



НАУЧНАЯ СТАТЬЯ

УДК 342.76

<https://doi.org/10.20310/2587-9340-2025-9-1-86-92>

Шифр научной специальности 5.1.2

Проблемы ограничения прав и свобод иностранных граждан в субъектах Российской Федерации

Карпушкин Алексей Валентинович,

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет», Российская Федерация, 440026, г. Пенза, ул. Красная, 40, <https://orcid.org/0009-0000-8870-7788>, kistin.sergei@yandex.ru

Аннотация

Проведен анализ проблем правового регулирования ограничения прав иностранных граждан нормативными актами глав субъектов Российской Федерации. В течение последних лет в ряде субъектов РФ были приняты акты, ограничивающие осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в отдельных сферах, притом, что статьи 55 и 62 Конституции РФ предусматривают ограничения прав и свобод только федеральным законом. В этой связи целью исследования является выяснение конституционности указанных ограничений на уровне субъектов РФ. Для достижения этой цели решались задачи по анализу норм Конституции РФ, федерального и регионального законодательства с применением общенаучных и специально-юридических методов исследования. Основными выводами являются установление рамочности отдельных норм федерального законодательства и наличия опосредованного ограничения прав иностранных граждан, через введение запретов на их найм хозяйствующими субъектами, что с формально-юридической точки зрения не противоречит Конституции РФ. Теоