 августа 2015 г. № 1208 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 19.05.2021).

порядке.

Значительную роль в обеспечении реализации положений законодательства Республики о гражданстве играют правоохранительные органы, а именно органы внутренних дел. В соответствии со ст. 33 данного конституционного Закона органы внутренних дел осуществляют следующие полномочия по вопросам гражданства:

- определяют принадлежность лиц, проживающих в Республике Таджикистан, к гражданству Республики Таджикистан;

- принимают от лиц, проживающих в Республике Таджикистан, ходатайства по вопросам гражданства Республики Таджикистан;

- проверяют сведения и документы, представленные в обоснование поданных запросов и в необходимых случаях, требуют у соответствующих государственных органов дополнительную информацию;

- направляют Президенту Республики Таджикистан запросы по вопросам гражданства Республики Таджикистан, заключения и документы, представленные применительно к конкретным основаниям приобретения или прекращения гражданства Республики Таджикистан, а также другие материалы;

- исполняют решения, принятые Президентом Республики Таджикистан по вопросам гражданства Республики Таджикистан, в отношении лиц, проживающих на территории Республики Таджикистан;

- оформляют соответствующие документы по вопросам гражданства в пределах своих полномочий.

Несмотря на то что после принятия конституционного Закона «О гражданстве Республики Таджикистан» прошло определенное время, однако в тексте данного закона все еще есть недостатки. Например, как отмечает С. Н. Якубова, «в русскоязычном варианте общие понятия и содержание закона изложены крайне замысловато. И поэтому материал Закона

очень сложен для восприятия. Некоторые части данного нормативного правового акта приводят к коллизиям и недопониманию»¹. Как следствие указанные недостатки приводят еще и к разному толкованию положений закона, и к сложности его правоприменения со стороны ОВД. Следует отметить, что согласно Закону Республики Таджикистан «О нормативных правовых актах» от 26 марта 2009 г. № 506 официальное обсуждение и опубликование нормативных правовых актов осуществляется на государственном языке, и на русском языке как языке межнационального общения.

Во исполнение конституционного Закона «О гражданстве Республики Таджикистан» принят ряд подзаконных актов, содержание которых дополняет и развивает соответствующие положения, приведенные выше.

Так, в соответствии с Указом Президента Республики Таджикистан от 20 сентября 2013 года № 1519 «О введении паспорта гражданина Республики Таджикистан»², уполномоченными государственными органами по оформлению и выдаче паспорта являются Министерство иностранных дел Республики Таджикистан, Министерство внутренних дел Республики Таджикистан и его территориальные подразделения.

В соответствии с Указом Президента Республики Таджикистан от 11 апреля 2017 года № 867 «О Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Республики Таджикистан»³,

¹ Якубова С. Н. Основания и способы приобретения гражданства Республики Таджикистан по новому законодательству // Право и управление. XXI век. 2016. № 2 (39). С. 65.

² О введении паспорта гражданина Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: указ Президента Республики Таджикистан от 20 сентября 2013 г. № 1519 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 12.05.2021).

³ О Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: указ Президента Республики Таджикистан от 11 апреля 2017 г. № 867 // Централизованный банк

в республике осуществляет свои полномочия соответствующая комиссия, которая является консультативно - совещательным органом при Президенте Республики Таджикистан, обеспечивающим реализацию конституционной компетенции Президента Республики Таджикистан по решению вопросов гражданства Республики Таджикистан. В состав Комиссии в соответствии с Указом по занимаемой должности входит Министр внутренних дел Республики Таджикистан.

Указом Президента Республики Таджикистан от 12 апреля 2017 года, №868 утверждено Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Республики Таджикистан¹.

Наконец, в Постановлении Правительства Республики Таджикистан от 6 августа 1999 года № 366² урегулированы отдельные вопросы разделения компетенции по вопросам гражданства Республики Таджикистан в системе органов внутренних дел.

2. Закон Республики Таджикистан от 2 января 2018 года №1471 «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан»³. В соответствии со

правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 12.05.2021).

¹ О Положении о порядке рассмотрения вопросов гражданства Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: указ Президента Республики Таджикистан от 12 апреля 2017 г. № 868 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 12.05.2021).

² О распределении компетенции по вопросам гражданства Республики Таджикистан в системе органов внутренних дел [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 6 августа 1999 г. № 366 [Электронный ресурс] // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 12.05.2021).

³ О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан: закон Республики Таджикистан от 2 января 2018 г. № 1471 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 19.05.2021).

ст. 28 рассматриваемого Закона контроль пребывания и транзитного передвижения иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан осуществляется органами внутренних дел и другими уполномоченными органами в соответствии с законодательством Республики Таджикистан. Кроме того, в соответствии со ст. 32 Закона иностранный гражданин и лицо без гражданства, нарушившие законодательство Республики Таджикистан о пребывании, въезде и выезде из Республики Таджикистан, транзитном пересечении территории Республики Таджикистан и в других случаях, выдворяются с территории Республики Таджикистан в административном порядке на основании судебного акта в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан. Решение о выдворении иностранного гражданина и лица без гражданства с территории Республики Таджикистан в административном порядке направляется органу, возбудившему дело, органам внутренних дел и национальной безопасности.

Выдворение иностранного гражданина и лица без гражданства с территории Республики Таджикистан в административном порядке осуществляется за счет иностранного гражданина, лица без гражданства или за счет лица, пригласившего его, или за счет третьих лиц. Соответствующий орган, выполнив решение о выдворении иностранного гражданина и лица без гражданства в административном порядке, сообщает об этом суду, принявшему решение. Государственный орган, исполняющий решение о выдворении иностранного гражданина и лица без гражданства с территории Республики Таджикистан, через органы иностранных дел Республики Таджикистан ставит в известность дипломатическое представительство и консульские учреждения иностранного государства, чьим гражданином является выдворяемое лицо или проживает на ее территории. Иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которого принято решение о выдворении с территории Республики Таджикистан, может до исполнения решения о выдворении с террито-

рии Республики Таджикистан в административном порядке по решению суда содержаться в специально отведенных учреждениях органа внутренних дел и органа национальной безопасности или сдается под гарантию гражданина Республики Таджикистан.

3. Закон Республики Таджикистан от 11 декабря 1999 года № 881 «О миграции»¹. Данным Законом регулируются отдельные сферы и элементы компетенции органов внутренних дел в сфере миграции. В частности, в ст. 12 Закона в наиболее общих чертах определяется порядок обращения и рассмотрения ходатайства иностранного гражданина или лица без гражданства о получении разрешения на постоянное проживание в Республике Таджикистан и устанавливается, что решение по ходатайствам иностранных граждан и лиц без гражданства о выдаче им разрешений на постоянное проживание в Республике Таджикистан принимается органами внутренних дел. В ст.8 устанавливается, что трудящиеся мигранты, прибывшие в Республику Таджикистан, подлежат регистрации в установленном порядке в органах внутренних дел по месту их временного проживания на основании письменного ходатайства физических или юридических лиц. Указывается на соответствующую компетенцию органов внутренних дел также в ст. 15 Закона, где определен порядок признания лиц репатриантами, вынужденными переселенцами, реэмигрантами.

В целом же положения данного Закона представляют собой в первую очередь синтез положений, существующих в однопорядковых нормативных актах (прежде всего, в Законах Республики Таджикистан «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан», «О беженцах»), потому смысл и назначение соответствующих

¹ О миграции: закон Республики Таджикистан от 11 декабря 1999 г. № 882 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 06.05.2021).

положений остаются сомнительными, а наличие дублирующих друг друга правовых норм лишь усложняет правопонимание и реализацию права, что, как думается, выступает одним из дополнительных аргументов в пользу кодификации законодательства о правовом статусе иностранных граждан в Республике Таджикистан.

4. Закон Республики Таджикистан от 26 июля 2014 года №1097 «О документах, удостоверяющих личность»¹. В соответствии со ст. 8 данного Закона, Министерство внутренних дел Республики Таджикистан осуществляет следующие полномочия:

– по согласованию с министерствами и ведомствами Республики Таджикистан разрабатывает и представляет на утверждение Правительству Республики Таджикистан образцы, правила и порядок оформления, выдачи, замены, восстановления, аннулирования, сдачи, изъятия, уничтожения и защиты следующих документов, удостоверяющих личность: удостоверение лица без гражданства; временное удостоверение лица, ищущего убежище; удостоверение беженца; вид на жительство иностранного гражданина в Республике Таджикистан; вид на жительство лица без гражданства в Республике Таджикистан;

– осуществляет оформление, выдачу, замену, восстановление, аннулирование, сдачу, изъятие, уничтожение и защиту документов, удостоверяющих личность;

– в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан, при получении документов, предоставляющих право на постоянное жительство за пределами страны, у гражданина Республики Таджикистан изымает документ, удостоверяющий личность, а в случае получения им гражданства другого государства – его паспорт;

¹ О документах, удостоверяющих личность [Электронный ресурс]: закон Республики Таджикистан от 26 июля 2014 г. №1097 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 06.05.2021).

– осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством Республики Таджикистан.

5. Закон Республики Таджикистан от 18 декабря 2019 года «Об амнистии в связи с легализацией правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, незаконно пребывающих на территории Республики Таджикистан»¹.

Согласно данному Закону легализация правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, подпадающих под действие настоящего Закона, проводится путем их регистрации в органах внутренних дел, подачи документов об оставлении на постоянное жительство в Республике Таджикистан и выдачи им вида на жительство.

Для легализации на территории Республики Таджикистан иностранные граждане и лица без гражданства, подпадающие под действие настоящего Закона, обращаются в органы внутренних дел с заявлением о регистрации. После приёма заявления о регистрации обратившимся лицам выдается справка, подтверждающая их регистрацию.

В случаях, когда лицо не может представить ни одного документа, ОВД принимают необходимые меры для сбора информации и получения сведений с места рождения заявителя, места его пребывания или последнего места жительства, из государства, гражданством которого обладают члены его семьи и родители, а также меры для установления его личности и определения принадлежности к гражданству иностранного государства.

Как видно из содержания данного Закона, основным субъектом, его реализующим, являются ОВД. Реализация данного закона имеет определенные трудности, так как по-

¹ Об амнистии в связи с легализацией правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, незаконно пребывающих на территории Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: закон Республики Таджикистан от 18 декабря 2019 г. № 1652 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 12.05.2021).

добного рода закона в Таджикистане ранее не существовало. Например, согласно ст. 2 под действие данного Закона попадают и освобождаются от ответственности иностранные граждане и лица без гражданства, въехавшие в Республику Таджикистан до 31 декабря 2016 года и незаконно пребывающие на ее территории. В связи с этим у ОВД могут возникнуть сложности при уточнении времени прибытия данных категорий лиц.

6. Постановление Правительства Республики Таджикистан от 2 декабря 2008 года № 599 «Об утверждении Положения о порядке осуществления иммиграционного контроля»¹. Положение определяет порядок осуществления иммиграционного контроля, а также взаимодействие соответствующих министерств и ведомств при его осуществлении. В соответствии со ст. 2 Положения иммиграционный контроль – это деятельность, направленная на пресечение незаконной миграции на территории Республики Таджикистан иностранных граждан и лиц без гражданства. ОВД Республики Таджикистан выступают одним из ключевых субъектов миграционного контроля и осуществляют его во взаимодействии с МИД, ГКНБ, Миграционной службой Минтруда Республики Таджикистан. По взаимному запросу уполномоченные органы своевременно предоставляют друг другу оперативную информацию по вопросу иммиграционного контроля.

На основании сравнительной характеристики полномочий органов, уполномоченных в сфере иммиграционного контроля, можно констатировать, что в данной сфере по объему и полноте функций органам внутренних дел Республики Таджикистан отводится важная роль. Хотелось бы отметить, что некоторые полномочия выполняются при взаимодействии

¹ Об утверждении Положения о порядке осуществления иммиграционного контроля [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 2 декабря 2008 г. № 599 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 12.05.2021).

с другими органами государственной власти, а некоторые дублируются. Более подробно этот вопрос рассматривается во втором параграфе данной главы.

7. Постановление Правительства Республики Таджикистан от 15 мая 1999 года № 218 «Об утверждении правил пребывания иностранных граждан в Республике Таджикистан и правил транзитного проезда иностранных граждан через территорию Республики Таджикистан»¹. В соответствии с п.3 органы внутренних дел во взаимодействии с МИД осуществляют контроль за реализацией данных Правил, прежде всего, в установленных случаях регистрируют документы иностранных граждан, принимают уведомления о смене места проживания и др. При этом регистрация паспортов иностранных граждан в органах внутренних дел осуществляется в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства Республики Таджикистан от 30 декабря 2011 года № 663².

Следует отметить также, что в настоящее время ОВД Республики Таджикистан не осуществляют работу по выдаче разрешений для осуществления трудовой деятельности иностранных граждан (см., в частности, Правила выдачи разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, которые осуществляют трудовую деятельность в

¹ Об утверждении Правил пребывания иностранных граждан в Республике Таджикистан и правил транзитного проезда иностранных граждан через территорию Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 15 мая 1999 года № 218 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 19.05.2021).

² Об утверждении Правил регистрации паспортов иностранных граждан и образца бланка регистрации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 30 декабря 2011 года № 663 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 14.05.2021).

Республике Таджикистан¹), о чем более подробно будет сказано ниже. Между тем, соответствующий контроль осуществляется в ходе реализации совместных мероприятий по выявлению нелегальных мигрантов, пресечению осуществления ими незаконной трудовой деятельности и др.

8. Постановление Правительства Республики Таджикистан от 31 октября 2008 года №529 «Об утверждении Правил выдачи разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, которые осуществляют трудовую деятельность в Республике Таджикистан и образец его бланка»².

Органы внутренних дел Республики Таджикистан также реализуют (во взаимодействии, координации и контроле с уполномоченными подразделениями МИД) отдельные полномочия по выдаче визы (электронной визы) иностранным гражданам и лицам без гражданства.

9. Постановление Правительства Республики Таджикистан от 30 декабря 2011 года № 663 «Об утверждении Правил регистрации паспортов иностранных граждан и образца бланка регистрации»³. В соответствии с документом на МВД воз-

¹ Об утверждении Правил выдачи разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, которые осуществляют трудовую деятельность в Республике Таджикистан и образец его бланка [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 31 октября 2008 года № 529 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 13.05.2021).

² О Правилах оформления, выдачи визы и электронной визы Республики Таджикистан иностранным гражданам и лицам без гражданства [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 25.01.2017 г. №31 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 14.05.2021).

³ Об утверждении Правил регистрации паспортов иностранных граждан и образца бланка регистрации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 30 декабря 2011 года № 663 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики

ложены следующие полномочия:

- обеспечение изготовления бланков регистрации иностранных граждан за счет специальных средств Министерства внутренних дел Республики Таджикистан;

- установление размера оплаты за услуги по регистрации паспортов иностранных граждан и продлению срока регистрации паспортов иностранных граждан по согласованию с Антимонопольной службой при Правительстве Республики Таджикистан;

- обеспечение исполнения данного постановления подразделениями Министерства внутренних дел Республики Таджикистан.

Правила регистрации паспортов иностранных граждан детально регламентируют соответствующие процедуры и компетенции ОВД в данном направлении.

Другое важное направление участия органов внутренних дел в государственном управлении в иммиграционной сфере – обеспечение в пределах своих полномочий деятельности по определению статуса беженца и лица, ищущего убежище. Сложилась также определенная система нормативно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел по обеспечению конституционно-правового статуса беженцев.

В ст. 5 Закона Республики Таджикистан «О беженцах» раскрываются непосредственные полномочия органов внутренних дел в упомянутой сфере. В первую очередь, орган внутренних дел Республики Таджикистан координирует деятельность органов государственной власти по вопросам беженцев. При определении координирующего органа учитывались рекомендации Исполнительного комитета УВКБ ООН, который на сессии в 1977 г. настоятельно призвал правительства стран ввести официальные процедуры, касающиеся

ся убежища, и рекомендовал определить единый центральный орган, несущий ответственность за рассмотрение соответствующих ходатайств.

Также к полномочиям органов внутренних дел относится разработка и представление для утверждения в Правительство Республики Таджикистан Положения об удостоверении беженца, формы бланков удостоверения беженца, проездного документа, а также предложений по совершенствованию нормативных правовых актов в данной сфере.

В соответствии с Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 26 сентября 2016 года № 389 «О Положении об удостоверении беженца»¹ лицам, признанными беженцами, выдача удостоверения беженца на территории Республики Таджикистан осуществляется ПРС МВД Республики Таджикистан. Удостоверение беженца – документ установленного образца, который, в соответствии с предусмотренным законодательством Республики Таджикистан порядке, подтверждает личность лиц, ищущих убежище в Республике Таджикистан и в дальнейшем признающихся в качестве беженцев. Удостоверение оформляется в течение не более 10 рабочих дней со дня принятия решения о признании лица беженцем. При проведении собеседования с заявителем заполняется анкета, к которой прилагаются копии документов заявителя. Собеседование с заявителем должно проходить внутри помещения, способного обеспечить защиту конфиденциальной информации. Если заявитель выражает желание воспользоваться услугами переводчика, то в этом случае собеседование проводится с участием переводчика. Удостоверение беженца выдается взамен временного удостоверения лица, ищущего убежище.

¹ О Положении об удостоверении беженца [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 26 сентября 2016 г. № 389 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 12.05.2021).

Удостоверение беженца выдается сроком на три года. С целью осуществления контроля беженцы должны каждые шесть месяцев проходить перерегистрацию в сроки, установленные Паспортно-регистрационной службой МВД. Сроки действия удостоверения беженца продлеваются в соответствии с процедурой продления срока признания иностранного гражданина или лица без гражданства беженцем.

Еще одним из основных полномочий органов внутренних дел является предоставление либо отказ в предоставлении статуса беженца в Республике Таджикистан на основании решения совместной постоянно действующей комиссии по определению статуса беженца при органах внутренних дел.

В структуре МВД Республики Таджикистан для осуществления данных полномочий создано специальное подразделение, занимающееся вопросами беженцев – отдел гражданства и работы с беженцами Паспортно-регистрационной службы. Это подразделение обеспечивает реализацию государственной политики и всячески способствует обеспечению прав беженцев, в том числе рассматривает ходатайства о признании лица беженцем, выдает удостоверения беженца и индивидуально подходит к решению проблем беженцев, а также решает вопросы жилья, учебы несовершеннолетних и обеспечения рабочими местами.

Как было указано выше, решение о признании лица беженцем либо об отказе в признании его беженцем принимается органом внутренних дел на основании заключения совместной постоянно действующей комиссии по определению статуса беженца при органах внутренних дел и представленного с учётом проведенной процедуры рассмотрения ходатайства и материалов личного дела лица, ищущего убежище.

Необходимо отметить, что наблюдается тенденция к откату в предоставлении или продлении статуса беженца значительному числу заявителей на основании решения данной комиссии, в связи с чем возникают судебные споры между совместной постоянно действующей комиссией по определе-

нию статуса беженца при органах внутренних дел и лицами, ищущими убежище. В целом можно отметить несколько категорий дел, по которым судам приходится рассматривать и в некоторых случаях признавать решения совместной комиссии необоснованными, соглашаться с доводами заявителя и удовлетворять их жалобу.

Первая категория дел относится к случаям, когда совместной комиссией неправильно были применены нормы материального права, в данном случае нормы Закона Республики Таджикистан «О беженцах», что, в свою очередь, приводит к неправильному разрешению дела. В правоприменительной практике были случаи, когда беженцу на основании решения совместной комиссии было отказано в продлении статуса беженца согласно ч. 1 ст. 8 Закона «О беженцах». При обжаловании решения комиссии в суде было указано, что комиссией была неправильно применена норма ч. 1 ст. 8 Закона «О беженцах», тем самым права и свободы заявителя были нарушены. Проблема сводилась к тому, что ч. 1 ст. 8 Закона Республики Таджикистан «О беженцах» не может быть применена к беженцам, она применяется только в отношении лица, ищущего убежище. К примеру, гражданин Исламской Республики Афганистан Ф.А.М., обладающий статусом беженца, обратился с заявлением о продлении срока действия удостоверения (статуса) беженца. Однако решением постоянно действующей комиссии за № 1 от 10.02.2014 ему было отказано в продлении статуса беженца в Таджикистане на основании ч. 1 ст. 8 Закона Республики Таджикистан «О беженцах». Ф.А.М. обратился в суд с целью оспорить данное решение, и суд района Сино г. Душанбе от 17 марта 2014 года удовлетворил ходатайство Ф.А.М., признав решение Комиссии об отказе ему в продлении статуса беженца недействительным¹.

¹ Анализ гражданского и административного судопроизводства по делам лиц, ищущих убежище и беженцев. Душанбе: «Право и Процветание», 2014. С. 39.

Следующая категория дел, по которым судами выносятся решения в пользу заявителя, связана с правом на единство (воссоединение) семьи. Например, заявительница гражданка ИРА Х.М.Ш. 04.12.2013 заключила брак с гражданином ИРА, имеющим статус беженца в Таджикистане, и с целью воссоединения семьи 14 апреля 2014 года она обратилась в совместную комиссию с ходатайством о предоставлении производного статуса беженца на основании права на воссоединение семьи. Заявительница обосновала это тем, что обеспечение принципа единства семьи предусмотрено в ч. 10 ст. 6 Закона Республики Таджикистан «О беженцах» и в пунктах 182 и 186 главы 6 Руководства по процедурам и критериям определения статуса беженцев, где закреплено, что «... если глава семьи отвечает критериям, установленным в определении понятия «беженец», члены семьи, находящиеся на его попечении, также получают статус беженца согласно принципу единства семьи»¹. Однако, несмотря на эти доводы, комиссия отказала заявительнице в предоставлении статуса беженца. Суд района Сино г. Душанбе своим решением от 06 мая 2014 года удовлетворил заявление гражданки ИРА Х.М.Ш. и отменил решение комиссии².

В соответствии с ч.1 ст.5 Закона Республики Таджикистан о беженцах органы внутренних дел осуществляют в пределах своей компетенции принудительное выдворение лиц, ищущих убежище, и беженцев в случае их отказа добровольно покинуть территорию Республики Таджикистан, в соответствии с законодательством Республики Таджикистан. Вместе с тем в этом же законе закреплено полномочие ГКНБ

¹ Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев. Тематические рекомендации по международной защите (согласно Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, касающихся статуса беженцев). Киев. «ВАИТЕ», 2013. С. 44.

² Анализ гражданского и административного судопроизводства по делам лиц, ищущих убежище и беженцев. Душанбе: «Право и Процветание», 2014. С. 40.

(по согласованию с Генеральной прокуратурой Республики Таджикистан) принимать решения по выдворению лиц, в отношении которых принято решение об отказе в регистрации ходатайства о предоставлении статуса беженца.

Однако, чем выдворение отличается от принудительного выдворения, в законодательстве не закреплено. Как отмечают исследователи, можно предположить, что они имеют схожее содержание, так как им присущ принудительный характер¹. Но из вышеуказанных норм следует, что процедуры реализации данных норм отличаются. Вместе с тем в ст. 32 Закона «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан»² и ст. 46 КоАП Республики Таджикистан³ говорится об «административном выдворении», а в «Положении о порядке осуществления иммиграционного контроля»⁴ используется термин «депортация». Такая терминологическая путаница в законодательстве приводит к сложностям в правоприменении. Как отмечают исследователи, в данном вопросе примечателен опыт РФ, где депортация и административное выдворение, несмотря на схо-

¹ Саидов З. А., Хайруллоев Ф. С., Давлатшоев Ш. З., Кенджаева С. Х. Депортация: некоторые пробелы в действующем законодательстве Республики Таджикистан // Труды Академии МВД Республики Таджикистан. 2014. № 4 (24). С. 36.

² О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан: закон Республики Таджикистан от 2 января 2018 г. № 1471 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 19.05.2021).

³ Кодекс Республики Таджикистан «Об административных правонарушениях» от 31 декабря 2008 г. № 975 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 18.05.2021).

⁴ Об утверждении Положения о порядке осуществления иммиграционного контроля [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 2 декабря 2008 г. № 599 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 12.05.2021).

жесть процедур, имеют разные понятия на законодательном уровне. Понятие депортации в российском законодательстве по своему содержанию соответствует выдворению, осуществляемому в Республике Таджикистан¹. В связи с этим предлагается более четко разграничить в законодательстве Республики Таджикистан данные понятия.

Проведенный анализ, и оценка правового регулирования деятельности органов внутренних дел по обеспечению правового статуса иностранных граждан в Республике Таджикистан указывает на наличие многоуровневого и порой противоречивого законодательства, определяющего основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению конституционно-правового статуса иностранных граждан в Республике Таджикистан. Распыление соответствующих норм по целому ряду нормативных актов затрудняет правоприменение всеми заинтересованными субъектами. Особенно важным сказанное представляется в отношении правопонимания и реализации правовых норм самими иностранцами, которые в силу целого ряда специфических особенностей, начиная от возможных краткосрочных целей визита и заканчивая языковым барьером и культурными отличиями, не располагают широкими возможностями по детальному изучению и последующему усвоению такого массива норм. Более того, разбросанность, пробельность и несогласованность соответствующих норм делает условную «навигацию» по законодательству о правовом статусе иностранных граждан и вопросам участия органов внутренних дел в его обеспечении крайне затруднительной.

В целом на совершенствование деятельности органов внутренних дел по обеспечению конституционно-правового статуса иностранных граждан в Республике Таджикистан,

¹ Саидов З. А., Хайруллоев Ф. С., Давлатшоев Ш. З., Кенджаева С. Х. Депортация: некоторые пробелы в действующем законодательстве Республики Таджикистан // Труды Академии МВД Республики Таджикистан. 2014. № 4 (24). С. 37.

указывается в Программе реформы (развития) милиции на 2014-2020 гг. В программе предусмотрен ряд мер, направленных на повышение эффективности миграционного контроля за въезжающими на территорию Республики Таджикистан иностранными гражданами. В числе этих мер предусмотрены: создание информационного банка данных по миграционному контролю за въезжающими на территорию Республики Таджикистан иностранными гражданами, их пребыванием, транзитными переездами, ведение списка иностранных и иных организаций, в которых иностранные граждане ведут трудовую деятельность, а также учет иностранных граждан, принявших гражданство Республики Таджикистан¹.

Однако данный документ не содержит специальных положений по поводу особого порядка профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел в части обеспечения конституционно-правового статуса иностранных граждан в Республике Таджикистан.

Полагаем, что в проект Закона Республики Таджикистан «О полиции», который находится в стадии обсуждения в Парламенте Республики Таджикистан, и в соответствующие программные документы должны быть включены положения, характеризующие основные принципы и подходы к деятельности органов внутренних дел по обеспечению конституционно-правового статуса иностранных граждан в Республике Таджикистан, а также перспективные направления совершенствования и развития такой деятельности в целях обеспечения эффективной правоохранительной деятельности и всемерной поддержки закрепленных на конституционно-правовом уровне ключевых элементов статуса иностранных граждан как важной предпосылки дальнейшего построения

¹ О Программе реформы (развития) милиции на 2014-2020 годы [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 3 мая 2014 г. № 296 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 12.05.2021).

демократического правового государства в Республике Таджикистан.

Таким образом, действующее законодательство республики достаточно подробно регулирует основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению конституционно-правового статуса иностранных граждан в Республике Таджикистан. Однако регулирование отдельных положений производится выборочно – особенности реализации некоторых функций, в частности, миграционного учета, контроля, а также управления по вопросам беженцев регламентированы весьма широко и пространно; другие вопросы, включая полномочия по защите ключевых прав и свобод иностранцев, в правовом регулировании органов внутренних дел республики детализации не нашли.

§ 2.2. МЕСТО ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ГОСУДАРСТВЕННОМ МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

В механизм обеспечения правового статуса иностранных граждан в Республике Таджикистан включены практически все органы государственной власти. Как правильно замечает В. Н. Бутылин, в структуре деятельности любого государственного органа вопросы обеспечения основных прав и свобод человека занимают значительное место, поскольку это их важная конституционная обязанность¹. Но следует отметить, что вопросы обеспечения конституционно-правового статуса иностранных граждан не являются основным направлением деятельности большинства государственных органов, а подчинены решению главных задач, поставленных перед государственным органом.

¹ Бутылин В. Н. Государственно-правовой механизм охраны конституционных прав и свобод граждан: монография. М.: Академия управления МВД России, 2001. С. 81-82.

Особое место в государственном механизме обеспечения конституционно-правового статуса иностранцев занимает Президент Республики Таджикистан. Согласно ст. 64 Конституции Республики Таджикистан «Президент является гарантом Конституции и законов, прав и свобод человека и гражданина, ...»¹.

В соответствии с данной конституционной нормой, Президент Таджикистана гарантирует не только права и свободы граждан, но и иностранцев. Однако в тексте Конституции существуют определенные пробелы. Например, ст. 67 Конституции содержится текст присяги Президента, которая обязывает его гарантировать обеспечение прав, свобод только граждан Таджикистана, в то время как иностранные граждане и лица без гражданства остаются без внимания. Как отмечает А. М. Мансурзода, для устранения пробела в тексте Конституции следовало бы говорить не о гражданине, а о человеке и гражданине². Следует отметить, что в тексте присяги Президента РФ, который закреплен в ст. 82 Конституции РФ, и некоторых государств СНГ применяется термин «человек и гражданин».

Согласно Конституции Таджикистана, одной из функций Президента Республики Таджикистан является решение вопросов гражданства. Для осуществления данной функции при Президенте Республики Таджикистан существует постоянно действующая Комиссия по вопросам гражданства, которая является консультативно-совещательным органом. В ее состав входит Премьер-министр, Председатель Верховного Суда, Генеральный прокурор, Министр внутренних дел Республики Таджикистан и другие должностные лица.

¹ Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 г. (в действ. ред.). Душанбе: Ганч, 2016. С. 27.

² Мансурзода А. М. Правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан // Развитие юридической науки в современных условиях: теория и практика: материалы VI международной научно-практической конференции. Душанбе: РТСУ, 2018. С. 319-320.

Важное место в государственном механизме обеспечения конституционно-правового статуса иностранных граждан в Республике Таджикистан занимает Парламент (Маджлиси Оли) Республики Таджикистан, который осуществляет законодательное регулирование различных элементов их правового положения.

Организация исполнения законов, принимаемых Парламентом (Маджлиси Оли) Республики Таджикистан, а также указов Президента Республики Таджикистан возлагается на Правительство Республики Таджикистан. В пределах определенной законодательством компетенции Правительство Республики Таджикистан разрабатывает и проводит политику в области обеспечения единой государственной политики, реализации конституционных прав и свобод личности, обеспечения безопасности личности, а также осуществляет меры по обеспечению законности и др. Кроме того, следует отметить, что Правительство Республики Таджикистан наделено полномочиями по обеспечению и проведению единой государственной миграционной политики в республике¹. Непосредственная организация работы в данных направлениях осуществляется органами исполнительной власти².

В Республике Таджикистан в обеспечение конституционно-правового статуса иностранных граждан вовлечен целый ряд органов исполнительной власти, включая Миграционную службу Минтруда, а также подразделения Государственного комитета национальной безопасности, Министерства иностранных дел, Министерства внутренних дел Республики Та-

¹ О Правительстве Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: конституционный закон Республики Таджикистан от 12 мая 2001 года № 28 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 12.05.2021).

² *Комахин Б. Н., Хазов Е. Н.* Основные направления деятельности органов исполнительной власти в сфере миграции // *Международный журнал конституционного и государственного права.* 2018. № 3. С. 11.

джикистан. Основными подразделениями МВД, наделенными специальными полномочиями в данной сфере, является Паспортно-регистрационная служба, Управление общественного порядка и Управление экологии и туризма МВД Республики Таджикистан.

Ю. В. Герасименко, признавая важную роль организационной деятельности ОВД в обеспечении конституционно-правового статуса иностранных граждан, отмечает, что у различных подразделений и служб в этом направлении имеются своя специфика и особенности, но всем им требуются динамизм и оперативность, для того чтобы их структура и формы деятельности при возникновении новых обстоятельств своевременно подвергались необходимым изменениям¹. В Республике Таджикистан такими обстоятельствами на современном этапе являются:

– увеличение притока иностранных граждан в Республику Таджикистан (с целью трудоустройства, учебы, туризма и т.д.)²;

– новые формы международного сотрудничества (иностранные и совместные предприятия, наличие свободных экономических зон и т.д.)³.

Как и в подавляющем большинстве государств мира, в Республике Таджикистан существует специализированный субъект деятельности, который непосредственно осуществляет государственное управление в сфере внешней миграции.

История создания специализированных подразделений

¹ Герасименко Ю. В. Конституционно-правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в его обеспечении: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993. С 110.

² Квоты на рабочие места для иностранных граждан по сравнению с 2015 г. увеличились в 2 раза. С объявлением 2018 года в Республике Таджикистан годом «Развития туризма и народных ремесел» на 2,5 раза по сравнению с предыдущим годом увеличился приток иностранных граждан с целью туризма.

³ На сегодняшний день в республике действуют около 70 иностранных и 250 совместных предприятий.

правоохранительных органов, уполномоченных в сфере решения миграционных вопросов, достаточно длительная. В советский период «монополией» в данной сфере обладали органы государственной безопасности, а иностранные граждане практически не имели возможности попасть в республику даже с краткосрочным туристическим визитом¹. После обретения государственной независимости республика стала открытой для иностранных граждан, приветствуя как туристические, деловые и частные краткосрочные визиты, так и постоянную трудовую деятельность и даже натурализацию иностранных граждан.

В этой связи сформировалась система государственных органов, уполномоченных в сфере внешней миграции. В 2006 году согласно Указу Президента Республики Таджикистан от 30 ноября 2006 года № 9 «О совершенствовании структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан» и постановлению Правительства Республики Таджикистан от 28 декабря 2006 года № 592 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Республики Таджикистан» вопросы регулирования миграционных процессов были возложены на МВД Республики Таджикистан, которые до этого выполняло Министерство социального обеспечения и занятости населения Республики Таджикистан.

В связи с этим в структуре МВД Республики Таджикистан была образована Миграционная служба. В число специальных функций миграционной службы входил не только иммиграционный контроль и управление по вопросам гражданства, постоянного и временного проживания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Республики

¹ *Тюркин М. Л.* Миграционная система России: монография. М.: Стратегия, 2005. С. 21.

Таджикистан, но также и по вопросам осуществления трудовой деятельности в Республике Таджикистан¹.

Впоследствии по мере социально-экономического развития страны, изменения картины в сфере миграции, целей и задач управления в 2011 году возникла необходимость выделения из состава МВД миграционной службы в самостоятельный орган при Правительстве Республики Таджикистан, уполномоченный в сфере государственного регулирования миграционных процессов². Следует отметить, что Миграционная служба с 2014 году была подчинена органу государственного управления в трудовой сфере³.

В результате реорганизации в системе МВД Республики Таджикистан в 2011 году образуется специальное обособленное подразделение, компетентное по остальным вопросам иммиграционного управления и контроля. Это Паспортно-регистрационная служба (далее – ПРС) МВД Республики Таджикистан.

ПРС является подразделением МВД Республики Таджикистан, которое осуществляет полномочия по выдаче паспортов и регистрации населения Республики Таджикистан и иностранных граждан, решает вопросы беженцев, осуществляет выдачу справок с места жительства для иностранных граждан и лиц без гражданства.

ПРС действует в соответствии с Конституцией Республи-

¹ *Насуров П. А.* Криминальные последствия незаконной миграция и меры их предупреждения (по материалам Республики Таджикистан): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 76.

² О Миграционной службе при Правительстве Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 30 апреля 2011 г. № 229 (документ утратил силу) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 18.05.2021).

³ О Миграционной службе [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 4 июня 2014 г. № 390 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 18.05.2021).

ки Таджикистан, Конституционными законами и законами Республики Таджикистан, совместными постановлениями Маджлиси Милли и Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан, Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан, Правительства Республики Таджикистан, международно-правовыми актами, признанными Республикой Таджикистан, нормативными правовыми актами и распоряжениями МВД Республики Таджикистан.

Деятельность ПРС основана на принципах уважения прав и свобод человечества и гражданина, права и человечности, солидарности в вопросах работы, на принципе консультаций во время их обсуждений, личной ответственности каждого сотрудника ПРС за работу.

ПРС является подразделением МВД Республики Таджикистан, осуществляющим свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы. Мониторинг и контроль деятельности ПРС осуществляется в порядке, установленном законодательством и нормативными правовыми актами Республики Таджикистан в соответствии с законодательством Республики Таджикистан.

Деятельность ПРС регулируется Положением, утвержденным Приказом МВД Республики Таджикистан от 19.07.2011г. №10¹.

Паспортно-регистрационная служба осуществляет свою деятельность в сфере трудовой миграции иностранных граждан в Республике Таджикистан в соответствии с Законом Республики Таджикистан «О лицензировании отдельных видов деятельности», ежегодным Указом Президента Республики Таджикистан «Об установлении квоты иммиграции и привлечения иностранной рабочей силы в Республику Таджикистан», а также соответствующими постановлениями Правительства Республики Таджикистан.

¹ Положение о Паспортно-регистрационной службе МВД Республики Таджикистан: приказ МВД Республики Таджикистан от 19.07.2011 г. № 10 (документ опубликован не был).

Основными функциями ПРС являются:

- внесение предложений по разработке и совершенствованию законодательства Республики Таджикистан в области паспортизации и регистрации населения, решение вопросов гражданства, дел беженцев;

- организационное и управленческое руководство подразделениями ПРС;

- присвоение гражданства Республики Таджикистан, создание и выдача необходимых документов, удостоверяющих личность гражданина Республики Таджикистан;

- регистрация граждан Республики Таджикистан по месту жительства, по временному местонахождению на территории Республики Таджикистан;

- контроль за соблюдением регистрационного учета;

- выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Республику Таджикистан, временного и постоянного пребывания в Республике Таджикистан;

- миграционный контроль за соответствием иностранных граждан и лиц без гражданства требованиям, предъявляемым к осуществлению трудовой деятельности;

- сотрудничество с другими исполнительными органами государственной власти и подразделениями Министерства внутренних дел Республики Таджикистан по предотвращению нелегальной миграции и возвращению нелегальных иммигрантов в пределах своей компетенции;

- реализация норм законодательства Республики Таджикистан, касающегося вопросов беженцев.

Параллельно с ПРС другим органом государственной власти республики, осуществляющим непосредственное управление и правоприменение по вопросам миграции, выступает орган, не относящийся к системе правоохранительных органов Республики, хотя и реализующий в своей деятельности отдельные функции и полномочия, носящие правоохранительный характер – миграционная служба Минтруда

Республики Таджикистан.

В соответствии с Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 4 июня 2014 года № 390 «О Миграционной службе»¹, миграционная служба является государственным органом исполнительной власти Республики Таджикистан, реализующим государственную политику в области миграции населения.

В числе иных полномочий в компетенцию миграционной службы в сфере трудовой (внешней) миграции входят:

- осуществление в установленном порядке взаимодействия с уполномоченными органами ближних и дальних зарубежных государств в сфере миграции, организация координационного совета или другого органа в целях совместного решения имеющихся проблем в сфере миграции населения;

- осуществление в установленном порядке деятельности по исполнению физическими и юридическими лицами законодательства Республики Таджикистан в сфере трудовой миграции иностранных граждан;

- учет миграции иностранных граждан в Республике Таджикистан;

- сотрудничество с соответствующими государственными органами, создание благоприятных условий для привлечения трудовых мигрантов и зарубежных соотечественников в развитие общества;

- содействие в координации вопросов трудовой миграции в целях создания единого миграционного пространства государств-участников Содружества Независимых Государств, Организации Евразийского экономического сотрудничества и других государств;

- организация в установленном порядке деятельности, связанной с выдачей лицензий в области трудовой миграции

¹ О Миграционной службе [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 4 июня 2014 г. № 390 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 19.05.2021).

и контроль за условиями лицензирования;

– выдача в установленном порядке разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства на территории Республики Таджикистан.

Также на основании Постановления Правительства Республики Таджикистан от 2 декабря 2008 года № 599 «Об утверждении Положения о порядке осуществления иммиграционного контроля»¹ миграционная служба осуществляет контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства законодательства Республики Таджикистан в области трудовой миграции.

Таким образом, к компетенции миграционной службы так же, как и ПРС, относятся миграционный учет (данное направление представлено в наибольшей степени) и миграционный контроль, однако в обоих случаях они осуществляются лишь в отношении трудящихся-мигрантов. Парадокс заключается в том, что миграционная служба не является правоохранительным органом, однако именно в сфере трудовой миграции наблюдается наибольшее число правонарушений, и данная ситуация характерна, пожалуй, для всех государств, принимающих трудящихся-мигрантов.

Сложный и чрезвычайно детализированный порядок легализации трудовой деятельности в республике приводит к следующей ситуации: число легальных трудящихся-мигрантов крайне невелико, а вот нелегальных трудящихся-мигрантов немало.

Так, Правительство Таджикистана в 2019 году выделило 9 тыс. квот (АППГ – 7500 чел.) для иностранных граждан. Кроме того, на основе Указа Президента страны вне квоты привлекается определенное количество иностранных гражд-

¹ Об утверждении Положения о порядке осуществления иммиграционного контроля [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 2 декабря 2008 г. № 599 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения 12.05.2021).

дан, которые работают на инфраструктурных и промышленных объектах в рамках межгосударственного соглашения. Для того чтобы иностранному гражданину получить работу в Таджикистане, организация, желающая привлечь иностранную рабочую силу, первоначально должна получить квоту в Министерстве труда и занятости населения. При этом компания должна обосновать, что таких специалистов в Таджикистане нет. После получения квоты компания подает заявку в миграционную службу. Для этого необходимо собрать ряд документов и оплатить госпошлину за лицензию в размере 770 сомони (около 77 \$). Миграционная служба собирает комиссию, проверяет данные и, если всё в порядке, компания получает лицензию на привлечение иностранной рабочей силы на три года. В лицензии указывается сколько специалистов приедет, из каких стран и в какой отрасли они будут работать. Далее иностранный гражданин, который прибыл в Таджикистан на основании квоты и рабочей визы, должен получить разрешение на работу. Этот документ выдаётся на один год и стоит 3300 сомони. Затем иностранный гражданин должен зарегистрироваться до окончания своей рабочей визы. Лишь после этого, пройдя многочисленные этапы сложнейшей бюрократической процедуры, иностранный гражданин получит возможность легального осуществления трудовой деятельности в республике. По очевидным причинам такой возможностью воспользуются немногие, а те, кто воспользуются, будут легализовывать свой статус в тесном сотрудничестве с работодателем при его максимальной заинтересованности в конечной успешности прохождения бюрократических процедур.

Возможные правонарушения со стороны таких работников и их работодателей могут возникать скорее в результате грубых ошибок и будут являться, с учетом сложности и затратности получения разрешения на осуществление трудовой деятельности, исключением из правил.

В результате контрольная деятельность в сфере трудовой

миграции касается преимущественно выявления нелегальных трудовых мигрантов (намного реже – формальных ошибок и неточностей в оформлении бюрократических разрешительных процедур), и здесь компетенция Миграционной службы и Паспортно-регистрационной службы пересекается.

Важную роль в механизме обеспечения правового статуса иностранцев выполняют различные координирующие, межведомственные комиссии, так как позволяют объединить усилия всех специализированных органов.

Так, к примеру, совместная постоянно действующая комиссия по определению статуса беженца при органах внутренних дел состоит из представителей Исполнительного аппарата Президента Республики Таджикистан, органов внутренних дел, органов здравоохранения и социальной защиты населения, органов труда, миграции и занятости населения, органов национальной безопасности, органов иностранных дел. Порядок создания и деятельности совместной постоянно действующей комиссии по определению статуса беженца при органах внутренних дел определяется Правительством Республики Таджикистан.

Между тем соответствующие координационные структуры создаются не всегда, и нередко контроль за миграцией осуществляется уполномоченными органами без надлежащего взаимодействия и порой без очевидного разграничения полномочий. Например, одним из полномочий ГКНБ согласно Положению о порядке осуществления иммиграционного контроля¹, является следующее. При обнаружении нарушения иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания в Республике Таджикистан ГКНБ в установленном порядке принимает решение о привлечении указанных

¹ Об утверждении Положения о порядке осуществления иммиграционного контроля [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 2 декабря 2008 г. № 599 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj> (дата обращения: 12.05.2021).

лиц к ответственности или депортации из Республики Таджикистан. Следует отметить, что вопросы обеспечения правил пребывания иностранных граждан в Республике Таджикистан непосредственно входят в компетенцию ОВД, в связи с чем данное полномочие не свойственно органам национальной безопасности. Как правильно замечают исследователи, поскольку депортация не имеет каких-либо правовых последствий, то она не может иметь и какого-либо сущностного значения в вопросе безопасности государства¹. В связи с этим предлагается передать функции контроля за правилами пребывания иностранных граждан в Республике Таджикистан и привлечения указанных лиц к ответственности или депортации из Республики Таджикистан исключительно органам внутренних дел.

Отдельного внимания заслуживает взаимодействие МВД Республики Таджикистан, Минтруда Республики Таджикистан и ГКНБ Республики Таджикистан в рамках ежегодной операции «Нелегал», проводимой в соответствии с решением Координационного совета по борьбе с незаконной миграцией Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

Целью данного мероприятия, которое проводится в несколько этапов, является пресечение незаконной миграции иностранных граждан, профилактика правонарушений и охрана общественного порядка на территории республики. В ходе проведения оперативно-профилактических мероприятий особое внимание уделяется осуществлению контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства правил въезда и выезда, а также их трудоустройства на территории Республики Таджикистан.

В 2019 году в ходе осуществления третьего этапа операции «Нелегал», который проводился в Душанбе, Горно-

¹ Саидов З. А., Хайруллоев Ф. С., Давлатшоев Ш. З., Кенджаева С. Х. Депортация: некоторые пробелы в действующем законодательстве Республики Таджикистан // Труды Академии МВД Республики Таджикистан. 2014. № 4 (24). С. 38-39.

Бадахшанской автономной области, Согдийской и Хатлонской областях, районах республиканского подчинения и Раштской зоне, рабочей группой проверены иностранные граждане, лица без гражданства и трудовые мигранты на предмет наличия у них регистрации, лицензии на трудовую деятельность, а также соблюдения ими действующего законодательства Республики Таджикистан.

Были проверены состоящие на учёте 3798 иностранных граждан, зарегистрированных в жилых домах, гостиницах и общежитиях, также 800 предприятий, организаций и мест, в которых работают иностранные граждане, в том числе 136 строительных объектов, 70 производственных предприятий, 336 торговых центров, железнодорожные станции, аэропорты. В результате проверок выявлено 145 случаев нарушения иностранными гражданами трудовой миграции, включая 105 случаев нарушения правил пребывания, регистрации, въезда и выезда с территории республики, а также 40 фактов несоблюдения правил трудовой деятельности. За грубое нарушение действующего законодательства, в соответствии с требованиями статей 138, 470 и 499 КоАП Республики Таджикистан, были составлены протоколы и наложены штрафные взыскания в отношении 145 нарушителей миграционных правил, а соответствующими судебными решениями 31 иностранный гражданин был выдворен с территории республики¹. Например, гражданин Китайской Народной Республики В.Ч. 1 марта 2019 года прибыл в Республику Таджикистан и без регистрации работал в ООО «Таджикско-Китайское горнопромышленное предприятие» в качестве бригадира, вследствие чего своими действиями он нарушил правила пребывания иностранного гражданина на территории Республики Та-

¹ Завершился третий этап операции «Нелегал – 2019» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства внутренних дел Республики Таджикистан. Режим доступа: <https://mvd.tj/index.php/ru/sobytiya/25593-zavershilsya-tretij-etap-operatsii-nelegal-2019> (дата обращения: 12.05.2021).

джикистан. В ходе проведения операции «Нелегал-Весна - 2019» 12 апреля 2019 сотрудниками паспортно-регистрационного отделения Отдела МВД Республики Таджикистан в г. Истиклол данный факт был выявлен и составлен протокол административного правонарушения. На судебном заседании обвиняемый В.Ч. полностью признал себя виновными и, в связи со своим желанием осуществлять трудовую деятельность в стране, попросил суд, назначить ему наказание в виде штрафа и не выдворять его с территории республики. Суд признал его виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 499 КоАП Республики Таджикистан, и назначил не только штраф в размере 80 показателей для расчетов (4400 сомони) в пользу государства, но и выдворил его с территории Республики Таджикистан¹.

Целью данных мероприятий является не столько стремление привлечь к ответственности иностранных граждан, нарушивших миграционное законодательство, сколько желание добиться осуществления ими трудовой деятельности на законных основаниях. Однако, как было указано выше, сложности бюрократических процедур заставляют иностранцев разными способами и по разным причинам трудиться без легализации своего статуса.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что имеет место множественность соответствующих органов, чьи функции пересекаются и дублируются. Представляется концептуально не соответствующим логике реформирования системы органов административного управления в сфере миграции наделение органа Минтруда правоохранительными функциями, которые должны реализовываться, исходя из функционального назначения, органы внутренних дел в сотрудничестве с органами государствен-

¹ Административное дело в отношении В.Ч. по статье 499, часть 1 Кодекса Республики Таджикистан об административных правонарушениях. Архив суда г. Истиклол за 2019 г.

ной безопасности. Соответствующие мероприятия, их планирование и иные аспекты должны основываться на материалах, предоставленных сотрудниками миграционной службы Минтруда, они могут привлекаться к разработке и планированию соответствующих мер, однако их участие в непосредственном осуществлении контроля за соблюдением мигрантами, включая трудящихся мигрантов, законодательства, запретов и ограничений и в реализации мер по привлечению к юридической ответственности, в том числе выдворение из страны, видится, безусловно, избыточным, в связи с чем предлагается осуществить системный пересмотр действующего законодательства в целях устранения дублирующих и несвойственных для миграционной службы Минтруда правоохранительных функций в сфере контроля и надзора за миграцией.

Осуществляя дальнейшее реформирование организационных основ деятельности органов внутренних дел по обеспечению конституционного статуса иностранных граждан, следует ориентироваться на наиболее полное обеспечение прав и безопасности иностранцев, что соответствует логике социально-экономического развития Республики Таджикистан.

Уникальная культура, заповедная природа, гостеприимный народ – это лишь некоторые факторы, привлекающие иностранных туристов в Республику Таджикистан. Существенный рост числа туристических поездок в Таджикистан обусловлен также общемировой тенденцией к изменению предпочтений в плане поездок, включая рост востребованности на экстремальный, культурный, этнический, сельскохозяйственный, горный туризм. По всем указанным направлениям Таджикистан предлагает потенциальному гостю крайне привлекательные возможности.

Растет и транспортная доступность Таджикистана, в частности, активизируется воздушное сообщение с иностранными государствами. Определенное развитие получает и рес-

публиканская (внутренняя) туристическая инфраструктура. Следует особо отметить, что в результате принятых Правительством страны мер и эффективного использования туристических возможностей количество иностранных туристов, посетивших Таджикистан в 2019 году, составило 1 млн. 257 тыс. 300 человек, что на 21,6% (или на 219,7 тыс. человек) больше по сравнению с 2018 годом¹.

По мере улучшения социально-экономического положения в Республике Таджикистан, обеспечения экономического роста и развития, международной и региональной экономической интеграции, активизируются и расширяются деловые связи с иностранными государствами, что также предопределяет рост числа иностранных гостей.

Некоторые печально известные события, в том числе обвинения террористических организаций в якобы имевших место похищениях и убийствах иностранных туристов на территории Таджикистана, которые в 2018 году ретранслировали некоторые зарубежные интернет-источники, безусловно, сдерживают туристическую активность, в том числе по соображениям безопасности. В частности, относительно небезопасными могут считаться самостоятельные путешествия (пешие, включая автостоп, а также велосипедные), образующие поток иностранных туристов, в летнее время путешествующих по Памирскому тракту – высокогорной дороге вдоль границы с Афганистаном и Китаем.

В 2018 году произошли определенные изменения в организационных основах деятельности органов внутренних дел по обеспечению конституционно-правового статуса иностранных граждан в Республике Таджикистан, направленные, прежде всего, на повышение состояния защищенности ино-

¹ Таджикистан в прошлом году посетили 1 миллион 257 тысяч 300 иностранных туристов [Электронный ресурс] // Национальное информационное агентство Таджикистана «Ховар». Режим доступа: <http://khovar.tj/rus/2020/02/tadzhikistan-v-proshlom-godu-posetili-1-million-257-tysyach-300-inostrannyh-turistov/> (дата обращения: 18.05.2021).

странных туристов, иных иностранных граждан (лиц без гражданства), на короткий период прибывших в Республику без цели временного или постоянного проживания в ней.

В августе 2018 года по поручению президента Таджикистана Эмомали Рахмона в честь «Года развития туризма и народных ремесел» было создано подразделение туристической милиции при отделе по вопросам экологии МВД Республики Таджикистан; в октябре 2019 года данный отдел был преобразован в Управление экологии и туризма МВД Республики Таджикистан.

После преобразования Управление экологии и туризма МВД Республики Таджикистан имеет следующую структуру:

- отдел туризма;
- отдел экологии;
- отдел Управления экологии и туризма в городах и районах республиканского подчинения;
- отдел Управления экологии и туризма в городе Душанбе;
- отдел экологии и туризма в Ханлонской области;
- отдел экологии и туризма в Согдийской области;
- отделение экологии и туризма по Кулябской группе районов;
- отделение экологии и туризма по Рпашткой группе районов;
- отделение экологии и туризма в Горно-Бадахшанской автономной области¹.

На новое подразделение милиции возложены задачи, связанные с обеспечением безопасности, сопровождением групп, защитой интересов туристов и информированием путешественников. Сопровождение туристов по различным маршрутам сотрудники туристической милиции осуществляют по просьбе самих туристов. Сотрудники туристической милиции

¹ Положение об Управлении экологии и туризма МВД Республики Таджикистан: приказ МВД Республики Таджикистан от 27 сентября 2019 г. № 660 (документ опубликован не был).

обязаны знать несколько иностранных языков, быть знакомыми с туристическим потенциалом страны. МВД Таджикистана призывает туристические агентства и компании республики наладить тесное сотрудничество с отделением туристической милиции.

Отдельные аспекты организации и деятельности туристической милиции вызывают определенные нарекания. Объединение туристической милиции и экологической милиции в одно подразделение МВД не соответствует функциональному принципу построения органов внутренних дел Республики Таджикистан и не отвечает назначению туристической милиции, сотрудники которой в своей служебной деятельности вообще не занимаются вопросами экологической безопасности (охраны окружающей среды). По всей видимости, место туристической милиции в системе органов внутренних дел республики было выбрано в связи с закономерным желанием скорейшего разрешения проблемных вопросов, однако без достаточной проработки, включая учет актуального зарубежного опыта.

В целом же можно констатировать, что в республике организована специализированная служба, задействованная в реализации конституционно-правового статуса иностранных граждан, интегрированная в систему правоохранительных органов и подчиненная общим целям и задачам деятельности органов внутренних дел Республики Таджикистан.

Основными функциями органов внутренних дел в изучаемой сфере выступают административно-разрешительная и контрольно-пресекательная. В этой связи органы внутренних дел Республики Таджикистан в большей части ориентированы на обеспечение исполнения ограничений и запретов как элементов конституционно-правового статуса иностранных граждан. Реализуя административно-разрешительную функцию, органы внутренних дел не столько обеспечивают собственно гарантии прав иностранных граждан, сколько создают определённые условия для их реализации.

Кроме того, в рамках повседневной деятельности органов внутренних дел республики осуществляется обеспечение конституционных прав и свобод иностранных граждан в общем порядке.

Специализированный же субъект правоприменительной деятельности, ориентированный на поддержку и защиту прав иностранных граждан, в Таджикистане отсутствует. Это в целом соответствует практике организации работы по обеспечению конституционно-правового статуса иностранных граждан во многих других государствах, сопредельных с Республикой Таджикистан, однако, безусловно, не способствует повышению состояния защищенности прав и свобод иностранных граждан, которые нередко нуждаются в дополнительных мерах защиты и поддержки, в том числе по следующим причинам:

- объективные пробелы в знаниях законодательства, бытовых и социальных реалий страны пребывания;

- наличие языкового, культурного барьера, общая настроенность населения страны пребывания / проживания по отношению к мигрантам;

- многочисленные ограничения, запреты, определяющие элементы правового статуса иностранных граждан, объективно предопределяющие состояние меньшей защищенности (например, социальной) по сравнению с лицами, имеющими гражданство;

- необходимость выполнения множества формальных действий, нередко повторяющихся, для легализации своего правового статуса;

- отсутствие развитой информационной, консультационной, экономической системы поддержки иностранных граждан, в том числе по ряду национальностей, от миграционной диаспоры.

Так или иначе, иностранный гражданин в подавляющем большинстве случаев остается с правовой точки менее защищенным. При этом для иностранных граждан, пребывающих

в республике с краткосрочным визитом, прежде всего, для туристов, многие из перечисленных барьеров и препятствий существенно обостряются. В частности, многие туристы не владеют ни таджикским языком, ни русским, ни даже английским, по крайней мере в степени, достаточной для корректного бытового общения. Подавляющее большинство пребывающих в Таджикистан иностранных граждан не знакомо с местным законодательством, не ставит перед собой цели ознакомления с ним (кроме наиболее общих правил) и, по логике развития международного туризма, не должно их ставить – активный турист ежегодно может посещать десятки и более государств, и, даже будучи наиболее законопослушным, он максимум знакомится с некими общими выдержками о потенциально важных для него аспектах законодательства страны пребывания (чаще всего излагаемых в памятках туристических агентств или МИД иностранных государств, нередко содержащих некорректную, в том числе устаревшую, информацию), а также стремится соблюдать общепринятые нормы и правила поведения, характерные в целом для цивилизованных обществ. Выходя (в том числе не по своей воле) за рамки наиболее распространенных вопросов правового регулирования своего пребывания в республике, такой турист, условно говоря, покидает пределы гарантированного ОВД Республики Таджикистан минимума обеспеченности собственной безопасности как в юридическом, так и в физическом аспекте.

С этой ситуацией нередко сталкиваются работники правоохранительных органов разных стран, и Таджикистан не является исключением. Иностранные граждане (туристы), по различным причинам не имеющие возможности сориентироваться в правовых и иных реалиях общественной жизни Таджикистана или даже ставшие участниками происшествий, которые могут иметь криминальный характер или же выступать следствием совершенных административных правонарушений, являться вероятными жертвами готовящихся пре-

ступных посягательств или же иного рода правонарушений, обращаются к сотрудникам правоохранительных органов с заявлением, просьбой о помощи или по другим вопросам. Решением данной проблемы могла бы служить разработка методических рекомендаций (памятки) для сотрудников органов внутренних дел о порядке обращения с иностранными гражданами.

Что касается реалий современного Таджикистана, то для временно пребывающих лиц, прежде всего, туристов, а также командированных граждан других государств по-прежнему чрезвычайно актуален риск физической безопасности, особенно в отдаленных, труднодоступных регионах страны. Речь идет в том числе о риске похищения, незаконного перемещения через границу (прежде всего, в Афганистан). Такие риски крайне существенны, поскольку они сопряжены с опасностью для жизни и здоровья иностранных граждан, так как даже один случай похищения туриста может рассматриваться как непоправимый ущерб для репутации туристической отрасли страны.

Сложившаяся ситуация предопределяет необходимость пересмотра как собственно правового регулирования, так и организационных основ деятельности органов внутренних дел по обеспечению конституционно-правового статуса иностранных граждан в Республике Таджикистан.

Отметим, что категория «временно пребывающих» иностранных граждан без целей осуществления постоянной трудовой деятельности, как раз выпадает по своей сути и логике из предмета правового регулирования Закона Республики Таджикистан «О миграции». Данная категория иностранных граждан является наименее защищенной, с правовой и организационной точки зрения, применительно к любым непредвиденным обстоятельствам, произошедшим в период их краткосрочного пребывания в республике, включая криминальные посягательства на их жизнь, здоровье, собственность, другие объекты. К иностранным гражданам, входящим

в данную категорию, нецелесообразно предъявлять дополнительные, расширенные требования по знанию законодательства, выполнению формальных процедур и др., а, напротив, необходимо усилить инструменты и методы их правовой и физической защиты.

Подобные тенденции, скрытые или явные, однозначно, на наш взгляд, требуют дальнейших преобразований в организации деятельности системы ОВД по обеспечению конституционно-правового статуса иностранных граждан в Республике Таджикистан.

С учетом изложенного в современных условиях сам факт создания туристической милиции в системе ОВД республики заслуживает положительной оценки, в том числе в контексте туристического имиджа страны. Однако новое подразделение практически не осуществляет правоохранительных функций, занимая положение между службой охраны и сопровождения туристов (на коммерческой основе), информирования и представительства. Данных полномочий недостаточно для того, чтобы новая служба выполняла полноценно функции туристической милиции, тем более подразделения по обеспечению прав и свобод мигрантов, прибывших на длительный срок.

Актуальность и необходимость создания туристической милиции обоснована нами выше. Для целей дальнейшего развития службы рекомендуем:

1) преобразовать службу в самостоятельное структурное подразделение МВД – Службу туристической милиции (далее – СТМ) МВД Республики Таджикистан;

2) наделить службу:

– полномочиями в сфере оперативного реагирования на нарушения прав и свобод иностранных граждан;

– правом проведения оперативно-розыскных мероприятий по правонарушениям и преступлениям, совершенным в отношении иностранных граждан, временно пребывающих в республике без заявленных целей постоянного проживания

и/или осуществления трудовой деятельности;

– обязанностями приводить в исполнение судебные и административные акты в отношении указанных категорий иностранных граждан, в том числе в части компенсации понесенного ущерба, в связи с чем проводить розыск иностранных граждан, покинувших пределы республики, а для исключения его необходимости, предпринимать меры по установлению долгосрочных связей с соответствующими иностранными гражданами, обратившимися в СТМ;

– полномочиями информирования по всем вопросам правоприменения, возникшим у заявителей из числа иностранных граждан упомянутых категорий;

– правом на возмездной основе с заключением договоров гражданско-правового характера, силами специального подразделения, создаваемого при СТМ и наделенного полномочиями, типичными для органов вневедомственной охраны, осуществлять встречи и сопровождения групп иностранных туристов;

3) сформировать кадровое обеспечение новой службы, включая создание условий для языковой подготовки курсантов учебных заведений системы МВД, с обучением английскому, китайскому, немецкому, испанскому языкам как ключевым языкам общения иностранных туристов;

4) сформировать систему международного обмена и сотрудничества. В целом ряде иностранных государств сформирована и на протяжении десятилетий функционирует полноценная правоохранительная туристическая служба. Опыт таких государств будет крайне полезен для становления и развития нового республиканского подразделения органов внутренних дел. Семинары и конференции, заграничные командировки, перекрестные стажировки персонала – неполный арсенал инструментов и средств, которые могут быть применены для достижения целей международного сотрудничества и обмена.

В результате будет сформирована полноценная система

органов внутренних дел республики, обеспечивающих реализацию конституционно-правового статуса иностранных граждан:

– ПРС как орган учета и контроля мигрантов (иностранцев граждан, прибывающих в Республику Таджикистан для целей постоянного или временного (более 3 мес.) проживания, и/или осуществления трудовой деятельности (за исключением учета в сфере трудовой миграции, который осуществляется миграционной службой Минтруда, не задействованной при этом в правоохранительной деятельности);

– СТМ как орган обеспечения прав и свобод, защиты и обеспечения безопасности иностранных туристов и иных иностранных граждан, пребывающих в Республике с краткосрочными визитами сроком до 3 месяцев, и не намеренных остаться на постоянное место жительства или легализовать свой статус в качестве трудящихся-мигрантов.

Реализация представленных рекомендаций будет способствовать совершенствованию организационных основ деятельности органов внутренних дел по обеспечению конституционно-правового статуса иностранных граждан в Республике Таджикистан, приведению их в логическое соответствие с актуальными потребностями правоохранительной и иной административной деятельности в данной сфере.

Таким образом, исследование государственного механизма обеспечения конституционно-правового статуса иностранных граждан показало, что ключевая роль ОВД в этом механизме обусловлена возложенными на него задачами, функциями и полномочиями. Вместе с тем для повышения эффективности данного механизма целесообразно повышать уровень межведомственного взаимодействия, устранить дублирование полномочий различных органов исполнительной власти.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Как показало проведенное исследование, нормы современного законодательства Республики Таджикистан, определяющего конституционно-правовой статус иностранных граждан, имеют как свои сильные, так и слабые стороны. Так, безусловным достоинством действующего сегодня законодательства является стремление учесть национальные интересы Республики Таджикистан, в том числе связанные с демографической ситуацией внутри страны, стремлением избавить государство от засилья нелегальной миграции и беспрепятственного проникновения в Таджикистан криминальных, террористических и других подрывных элементов. Но наряду с этим нормы действующего законодательства не создают стимулов для привлечения в страну иностранных инвестиций, специалистов высокого уровня, новых технологий и т.п., что объективно противоречит экономическим интересам Республики Таджикистан.

На основании изучения ретроспективного законодательства и с учетом хронологии становления таджикской государственности, делается вывод о том, что в процессе становления и развития правового статуса иностранных граждан в Таджикистане условно можно выделить следующие периоды.

1. Конституционно-правовой статус иностранцев в советский период:

а) конституционно-правовой статус иностранцев в период утверждения Советской власти в Средней Азии и образования Таджикской АССР в составе Узбекской ССР (с октября 1917 г. до декабря 1929 г.);

б) конституционно-правовой статус иностранцев в Таджикской ССР до образования независимого Таджикистана (с декабря 1929 г. до 9 сентября 1991 г.).

2. Конституционно-правовой статус иностранцев после приобретения государственной независимости (с 9 сентября 1991 по сегодняшний день).

Автором определены ключевые аспекты генезиса правового статуса иностранных граждан в соответствующие периоды исторического развития Республики.

В ходе исследования текущего состояния конституционно-правового регулирования статуса иностранных граждан в Республике Таджикистан отмечается отсутствие единой и рациональной юридической терминологии, в связи с чем в соответствующих нормативных правовых актах предлагается законодательное закрепление следующих дефиниций понятий «иностранный гражданин» и «лицо без гражданства», а также в целях приоритетного применения национального законодательства установить, что иностранные граждане, имеющие гражданство двух и более государств, считаются в Республике Таджикистан гражданами того государства, по документам для выезда за границу которого они въехали в Республику Таджикистан.

На основе анализа нормативных правовых актов делается вывод о том, что существующее правовое регулирование конституционно-правового статуса иностранных граждан в Республике Таджикистан в ряде случаев необоснованно ограничивает их права, не соответствует нормам международного права и нарушает конституционный принцип равенства.

Это относится, прежде всего, к праву на свободное передвижение и выбор места жительства и пребывания. В Конституции Республики Таджикистан данное право оформлено как право гражданина. Следует отметить, что со свободой передвижения и выбора места пребывания и жительства тесно связана реализация многих других конституционных прав и свобод человека и гражданина, в связи с этим автором предлагается изменить редакцию ст. 24 Конституции Республики Таджикистан и заменить термин *«гражданин»* термином *«каждый, кто законно находится на территории Республики Таджикистан»*. В таком случае данная конституционная норма будет в полной мере соответствовать содержанию пра-

ва каждого человека на свободное передвижение и будет соответствовать нормам международных правовых актов.

Одним из конституционных прав человека, закрепленных в нормах Конституции Республики Таджикистан, является право на жилище. Хотя оно в соответствии со ст. 36 Конституции Республики Таджикистан принадлежит каждому, в отношении иностранных граждан законодательством установлены необоснованные ограничения. Иностранные граждане и лица без гражданства не имеют права на получение в собственность зданий и жилых домов, а также других помещений, которые входят в жилищный фонд (за исключением получения по наследству законными наследниками). Связи с этим автором делается вывод о том, что ограничения в жилищной сфере для иностранных граждан в значительной мере затрудняют их нахождение на территории Республики Таджикистан.

Одним из основных конституционных прав иностранных граждан является право на создание семьи. Согласно Конституции Республики Таджикистан каждый имеет право на создание семьи. В семейных отношениях и при расторжении брака супруги являются равноправными. Но согласно Семейному кодексу Республики Таджикистан иностранные граждане и лица без гражданства имеют право жениться или выходить замуж за граждан Таджикистана, прожив на территории Республики Таджикистан в течение не менее одного последнего года. При регистрации брака стороны обязаны заключить брачный договор. К тому же в брачном договоре, в котором одной из вступающих в брак сторон является иностранный гражданин, обязательно предусматриваются условия обеспечения супруга и детей собственным жильем. Эти требования в значительной мере ограничивают право иностранных граждан и лиц без гражданства на создание семьи в Республике Таджикистан с учетом того, что иностранные граждане, как было отмечено выше, не имеют права на получение в собственность зданий и жилых домов, а также других

помещений, которые входят в жилищный фонд. В связи с этим автором предлагается снять данные ограничения для иностранцев в целях реализации ими общепризнанных прав человека.

В тексте Конституции Таджикистана содержатся основополагающие нормы института политического убежища. Согласно Конституции политическое убежище предоставляется Президентом страны иностранным гражданам, ставшим жертвами нарушения прав человека. Одним из пробелов в данном направлении является то, что в законодательстве не закреплён порядок предоставления политического убежища. В связи с этим подготовлен проект и предлагается принять Указ Президента Республики Таджикистан «Об утверждении Положения о порядке предоставления политического убежища в Республике Таджикистан».

Анализ законодательства Республики Таджикистан показал, что законодатель разделяет иностранных граждан на две категории: 1) постоянно проживающие; 2) временно пребывающие иностранные граждане и не знает такой категории иностранных граждан, как временно проживающие. Однако в Законе Республики Таджикистан «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан» некоторые социальные права предусмотрены именно для этой категории иностранных граждан. Данное обстоятельство, на наш взгляд, является пробелом в законодательстве Республики Таджикистан и требует нормативного регулирования. В связи с этим на основе изучения опыта законодательства Российской Федерации автором предлагается закрепить в Законе Республики Таджикистан «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан» категорию «временно проживающий в Республике Таджикистан иностранный гражданин».

Говоря о правовом регулировании деятельности органов внутренних дел по обеспечению конституционно-правового статуса иностранных граждан в Республике Таджикистан

представляется целесообразным обратить внимание на то, что общие принципы, основы и правила осуществления такой деятельности в существующем на текущий момент миграционном законодательстве республики не уточнены и не конкретизированы, что представляет собой значительную недоработку в нормотворчестве и пробел в системе правового регулирования. В связи с этим в исследовании предлагаются рекомендации по совершенствованию правовых и организационных основ деятельности органов внутренних Республики Таджикистан.

Для повышения эффективности деятельности МВД Республики Таджикистан в сфере обеспечения правового статуса иностранных граждан предлагается преобразование туристической милиции в самостоятельное структурное подразделение МВД Республики Таджикистан – Службу туристической милиции, специализирующуюся исключительно на обеспечении прав и свобод иностранных туристов и иных иностранных граждан, прибывающих в Таджикистан с краткосрочными визитами и не намеренных оставаться на постоянное место жительства или легализовать свой статус в качестве трудящихся-мигрантов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

I. Международные правовые акты и документы

1. Всеобщая декларация прав человека (10 декабря 1948 г.) // Права человека: Сборник международных и национальных документов в 8-ми томах. Т. 1. – Душанбе: Бюро по правам человека и соблюдения законности, 2009. – С. 8-14.

2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. // Права человека. Сборник международных и национальных документов в 8-ми томах. Т. 1. – Душанбе: Бюро по правам человека и соблюдения законности, 2009. – С. 14-25.

3. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Права человека. Сборник международных и национальных документов в 8-ми томах. Т. 1. – Душанбе: Бюро по правам человека и соблюдения законности, 2009. – С. 35-54.

4. Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. // Права человека и беженцев в Таджикистане: Сборник международных нормативно-правовых актов и документов. Т. 1. – Душанбе: Бюро по правам человека и соблюдения законности, 2006. – 204 с.

5. Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 7 марта 1966 г. [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.

6. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г. [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.

7. Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают от 13 декабря 1985 г. // Действующее международное право.

Т. 1. – М.: Московский независимый институт международного права, 1996. – С. 255-259.

8. Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства от 7 сентября 1995 г. [Электронный ресурс] // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

II. Нормативные правовые акты Республики Таджикистан

9. Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 г. (в действ. ред.). – Душанбе: Ганч, 2016. – 135 с.

10. О гражданстве Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: конституционный закон Республики Таджикистан от 8 августа 2015 г. № 1208 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

11. Семейный кодекс Республики Таджикистан от 13 ноября 1998 г. № 682 (в действ. ред.) // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 1998. – № 22. – Ст. 303.

12. Гражданский кодекс Республики Таджикистан (часть I) от 30 июня 1999 г. № 802 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

13. Гражданский кодекс Республики Таджикистан (часть III) от 1 марта 2005 г. № 84 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

14. Кодекс Республики Таджикистан «Об административных правонарушениях» от 31 декабря 2008 г. № 975 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

15. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Таджикистан от 3 декабря 2009 г. № 564 (в действ. ред.) // Цен-

трализованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

16. Трудовой кодекс Республики Таджикистан от 23 июля 2016 г. № 1329 (в действ. ред.) // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 2016. – № 7. – Ст. 604.

17. О Государственной границе Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: закон Республики Таджикистан от 1 августа 1997 г. № 481 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

18. О миграции [Электронный ресурс]: закон Республики Таджикистан от 11 декабря 1999 г. № 882 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

19. О беженцах [Электронный ресурс]: закон Республики Таджикистан от 10 мая 2002 г. № 50 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

20. О милиции [Электронный ресурс]: закон Республики Таджикистан от 17 мая 2004 г. № 41 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

21. О государственной службе [Электронный ресурс]: закон Республики Таджикистан от 5 марта 2007 г. № 233 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

22. Об органах национальной безопасности Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: закон Республики Таджикистан от 20 марта 2008 г. № 362 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

23. О государственной дактилоскопической регистрации [Электронный ресурс]: закон Республики Таджикистан

от 26 июля 2014 г. № 1095 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

24. О документах, удостоверяющих личность [Электронный ресурс]: закон Республики Таджикистан от 26 июля 2014 г. № 1097 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

25. О собраниях, митингах, демонстрациях и уличных шествиях [Электронный ресурс]: закон Республики Таджикистан от 31 декабря 2014 г. № 1169 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

26. О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан [Электронный ресурс]: закон Республики Таджикистан от 2 января 2018 г. № 1471 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

27. Об амнистии в связи с легализацией правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, незаконно пребывающих на территории Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: закон Республики Таджикистан от 18 декабря 2019 г. № 1652 (в действ. ред.) // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

28. Об утверждении и принятии Стратегии реформы милиции на 2013-2020 годы: указ Президента Республики Таджикистан от 19 марта 2013 г. № 1438 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

29. О введении паспорта гражданина Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: указ Президента Республики Таджикистан от 20 сентября 2013 г. № 1519 // Централизо-

ванный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>

30. Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: указ Президента Республики Таджикистан от 12 апреля 2017 г. № 868 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

31. О Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: указ Президента Республики Таджикистан от 11 апреля 2017 г. № 867 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

32. Об объявлении 2018 года «Годом развития туризма и народных ремесел» [Электронный ресурс]: указ Президента Республики Таджикистан от 29 декабря 2017 г. № 977 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

33. Концепция правовой политики Республики Таджикистан на 2018-2028 годы [Электронный ресурс]: указ Президента Республики Таджикистан от 6 февраля 2018 г. № 1005 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

34. Об объявлении 2019-2021 годов «Годами развития села, туризма и народных ремесел» [Электронный ресурс]: указ Президента Республики Таджикистан от 2 января 2019 г. № 1170 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

35. Об утверждении правил пребывания иностранных граждан в Республике Таджикистан и правил транзитного проезда иностранных граждан через территорию Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 15 мая 1999 г. № 218 //

Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

36. О распределении компетенции по вопросам гражданства Республики Таджикистан в системе органов внутренних дел [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 6 августа 1999 г. № 366 [Электронный ресурс] // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

37. О перечне государств, временное проживание в которых до прибытия в Республику Таджикистан является основанием для отказа в регистрации ходатайства о признании иностранца беженцем и отказа в признании беженцем [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 26 июля 2000 г. № 323 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

38. О перечне населенных пунктов Республики Таджикистан, временное проживание в которых лицам, ищущим убежище, и беженцам не разрешено [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 26 июля 2000 г. № 325 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

39. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 28 декабря 2006 г. № 592 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

40. Об утверждении Правил выдачи разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, которые осуществляют трудовую деятельность в Республике Таджикистан и образец его бланка [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от

31 октября 2008 г. № 529 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

41. Об утверждении Положения о порядке осуществления иммиграционного контроля [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Республики Таджикистан от 2 декабря 2008 г. № 599 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

42. Об утверждении Правил регистрации паспортов иностранных граждан и образца бланка регистрации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 30 декабря 2011 г. № 663 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

43. О Программе реформы (развития) милиции на 2014-2020 годы [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 3 мая 2014 г. № 296 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

44. Об утверждении Положения о Миграционной службе [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 4 июня 2014 г. № 390 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

45. Об утверждении Положения об удостоверении беженца [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 26 сентября 2016 г. № 389 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия». Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

46. О Правилах оформления, выдачи визы и электронной визы Республики Таджикистан иностранным гражданам и лицам без гражданства [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 25 января 2017 г. № 31 // Централизованный банк правовой информации Рес-

публики Таджикистан «Адлия». – Режим доступа: <http://www.adlia.tj>.

47. Положение о Паспортно-регистрационной службе МВД Республики Таджикистан: приказ МВД Республики Таджикистан от 19 июля 2011 г. № 10 – Документ опубликован не был.

48. Положение об Управлении экологии и туризма МВД Республики Таджикистан: приказ МВД Республики Таджикистан от 27 сентября 2019 г. № 660 – Документ опубликован не был.

III. Нормативные правовые акты Российской Федерации

49. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в действ. ред.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.

50. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ (в действ. ред.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

51. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию [Электронный ресурс]: Федеральный закон Российской Федерации от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (в действ. ред.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.

52. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: Федеральный закон Российской Федерации от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ (в действ. ред.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 22. – Ст. 2670.

53. Об иностранных инвестициях в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ (в действ. ред.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 28. – Ст. 3493.

54. О гражданстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон Российской Федерации от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (в действ. ред.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.

55. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения [Электронный ресурс]: Федеральный закон Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ (в действ. ред.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.

56. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в действ. ред.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.

57. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (в действ. ред.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.

58. О полиции [Электронный ресурс]: Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3 (в действ. ред.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.

59. Концепция поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубежом [Электронный ресурс]: указ Президента Российской Федерации от 30 августа 2001 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.

60. О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом [Электронный ресурс]: указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 //

Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.

61. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы [Электронный ресурс]: указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.

IV. Нормативные правовые акты зарубежных государств

62. О международном частном праве [Электронный ресурс]: Федеративный закон Австрии от 15 июля 1978 г. BGB1 304/1978 // Режим доступа: http://iir-mp.narod.ru/subjects/iprl/austria_law.htm – Доступ свободный.

63. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 105 (в действ. ред.) // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. Режим доступа: <http://pravo.by/> – Доступ свободный.

64. О правовом положении иностранцев и лиц без гражданства [Электронный ресурс]: закон Грузии от 5 марта 2014 г. № 2045-Пс (в действ. ред.) // Законодательный вестник Грузии. Режим доступа: <https://matsne.gov.ge/ru/> – Доступ свободный.

65. Об утверждении Инструкции о порядке оформления виз Кыргызской Республики: постановление Правительства Кыргызской Республики от 31 декабря 2019 г. № 734 // Официальный сайт Министерства иностранных дел Кыргызской Республики. – Режим доступа: <https://mfa.gov.kg/ru/> – Доступ свободный.

66. Об утверждении Концепции государственной политики Республики Узбекистан в сфере сотрудничества с соотечественниками, проживающими за рубежом: постановле-

ние Президента Республики Узбекистан от 25 октября 2018 г. № ПП-3982 // Национальная база данных законодательства. Режим доступа: <https://lex.uz> – Доступ свободный.

V. Нормативные правовые акты, утратившие силу

67. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 10 июня 1918 г. // Хрестоматия по истории государства и права Таджикистана (1917-1994 гг.) / сост. Ф. Т. Тахиров. – Душанбе: Дониш, 2014. – С. 22-40.

68. Конституция (Основной Закон) Туркестанской Республики от 15 октября 1918 г. // Съезды Советов Союза Советских Социалистических Республик, Союзных и автономных Советских Социалистических Республик (1917–1936). – Том I. – М., – 1959. – С. 274-289.

69. Конституция (Основной Закон) Туркестанской Республики от 24 сентября 1920 г. // Съезды Советов Союза Советских Социалистических Республик, Союзных и автономных Советских Социалистических Республик (1917–1936). – Том I. – М., – 1959. – С. 445-463.

70. Конституция (Основной Закон) Бухарской Народной Советской Республики от 23 сентября 1921 г. // Хрестоматия по истории государства и права Таджикистана (1917-1994 гг.) / сост. Ф. Т. Тахиров. – Душанбе: Дониш, 2014. – 106-121.

71. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 31 января 1924 г. // Хрестоматия по истории государства и права Таджикистана (1917-1994 гг.) / сост. Ф. Т. Тахиров. – Душанбе: Дониш, 2014. – 144-162.

72. Конституция (Основной закон) Таджикской Автономной Советской Социалистической Республики от 28 апреля 1929 г. // Хрестоматия по истории государства и права Таджикистана (1917-1994) / сост. Ф.Т. Тахиров. – Душанбе: Дониш, 2014. – С. 263-286.

73. Конституция (Основной закон) Таджикской Советской Социалистической Республики от 25 февраля 1931 г. // Хрестоматия по истории государства и права Таджикистана (1917-1994) / сост. Ф.Т. Тахиров. – Душанбе: Дониш, 2014. – С. 326-350.

74. Конституция (Основной закон) Таджикской Советской Социалистической Республики от 1 марта 1937 г. // Хрестоматия по истории государства и права Таджикистана (1917-1994) / сост. Ф.Т. Тахиров. – Душанбе: Дониш, 2014. – С. 401-422.

75. Конституция (Основной закон) Таджикской Советской Социалистической Республики от 14 апреля 1978 г. // Хрестоматия по истории государства и права Таджикистана (1917-1994) / сост. Ф.Т. Тахиров. – Душанбе: Дониш, 2014. – С. 601-639.

76. О правовом положении иностранных граждан в СССР: Закон СССР от 24 июня 1981 г. № 5152-Х // Свод законов Союза Советских Социалистических Республик. – Т. 3. – С. 778.

77. О правовом положении иностранных граждан в Республике Таджикистан: закон Республики Таджикистан от 1 февраля 1996 г. № 230 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 1996. – № 3. – Ст. 55.

78. Об утверждении Положения о союзном гражданстве: Постановление ЦИК СССР от 29 октября 1924 г. // СЗ СССР. – 1924. – № 23. – Ст. 202.

79. Об утверждении положения о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств на территории СССР: указ Президиума ВС СССР от 23 мая 1966 г. № 4961-VI // Ведомости Верховного Совета СССР. 1966. – № 22. – Ст. 387.

80. Об утверждении правил пребывания иностранных граждан в СССР и правила транзитного проезда иностранных граждан через территорию СССР: постановление Совета ми-

нистров СССР от 10 мая 1984 г. № 433 // СП СССР. 1984. Отд. 1. – № 21. – Ст. 113.

VI. Материалы судебной практики

81. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // Российская газета. 2004 – № 89.

82. Сборник определений Конституционного Суда Республики Таджикистан (1996-2015). – Душанбе: «Эр-граф», 2015. – 618 с.

83. Анализ гражданского и административного судопроизводства по делам лиц, ищущих убежище, и беженцев. – Душанбе: «Право и Процветание», 2014. – 47 с.

VII. Научная и учебная литература

84. Авакьян С. А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция: монография / С. А. Авакьян. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – 643 с.

85. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М. В. Баглай. – 6-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2007. – 784 с.

86. Бельковец Л. П. Иностранцы в России: историко-правовое исследование: монография / Л. П. Бельковец, О. Н. Шерстобоев. – Новосибирск: ООО «Алфа-Порте», 2013. – 222 с.

87. Бутылин В. Н. Государственно-правовой механизм охраны конституционных прав и свобод граждан: монография / В. Н. Бутылин. – М.: Академия управления МВД России, 2001. – 176 с.

88. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности: монография / Н. В. Витрук. – М.: Норма, 2008. – 448 с.

89. Воеводин Л. Н. Юридический статус личности в России: учебное пособие / Л. Н. Воеводин. – М.: Изд. МГУ, Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. – 304 с.

90. Галенская Л. Н. Правовое положение иностранцев в СССР / Л. Н. Галенская. – М.: Международные отношения, 1982. – 160 с.

91. Герасименко Ю. В. Иностранцы в России: историко-правовой анализ: монография / Ю. В. Герасименко, А. В. Жилияев, С. В. Шевченко; под общ. ред. д.ю.н., проф. Ю. В. Герасименко. – Омск: Омская академия МВД России, 2016. – 206 с.

92. Герасименко Ю.В. Конституционно-правовой статус иностранных граждан и роль органов внутренних дел в его обеспечении: учебное пособие / Ю. В. Герасименко. – Омск: Омская академия МВД России, 2001. – 71 с.

93. Гончаров И. В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: учебник / И. В. Гончаров, В. В. Барбин, Е. В. Киричѣк; под ред. д.ю.н., проф. И. В. Гончарова. – М.: Академия управления МВД России, 2015. – 308 с.

94. Громова О. Н. Ограничение прав и свобод человека в деятельности органов внутренних дел на транспорте: монография / О. Н. Громова, Ю. Л. Корабельникова, Е. С. Хозикова. – М.: Издательский центр Onebook.ru, 2017. – 188 с.

95. Диноршоев А. М. Личные и политические права в системе прав человека в Республике Таджикистан: монография / А. М. Диноршоев, И. И. Саидов. – Душанбе, 2015. – 318 с.

96. Диноршоев А. М. Формирование идей прав человека в Таджикистане: история и современность: монография / А. М. Диноршоев, Б. А. Сафаров. – Волгоград: Изд-во Волгогр. фил. ФГБОУ ВПО РАНХиГС, 2014. – 296 с.

97. Жемчужников А. А. Основы правового положения иностранцев в России и государствах Таможенного союза:

монография / А. А. Жемчужников. – Волгоград: ВА МВД России, 2017. – 169 с.

98. Имомов А. И. Укрепление государственности и создание гражданского общества в Таджикистане: монография / А. И. Имомов. – Душанбе, 2003. – 364 с.

99. Киричѐк Е. В. Конституционные права и свободы человека и гражданина в России: теория и практика, история и современность, проблемы и перспективы: монография / Е. В. Киричѐк. – 2-е изд., перераб. и доп. – Тюмень: филиал Московского института государственного управления и права в Тюменской области, 2014. – 242 с.

100. Кисиль В. И. Правовой статус иностранцев в СССР: учебное пособие / В. И. Кисиль, В. П. Пастухов. – Киев: Вища шк., 1987. – 263 с.

101. Кодификация нормативных правовых актов в сфере миграции: монография / В. Ю. Федорович [и др.]. – М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2019. – 161 с.

102. Козлова Е. И. Конституционное право России: учебник. / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2010. – 608 с.

103. Комаров С. А. Общая теория государства и права: учебник / С. А. Комаров. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 1997. – 416 с.

104. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Н. Г. Салищевой. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2009. – 663 с.

105. Кутафин О. Е. Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации: монография / О. Е. Кутафин. – М.: Проспект, 2011. – 400 с.

106. Лазарев Л. В. Иностранцы граждане: правовое положение / Л. В. Лазарев, Н. И. Марышева, И. В. Пантелеева; под. ред. Н. И. Марышевой. – М.: Российское право, 1992. – 320 с.

107. Макарецв А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учебник / А. А. Макарецв. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2010. – 264 с.
108. Матузов Н. И. Теория государства и права: учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М.: Юристъ, 2004. – 541 с.
109. Метелев И. С. Миграция, цивилизация, адаптация (концептуальная связь понятий): монография / И. С. Метелев – Омск: ИП Скорнякова, 2012. – 435 с.
110. Назаров Н. Д. История государства и права Таджикистана: учебник / Н. Д. Назаров, А. Ш. Одинаев. – Душанбе: «Шахпар», 2012. – 260 с.
111. Научно-практический комментарий к Конституции Республики Таджикистан (на тадж. языке) / под общ. ред. М. А. Махмудова. – Душанбе: Шарки озод, 2009. – 520 с.
112. Никольская Г. К. Государственная иммиграционная политика США: монография / Г. К. Никольская. – М.: ИМЭМО РАН, 2015. – 115 с.
113. Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев. Тематические рекомендации по международной защите (согласно Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, касающиеся статуса беженцев). – Киев. «ВАІТЕ», 2013. – 264 с.
114. Сазон К. Д. Убежище в конституционном измерении: монография / К. Д. Сазон. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 188 с.
115. Совершенство законодательства в сфере миграции: конституционно-правовой анализ и практика реализации: монография / В. Ю. Федорович [и др.]. – М.: Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, 2018 – 160 с.
116. Тохиров Н. Ф. Развитие законодательной деятельности в Таджикистане (1917-2007): монография / Н. Ф. Тохиров. – Душанбе: Эчод, 2009. – 212 с.

117. Тошев А. М. Становление и развитие правового статуса личности в Таджикистане: монография / А. М. Тошев. – LAP LAMBERT Academic Publishing, 2015. – 108 с.

118. Тюркин М. Л. Миграционная система России: монография / М. Л. Тюркин. – М.: Стратегия, 2005. – 367 с.

119. Ульмасов Р. Таджикистан в зеркале миграции: монография / Р. Ульмасов, Дж. Икромов. – Душанбе: «Эрграф», 2016. – 132 с.

120. Хабриева Т. Я. Миграционное право России: теория и практика: монография / Т. Я. Хабриева. – М.: Юрид. фирма «Контракт», 2008. – 336 с.

121. Холиков А. Г. Право беженцев: учебник / А. Г. Холиков, А. М. Диноршоев, Б. А. Сафаров; под ред. д.ю.н., проф. А. Г. Холикова. – Душанбе: ООО «ВИЗА», 2008. – 246 с.

122. Хрестоматия по истории государства и права Таджикистана (1917-1994) / сост. Ф. Т. Тахиров. – Душанбе: Дониш, 2014. – 838 с.

123. Чиркин В. Е. Конституционное право России: учебник / В. Е. Чиркин. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2009. – 496 с.

124. Юсуфзода А. Х. Конституционное право государств-участников Содружества Независимых Государств: сборник конституций / А. Х. Юсуфзода, М. С. Гафуров, Ф. Ш. Бобоназарзода. – 2-е издание. – Душанбе: Изд-во «Эрграф», 2017. – 572 с.

VIII. Научные статьи

125. Андрейцо С. Ю. Адаптация и интеграция иностранных граждан в субъектах Российской Федерации: правовые аспекты (на материалах Санкт-Петербурга) / С. Ю. Андрейцо, Р. Б. Булатов // Юридический мир. – 2018. – № 8. – С. 50-52.

126. Андрейцо С. Ю. Защита прав иностранных граждан в России: проблемы теории и практики /

С. Ю. Андрейцо, Э. Х. Грипп, Ю. Х. Яхина // Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС. – 2019. Т. 10. – № 1-1 (38). – С. 140-145.

127. Андрейцо С. Ю. К вопросу о защите прав иностранных граждан в современной России / С. Ю. Андрейцо, Т. А. Грищенко, Ю. Х. Яхина // В сборнике: Российский конституционализм: уроки истории и современность: (к 100-летию первой Конституции (Основного закона) РСФСР 1918 года и 25-летию Конституции Российской Федерации 1993 года) Материалы региональной научно-практической конференции. 2018. – С. 25-27.

128. Андрейцо С. Ю. Современные тенденции реализации миграционной политики в России / С. Ю. Андрейцо, Е. Н. Хазов // Вестник экономической безопасности. – 2016. – № 2. – С. 18-23.

129. Андриченко Л. В. Проблемы систематизации миграционного законодательства / Л. В. Андриченко // Журнал российского права. – 2014. – № 12 (216). – С. 5-15.

130. Андриченко Л. В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства / Л. В. Андриченко // Журнал российского права. – 2018. – № 3 (255). – С. 5-16.

131. Бакулина В. А. Приобретение и использование земельных участков иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами на территории Российской Федерации / В. А. Бакулина // Современное право. – 2012. – № 2. – С. 63-67.

132. Безруков А. В. Современное состояние миграционного законодательства и роль судебных решений в защите прав мигрантов/ А. . Безруков, Д. Д. Невирко // Миграционное право. 2018. № 2. С. 35-39.

133. Белькова Е. Г. Статус субъекта права / Е. Г. Белькова // Известия ИГЭА. – 2007. – №1. – С. 44-47.

134. Бобоев А. Х. Конституционно-правовое регулирование прав, свобод и обязанностей граждан Республики Та-

джикистан / А. Х. Бобоев // Вестник РУДН, серия Юридические науки. – 2009. – № 3. – С. 53-61.

135. Богданова О. В. Совершенствование правового регулирования положения иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ / О. В. Богданова // Экономика и право современной России: проблемы и пути развития: материалы II международной научно-практической конференции. – Самара: НОАНО ВПО СИБиУ, 2014. – С. 135-138.

136. Болгова В. В. Правомерные цели и принципы миграционной политики в практике Конституционного Суда Российской Федерации / В. В. Болгова, Е. Е. Новопавловская // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. – 2018. Т. 1. – № 2. – С. 58-65.

137. Бухонова И. Н. Механизм правового регулирования труда иностранных граждан / И. Н. Бухонова // Перспективы развития законодательства на современном этапе: сборник научных статей по итогам Всероссийской научно-практической конференции студентов, аспирантов и преподавателей (заочной). – Димитровград: ДИТИ НИЯУ МИФИ, 2014. – С. 39-44.

138. Васильев Ф. П. В чем сущность издания Закона о полиции Таджикистана и недопустимости излишнего копирования иностранных нормотворческих технологий / Ф. П. Васильев // Экономика. Право. Государство. Международный рецензируемый научный журнал. – 2019. – № 4 (6). – С. 62-67.

139. Васин К. Л. Теоретические основы статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации / К. Л. Васин, Л. В. Келипова // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. – 2013. – № 2. – С. 55-62.

140. Ветрила Е. В. Понятие правового статуса субъекта уголовно-процессуальных правоотношений / Е.В. Ветрила // Государство и право в XXI веке. – 2015. – №2. – С. 50-55.

141. Галушкин А. А. Актуальные вопросы правового положения иностранных граждан в Российской Федерации / А. А. Галушкин, И. Каса // Вестник РУДН. Серия Юридических наук. – 2013. – №4 – С. 125-133.

142. Голованов А. С. Традиции правового регулирования статусов иностранных граждан в современном мире / А. С. Голованов // Бизнес в законе. – 2008. – № 3. – С. 172-173.

143. Гончаров И. В. Определение статуса беженца и вынужденного переселенца в Российской Федерации / И. В. Гончаров // Вестник экономической безопасности. – 2018. – № 2. – С. 21-24.

144. Грищенко Л. Л. Отдельные аспекты ведомственного контроля в органах внутренних дел: история и современность / Грищенко Л. Л., Корабельникова Ю. Л. // В сборнике: Российская полиция: три века служения Отечеству. Сборник статей Юбилейной международной научной конференции. В 2-х частях. Под редакцией В. Л. Кубышко. – 2019. – С. 413-417.

145. Громова О. Н. Обеспечение органами внутренних дел на транспорте конституционного права на свободу передвижения / О. Н. Громова // Труды Академии управления МВД России. – 2016. – № 4 (40). – С. 36-40.

146. Дорофеева Ю. А. Ограничения прав иностранных граждан и апатридов в Российской Федерации / Ю. А. Дорофеева // Вестник института права СГЭА. Актуальные проблемы правоведения: Научно-теоретический журнал. – 2002. – № 3. – С. 73-78.

147. Еременко Е. В. Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации / Е. В. Еременко // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2015. – № 1 (33). – С. 69-81.

148. Жестянников С. Г. Актуальные вопросы и основные направления адаптации и интеграции трудовых мигран-

тов в российское общество (на примере опыта работы УФМС России по Вологодской области) / С. Г. Жестянников, И. В. Екимов, Е. Н. Хазов // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 3. – С. 172-175.

149. Зинченко Е. Ю. Особенности конституционно-правового регулирования миграционных процессов в современной России / Е. Ю. Зинченко, О. В. Зинченко, Е. Н. Хазов // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2018. № 3. – С. 95-98.

150. Имомов А. И. Возникновение законодательства Таджикистана о гражданстве и его развитие / А. И. Имомов // Законодательство. – 2016. – № 2 (22). – С. 12-29.

151. Имомов А. И. Основания приобретения и восстановления в гражданстве Республики Таджикистан / А. И. Имомов // Правовая жизнь. – 2016. – № 4 (16). – С. 51-61.

152. Искевич И. С. Международный опыт правового регулирования статуса иностранных граждан на примере романо-германской и религиозно-правовой семей / И. С. Искевич // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – №12. – С.122-126.

153. Кешнер М. В. Соотношение международного и национального права в вопросах реализации международных санкций / М. В. Кешнер // Российский юридический журнал. – 2014. – № 1 (94). – С. 192-193.

154. Кодиркулов Х. Р. К вопросу о трудовой деятельности иностранцев в Республике Таджикистан / Х. Р. Кодиркулов // Актуальные проблемы международного права и внешнеэкономической деятельности: Материалы X международной научно-практической конференции. – Владимир, 2019. – С. 64-68.

155. Кожевников О. А. Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в реализации государственной миграционной политики / О. А. Кожевников,

А. В. Безруков, А. В. Крысанов // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2020. – № 1 (38). – С. 70-74.

156. Комахин Б. Н. Основные направления деятельности органов исполнительной власти в сфере миграции / Б. Н. Комахин, Е. Н. Хазов // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2018. – № 3. – С. 11-14.

157. Кононов А. М. Деятельность МВД России по исполнению решений Европейского суда по правам человека в области личной неприкосновенности / А. М. Кононов, А. А. Опалева // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской Академии МВД России. – 2018. – № 4 (44). – С. 194-199.

158. Косовец Т. И. Правовые аспекты пересечения государственной границы несовершеннолетними гражданами Российской Федерации / Т. И. Косовец // Миграционное право. – 2011. – № 1. – С. 25-27.

159. Курбонализода Н. Ш. О вопросах правосубъектности иностранных граждан в Республике Таджикистан / Н. Ш. Курбонализода // Вестник Таджикского национального университета. Серия социально-экономических и общественных наук. – 2019. – № 1 – С. 182-87.

160. Мансурзода А. М. Правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан / А. М. Мансурзода // Развитие юридической науки в современных условиях: теория и практика: материалы VI международной научно-практической конференции. – Душанбе: РТСУ, 2018. – С. 318-320.

161. Мелехин А. В. О формах и методах обеспечения законности в сфере действия административных правоотношений современной России / А. В. Мелехин // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2017. – № 4 (43). – С. 27-32.

162. Мулукаев Р. С. Социально-экономические права граждан в СССР / Р. С. Мулукаев // Взаимодействие международного и внутригосударственного права Российской Федерации по обеспечению безопасности личности, общества и государства: Сборник трудов межвузовского научного семинара. – М.: Академия управления МВД России, 2011. – С. 75–80.

163. Нахратов В. В. О конституционности Земельного кодекса 2001 года / В. В. Нахратов // Конституционно-правовые основы ответственности в сфере экологии: Сборник материалов Международных научных конференций. – М.: МИИГАиК, 2019. – С. 123-132.

164. Никуленкова К. П. Регулирование труда иностранных граждан / К. П. Никуленкова // Актуальные проблемы российского права и законодательства: сборник материалов VII Всероссийской научно-практической конференции студентов, аспирантов, молодых ученых (27 марта 2014 г.). – Красноярск: НОУ ВПО СИБУП, 2014. – С. 271-76.

165. Новопавловская Е. Е. О некоторых функциях и полномочиях Министерства внутренних дел Российской Федерации в сфере миграции / Е. Е. Новопавловская // Российская полиция: три века служения Отечеству: материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции (Санкт-Петербург, 23-25 апреля 2018 г.) / Под. ред. Н. С. Нижник. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. – С. 203-209.

166. Пожарский Д. В. Российское государство и полиция в системе конституционных ценностей / Д. В. Пожарский // Труды Академии управления МВД России. – 2019. – № 1 (49). – С. 7-13.

167. Прудников А. С. Правовое регулирование трудовой деятельности на территории Российской Федерации. / А. С. Прудников, П. О. Дутов, А. М. Кононов // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2018. – № 1. – С. 74-80.

168. Прудников А. С. Законодательство в сфере миграции и пути его совершенствования / А. С. Прудников, Р. В. Шагиева // Евразийская адвокатура. Уфа. – 2019. – № 1 (38). – С. 117-120.

169. Саиданваров К. Дж. Законодательство Республики Таджикистан о беженцах / К. Дж. Саиданваров // Правовая жизнь. – 2016. – № 3 (15). – С. 52-61.

170. Саидзода З. А. Правовое положение беженцев согласно исламскому праву / З. А. Саидзода, Ф. С. Хайруллоев // Труды Академии МВД Республики Таджикистан. – № 1 (29). – С. 46-51.

171. Саидов З. А. Депортация: некоторые пробелы в действующем законодательстве Республики Таджикистан / З. А. Саидов, Ф. С. Хайруллоев, Ш. З. Давлатшоев, С. Х. Кенджаева // Труды Академии МВД Республики Таджикистан. – 2014. – № 4 (24). – С. 33-39.

172. Сафарзода Б. А. Правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан / Б. А. Сафарзода // Вестник Таджикского национального университета. Серия социально-экономических и общественных наук. – 2017. – № 2/10. – С. 191-194.

173. Соколов Д. Б. Реторсия как проявление национального права России / Д. Б. Соколов // Реформирование уголовно-исполнительной системы: вопросы теории и практики: материалы Международной научной конференции адъюнктов, курсантов, студентов и слушателей (25 апреля 2013 г.). – Самара: Изд-во Самар. юрид ин-та ФСИН России, 2013. – С. 181-186.

174. Сониева С. С. Экономическая основа суверенитета государства и приобретение земли в собственность иностранцами в российской федерации / С. С. Сониева, Н. Ш. Малакшинова // Проблемы и перспективы развития государства и права в XXI веке: Материалы VI международной научно-практической конференции (Улан-Удэ, 18-21 июня

2015 г.). Под ред. И. А. Шаралдаевой. – Улан-Удэ: Изд-во ВСГУТУ, 2015. – С. 38-43.

175. Степанов А. В. К вопросу о миграционном правовом статусе иностранцев в Российской Федерации / А. В. Степанов // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2016. – № 4 (22). – С. 84-97.

176. Стёпкин Е. Ю. К вопросу о классификации международных договоров, составляющих правовую основу деятельности органов внутренних дел / Е. Ю. Стёпкин // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2015. – № 3. – С. 176-181.

IX. Диссертации и авторефераты диссертаций

177. Аминов М. М. Проблемы признания и исполнения иностранных судебных решений по семейным делам в Республике Таджикистан: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Аминов Мухамаджон Махмадризович. – Душанбе, 2018. – 172 с.

178. Аникеева Е. Д. Конституционно-правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Аникеева Елена Дмитриевна. – М., 2004. – 169 с.

179. Арбузкин А. М. Государственно-правовой статус иностранцев в зарубежных социалистических странах Европы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Арбузкин Александр Михайлович. – М., 1980. – 215 с.

180. Битиев Р. Р. Особенности правового статуса иностранцев в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Битиев Расул Ризванович. – М., 2001. – 194 с.

181. Бобоназарзода Ф. Ш. Конституционно-правовые основы обеспечения личных прав и свобод человека и гражданина органами внутренних дел Республики Таджикистан: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Бобоназарзода Фарход Шарофидин. – М., 2019. – 248 с.

182. Бобоев А. Х. Конституционно-правовое регулирование статуса человека и гражданина в Республике Таджи-

кистан: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Бобоев Анварбек Хужаевич. – М., 2011. – 205 с.

183. Герасименко Ю. В. Конституционно-правовой статус иностранных граждан Российской Федерации и роль органов внутренних дел в его обеспечении: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Герасименко Юрий Васильевич. – М., 1993. – 187 с.

184. Герасименко Ю. В. Конституционно-правовой статус лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации (вопросы теории и практики): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Герасименко Юрий Васильевич. – М., 2003. – 392 с.

185. Грачев Т. С. Единство прав и обязанностей как принцип права: общетеоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01 / Грачев Тимофей Сергеевич. – М., 2010. – 199 с.

186. Дежина Д. П. Конституционно-правовое регулирование положения иностранных граждан в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в его реализации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Дежина Дарья Петровна. – М., 2005. – 201 с.

187. Диноршоев, А. М. Конституционные основы регламентации и реализации прав и свобод человека и гражданина в Республике Таджикистан: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Диноршоев Азиз Мусоевич. – М., 2015. – 535 с.

188. Жемчужников А. А. Конституционный статус иностранцев в Российской Федерации и Республике Казахстан: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Жемчужников Антон Алексеевич. – М., 2011. – 325 с.

189. Камолов Ш. Х. Конституционно-правовая регламентация институтов защиты прав и свобод человека и гражданина в Республике Таджикистан: авторф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Камолов Шехмахмад Хамзахонович. – Душанбе, 2019. – 55 с.;

190. Корсик К. А. Теория, практика и проблемы правового регулирования статуса иностранных граждан в Российской Федерации (опыт сравнительно-правового исследования): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Корсик Константин Анатольевич. – М., 1999. – 317 с.

191. Куракин А. В. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в его обеспечении: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Куракин Алексей Валентинович – М., 2000. – 206 с.

192. Маковецкая М. Г. Пределы ограничения прав и свобод иностранных граждан в России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Маковецкая Марина Геннадьевна. – М., 2015. – 234 с.

193. Махмадуллоев Н. Р. Правовое регулирование трудовых отношений трудящихся-мигрантов в Республике Таджикистан – члене Евразийского экономического союза: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Махмадуллоев Нурулло Рахматуллоевич. – Душанбе, 2014. – 186 с.

194. Насуров П. А. Криминальные последствия незаконной миграция и меры их предупреждения (по материалам Республики Таджикистан): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Насуров Пулод Асадуллоевич. – М., 2008. – 222 с.

195. Новичкова И. А. Обеспечение конституционно-правового статуса иностранных граждан в деятельности органов внутренних дел России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Новичкова Инна Алексеевна. – М., 2005. – 163 с.

196. Раджабов М. Н. Гражданско-правовой статус иностранцев в Республике Таджикистан: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Раджабов Мадмадьёр Носирович. – Душанбе, 2004. – 186 с.

197. Рахмон Д. С. Права человека в условиях глобализации и углубления культурно-цивилизационных разли-

чий: теоретические, методологические и практико-юридические проблемы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Рахмон Дилшод Сафарбек. – Душанбе, 2019. – 64 с.

198. Рыжов А. А. Право политического убежища в Российской Федерации (Теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Рыжов Александр Анатольевич. – М., 2002. – 192 с.

199. Сабоева А. В. Конституционно-правовое регулирование статуса лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Сабоева Анастасия Владимировна. – М., 2014. – 157 с.

200. Саидов И. И. Развитие личных и политических прав человека в Таджикистане: историко-правовой и общетеоретический анализ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Саидов Исфандиёр Искандарович. – Душанбе, 2015. – 209 с.

201. Сафаров Б. А. История воплощения концепций и международных стандартов в области прав человека в правовую систему Республики Таджикистан: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Сафаров Бахтовар Амиралиев. – Душанбе, 2015. – 370 с.

202. Стёпкин Е. Ю. Соотношение норм конституционного права России и международного права при обеспечении личных прав человека и гражданина: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Стёпкин Евгений Юрьевич. – М., 2004. – 245 с.

203. Тошев А. М. Эволюция правового статуса личности в Республике Таджикистан: историко-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Тошев Амиршоҳ Мансурович. – М., 2014. – 276 с.

204. Харламов С. О. Иммиграционный контроль в системе функций органов внутренних дел России: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Харламов Сергей Олегович. – М., 2002. – 173 с.

205. Эльназаров Д. Х. Конституционно-правовое регулирование защиты прав и свобод человека и гражданина в Республике Таджикистан: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. / Эльназаров Давлатшо Ходжаевич. – Душанбе, 2020. – 97 с.

206. Юсуфов А. Х. Конституционно-правовые основы прав и свобод человека и гражданина в Республике Таджикистан в условиях чрезвычайного положения: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Юсуфов Акмал Хотамович. – М., 2014. – 224 с.

Х. Интернет-ресурсы

207. Послание Президента Республики Таджикистан Эмомали Рахмон Маджлиси Оли Республики Таджикистан. Душанбе, 26 декабря 2019 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Республики Таджикистан. – Режим доступа: <http://www.president.tj> – Доступ свободный.

208. Доклад Республики Таджикистан о выполнении Международной Конвенции о защите прав всех трудящихся - мигрантов и членов их семей 2017 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Республике Таджикистан. Режим доступа: <http://ombudsman.tj/rus/> – Доступ свободный.

209. Завершился третий этап операции «Нелегал - 2019» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства внутренних дел Республики Таджикистан. – Режим доступа: <https://mvd.tj/index.php/ru/sobytiya/25593-zavershilsya-tretij-etap-operatsii-nelegal-2019> – Доступ свободный.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение № 1

Проект Указа Президента Республики Таджикистан
«Об утверждении Положения о порядке предоставления
политического убежища иностранным гражданам и лицам без
гражданства в Республике Таджикистан»

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН
«ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОЛОЖЕНИЯ О ПОРЯДКЕ
ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО УБЕЖИЩА
ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДДАНАМ И ЛИЦАМ
БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН»

В соответствии со статьей 69 Конституции Республики Таджикистан и статьей 6 Закона Республики Таджикистан «О правом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан», с целью совершенствования законодательства о предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в Республике Таджикистан, постановляю:

1. Утвердить «Положение о порядке предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в Республике Таджикистан» (прилагается).

3. Данное Положение ввести в действие после официального опубликования.

Президент
Республики Таджикистан
г. Душанбе
от «__» _____ 20__ г.

ПОЛОЖЕНИЕ О ПОРЯДКЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО УБЕЖИЩА ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДАНАМ И ЛИЦАМ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

1. Настоящее Положение определяет порядок предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства (далее именуется – лицо) в Республике Таджикистан.

2. Вопросы предоставления политического убежища в Республике Таджикистан рассматриваются с учетом государственных интересов Республики Таджикистан на основании общепризнанных принципов и норм международного права в соответствии с Конституцией Республики Таджикистан, Законом Республики Таджикистан «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан» и настоящим Положением.

3. Республика Таджикистан предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства, ставшим жертвами нарушения прав человека.

4. Предоставление Республикой Таджикистан политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства и его лишение производится указом Президента Республики Таджикистан.

Предоставление политического убежища распространяется и на членов семьи иностранного гражданина и лица без гражданства, получившего политическое убежище, при условии их согласия с заявлением. Согласие детей, не достигших 14-летнего возраста, не требуется.

5. Политическое убежище не предоставляется, если:

– лицо преследуется за действия (бездействие), признаваемые в Республике Таджикистан преступлением, или виновно в совершении действий, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций;

– лицо привлечено в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда на территории Республики Таджикистан;

– лицо прибыло из третьей страны, где ему не грозило преследование;

– лицо предоставило заведомо ложные сведения;

– лицо имеет гражданство третьей страны, где оно не преследуется;

– лицо получило отказ в предоставлении статуса беженца в Республике Таджикистан вследствие отсутствия вполне обоснованных опасений стать жертвой преследования в государстве своей гражданской принадлежности или государстве прежнего обычного места жительства по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений;

– лицо утратило статус беженца в Республике Таджикистан, или у него аннулирован статус беженца в Республике Таджикистан.

6. Лицо, которому Республикой Таджикистан предоставлено политическое убежище, утрачивает право на предоставленное политическое убежище в случаях:

– возврата в страну своей гражданской принадлежности или страну своего обычного местожительства;

– выезда на жительство в третью страну;

– добровольного отказа от политического убежища на территории Республики Таджикистан;

– приобретения гражданства Республики Таджикистан или гражданства другой страны.

Утрата политического убежища определяется Комиссией по вопросам гражданства при Президенте Республики Таджикистан по представлению Министерства внутренних дел Республики Таджикистан на основании заключений Министерства иностранных дел Республики Таджикистан и Госу-

дарственного комитета национальной безопасности Республики Таджикистан. Решение Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Республики Таджикистан доводится до сведения лица, утратившего политическое убежище.

7. Лицо может быть лишено предоставленного ему политического убежища по соображениям государственной безопасности, а также если оно занимается деятельностью, противоречащей целям и принципам Организации Объединенных Наций.

8. Лицо, желающее получить политическое убежище на территории Республики Таджикистан, обязано в течение десяти дней по прибытии на территорию Республики Таджикистан или с момента возникновения обстоятельств, не позволяющих этому лицу вернуться в страну своей гражданской принадлежности либо в страну своего обычного местожительства, обратиться лично в органы внутренних дел по месту своего пребывания с письменным заявлением на имя Президента Республики Таджикистан о предоставлении политического убежища (далее – заявление), к которому прилагаются документы и (или) сведения, подтверждающие наличие у него оснований для предоставления убежища.

Не принимаются к рассмотрению заявления о предоставлении политического убежища на территории Республики Таджикистан при наличии оснований, указанных в пункте 6 настоящего Положения.

На период рассмотрения заявления обратившемуся лицу выдается справка установленного образца, которая, наряду с документом, удостоверяющим его личность, является подтверждением законного пребывания данного иностранца на территории Республики Таджикистан. После принятия решения по заявлению справка изымается органом, ее выдавшим.

9. Министерство внутренних дел Республики Таджикистан рассматривает поступившие заявления, запрашивает заключения Министерства иностранных дел Республики Таджикистан и Государственного комитета национальной без-

опасности Республики Таджикистан, после чего направляет все материалы в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Республики Таджикистан с заключением о возможности и целесообразности предоставления лицу политического убежища.

10. Комиссия по вопросам гражданства при Президенте Республики Таджикистан рассматривает заявления и материалы к ним и вносит свои предложения по каждому заявлению Президенту Республики Таджикистан для принятия им решения.

11. Срок рассмотрения заявления в Министерстве внутренних дел Республики Таджикистан, Министерстве иностранных дел Республики Таджикистан, Государственном комитете национальной безопасности Республики Таджикистан не должен превышать одного месяца в каждом из этих органов.

12. Указ Президента Республики Таджикистан о предоставлении лицу политического убежища в Республике Таджикистан вступает в силу со дня его подписания.

13. Министерство внутренних дел Республики Таджикистан в десятидневный срок со дня издания указа Президента Республики Таджикистан уведомляет находящееся в Республике Таджикистан лицо о принятом в отношении его решении.

В случае отклонения заявления лицу сообщается, что его дальнейшее пребывание регулируется законодательством Республики Таджикистан, определяющим порядок пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Республики Таджикистан.

14. Лицу, которому предоставлено политическое убежище в Республике Таджикистан, а также членам его семьи выдается свидетельство установленного образца по месту обращения лица с заявлением.

15. Министерство внутренних дел Республики Таджикистан и его территориальные органы на основании свидетель-

ства о предоставлении Республикой Таджикистан политического убежища оформляют лицу вид на жительство.

16. Лицо, в отношении которого принято решение об утрате или о лишении убежища и не имеющее иных законных оснований для пребывания в Республике Таджикистан, обязано покинуть ее территорию в течение одного месяца со дня получения уведомления о принятии соответствующего решения вместе с членами семьи.

17. Формы справки о законном пребывании лица на территории Республики Таджикистан в связи с рассмотрением его заявления, а также свидетельства и заявления о предоставлении лицу политического убежища в Республике Таджикистан устанавливаются Министерством внутренних дел Республики Таджикистан по согласованию с Министерством иностранных дел Республики Таджикистан и Государственным комитетом национальной безопасности Республики Таджикистан.

Приложение № 2

Проект постановления Правительства Республики Таджикистан «Об утверждении Концепции государственной политики Республики Таджикистан в сфере сотрудничества с соотечественниками, проживающими за рубежом»

Правительство Республики Таджикистан
ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от «___» _____ 20__ г.

№ _____

г. Душанбе

Правительство Республики Таджикистан постановляет:

1. Утвердить прилагаемую «Концепцию государственной политики Республики Таджикистан в сфере сотрудничества с соотечественниками, проживающими за рубежом» (прилагается).
2. Министерством и ведомствам в двухмесячный срок предоставить в Правительство республики конкретные предложения по его реализации.

Председатель
Правительства Республики Таджикистан

КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН В СФЕРЕ СОТРУДНИЧЕСТВА С СООТЕЧЕСТВЕННИКАМИ, ПРОЖИВАЮЩИМИ ЗА РУБЕЖОМ

1. Общие положения

1. Концепция государственной политики Республики Таджикистан в сфере сотрудничества с соотечественниками, проживающими за рубежом (далее – Концепция), представляет собой единую систему взглядов, определяющих принципы, цели, основные направления и механизмы проведения политики страны в данной сфере.

2. Соотечественниками, проживающими за рубежом (далее – соотечественники), являются:

– выходцы из Таджикистана, выехавшие за рубеж и ставшие гражданами иностранного государства, а также их потомки, сохранившие чувство духовной и культурной причастности к Родине и стремящиеся к развитию дружественных культурно-гуманитарных, социально-экономических и других связей с Республикой Таджикистан;

– иностранные граждане или лица без гражданства, проживающие за рубежом, идентифицирующие себя как таджиков по этнической и языковой принадлежности, а также с культурно-исторической точки зрения и желающие поддерживать всестороннюю связь с Таджикистаном.

3. Под организациями соотечественников понимаются создаваемые ими по собственной инициативе общественные культурные и национальные центры, ассоциации, студенческие общества, школы, фонды и предпринимательские структуры, выражающие интересы соотечественников и действующие на основе общепризнанных принципов и норм международного права, законодательства страны проживания и Республики Таджикистан, а также своих уставов (положений).

4. Концепция направлена на формирование и реализацию эффективных механизмов поддержания постоянного диалога и взаимодействия с соотечественниками, их активного привлечения к культурно-гуманитарному, научному, образовательному и информационному сотрудничеству, осуществлению экономических и социальных проектов и программ в Таджикистане.

2. Принципы сотрудничества Республики Таджикистан с соотечественниками

5. Поддержание и развитие сотрудничества с соотечественниками, стремящимися к сохранению духовной, культурной и правовой связи с Таджикистаном, а также к участию в экономической и общественной жизни страны, является одним из приоритетов государственной политики Республики Таджикистан.

6. Все формы и направления сотрудничества Республики Таджикистан с соотечественниками за рубежом основываются на принципах открытости, партнерства, добровольности, законности, уважения законодательства страны их проживания, государственного суверенитета и независимости, равноправия и невмешательства во внутренние дела друг друга, соблюдения общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Республики Таджикистан.

В вопросах развития диалога и сотрудничества с соотечественниками Республика Таджикистан взаимодействует с соответствующими государственными органами стран проживания соотечественников.

7. Государственная политика в данной сфере направляется на укрепление всестороннего дружественного сотрудничества со всеми заинтересованными в этом соотечественниками, а также оказание поддержки реализации их прав и свобод, в частности, в области культуры, языка, образования, информации, развития экономических и гуманитарных связей с

Республикой Таджикистан, независимо от их этнической, национальной, религиозной и социальной принадлежности.

Постоянное внимание будет уделяться взаимодействию с организациями соотечественников в целях укрепления дружеских связей между странами, поддержки соотечественников в реализации их социально-культурных потребностей, содействия поддержанию благоприятных условий для сохранения и развития их культурной идентичности в стране проживания.

3. Главные цели сотрудничества Республики Таджикистан с соотечественниками

8. Основными целями государственной политики Республики Таджикистан в сфере сотрудничества с соотечественниками являются:

– оказание содействия в реализации прав и свобод соотечественников за рубежом в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, законодательства страны проживания и на основе международных договоров Республики Таджикистан;

– поддержка деятельности соотечественников, направленной на широкое распространение культурного, научного и духовного наследия Таджикистана, его изучение и популяризацию в мире, сохранение и развитие таджикского языка, культуры и традиций в странах проживания соотечественников, расширение их возможностей получения образования в Таджикистане;

– развитие и укрепление связей с соотечественниками и созданными ими организациями, желающими внести свой вклад в социально-экономическое развитие Республики Таджикистан и содействовать наращиванию ее взаимовыгодных и дружеских отношений с иностранными государствами;

– создание благоприятных правовых, социальных и экономических условий для осуществления соотечественниками профессиональной, в том числе предпринимательской, инве-

стиционной, научной, образовательной и культурной деятельности на территории Таджикистана;

– привлечение потенциала соотечественников для поддержки проводимых в Таджикистане масштабных социально-экономических и общественно-политических реформ, содействия дальнейшему укреплению международного имиджа Республики Таджикистан.

4. Основные направления сотрудничества Республики Таджикистан с соотечественниками

4.1 Развитие сотрудничества в культурной, научной, образовательной и информационной сферах

9. Республика Таджикистан намерена активно сотрудничать с соотечественниками и их организациями в сферах культуры, науки, образования и информации, организовывать с ними совместные мероприятия, направленные на укрепление дружеских связей между Таджикистаном и другими странами.

10. Основными направлениями сотрудничества с соотечественниками в указанных сферах настоящей Концепции являются:

– привлечение их потенциала к реализации совместных научных, образовательных, медицинских, культурных, просветительских, спортивных и других проектов, а также к подготовке молодых кадров и специалистов из числа граждан Республики Таджикистан;

– расширение возможностей доступа соотечественников к образованию и повышению квалификации, а также к участию в научной, культурной и общественной жизни своей исторической Родины;

– всестороннее содействие соотечественникам и их организациям в изучении, сохранении и передаче молодым поколениям таджикского языка, культуры и традиций в стране их постоянного проживания;

– расширение информационных обменов и сотрудничества в сфере средств массовой информации в целях более

полного освещения жизни и деятельности соотечественников за рубежом, а также предоставления им востребованной информации о Таджикистане;

– налаживание и поддержание постоянной связи с молодыми соотечественниками из числа граждан Республики Таджикистан, обучающимися за рубежом, оказание им необходимой поддержки и содействия в трудоустройстве в Таджикистане.

4.2. Развитие сотрудничества в экономической сфере

11. Республика Таджикистан заинтересована в привлечении финансово-экономического и интеллектуально-технологического потенциала представителей деловых кругов, работников иностранных компаний, инвесторов, сотрудников международных финансовых структур и других специалистов из числа соотечественников для:

– поддержки социально-экономического развития Республики Таджикистан и расширения ее внешнеэкономических связей;

– активного привлечения прямых иностранных инвестиций, передовых технологий в приоритетные отрасли экономики, создания совместных предприятий, налаживания производства экспортоориентированной продукции в Таджикистане;

– содействия в увеличении объемов экспорта отечественной продукции и расширения его географии;

– привлечения иностранных туристов, развития туристского потенциала страны, туристской инфраструктуры и новых видов туризма в Таджикистане;

– внедрения современных принципов и механизмов регулирования банковско-финансовой деятельности;

– изучения и внедрения передового зарубежного опыта в вопросах повышения инвестиционной привлекательности, развития предпринимательства и деятельности иностранных инвесторов в Таджикистане;

– привлечения зарубежных профессиональных кадров, консультантов и экспертов для содействия в обеспечении ускоренного инновационного развития всех отраслей экономики на основе передового зарубежного опыта, внедрения современных достижений мировой науки, инновационных идей, разработок и технологий, а также подготовки высококвалифицированных специалистов по востребованным экономическим, научным, техническим и иным специальностям в Таджикистане.

5. Меры государственной поддержки и поощрения соотечественников

12. Таджикистан будет оказывать всяческое содействие в осуществлении деятельности соотечественников, стремящихся внести свой вклад в развитие Таджикистана, способствовать сохранению и популяризации его культурного, научного, духовного наследия и современных достижений в странах проживания.

Особое внимание будет уделяться взаимодействию с соотечественниками, обладающими высокой квалификацией и достижениями в областях экономики, науки и технологий, медицины, образования, культуры и спорта, признанными талантами и заслугами в других сферах.

В зависимости от степени и форм сотрудничества в отношении соотечественников могут быть осуществлены следующие меры государственной поддержки и поощрения в соответствии с законодательством Республики Таджикистан:

– упрощенное оформление въездных виз, в том числе многократных и долгосрочных, вида на жительство, а также разрешения на осуществление трудовой деятельности на территории Республики Таджикистан;

– трудоустройство высококвалифицированных кадров по востребованным специальностям в Таджикистане;

– оказание помощи в решении социальных, бытовых и других вопросов;

– предоставление пустующих объектов государственной собственности и земельных участков для реализации соотечественниками предпринимательских, научно-исследовательских, образовательных, инновационных и иных проектов и программ;

– предоставление гражданства Республики Таджикистан по упрощенной процедуре, предусмотренной законодательством Республики Таджикистан;

– выделение соотечественникам – иностранным гражданам грантов для обучения в высших образовательных учреждениях Таджикистана по направлениям таджикского языка и литературы, истории, культуры, искусства, телевидения и радио;

– награждение соотечественников, внесших значительный вклад в развитие Таджикистана, государственными наградами и присвоение им почетных званий;

– другие меры государственной поддержки и поощрения в соответствии с законодательством Республики Таджикистан.

6. Заключительные положения

13. В целях эффективной реализации государственной политики в сфере сотрудничества с соотечественниками Республика Таджикистан будет заключать международные договоры и иные международные документы с иностранными государствами и международными организациями, поощрять и поддерживать развитие всесторонних связей и обменов между общественными организациями Республики Таджикистан и организациями соотечественников за рубежом.

14. Эффективная реализация Концепции позволит установить открытый диалог и плодотворное сотрудничество с соотечественниками и будет способствовать:

– формированию действенных механизмов системного взаимодействия с соотечественниками и оказания поддержки их деятельности, направленной на сохранение и популяризацию таджикского языка, культуры и традиций;

– созданию инструментов привлечения интеллектуального, профессионального и ресурсного потенциала соотечественников для поддержки осуществляемых в Таджикистане масштабных социально-экономических и общественно-политических реформ, обеспечения их активного участия в реализации проектов и программ в приоритетных направлениях развития Республики Таджикистан;

– дальнейшему укреплению международного имиджа Республики Таджикистан, продвижению национальных интересов страны в регионе и мире, наращиванию взаимовыгодных и дружеских отношений с иностранными государствами посредством диалога и сотрудничества с соотечественниками.

МУМИНОВ УЛУГБЕК КАРИМОВИЧ

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС
ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН
В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН
И РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
В ЕГО ОБЕСПЕЧЕНИИ**

МОНОГРАФИЯ

Сдано в печать 10.08. 2021 г.
Формат 60x84 1/16. Бумага офсетная.
Печать офсетная. Тираж 100 экз.

Отпечатано в типографии
Министерства образования и науки РТ
г. Душанбе, ул. Лахути 6, 1 проезд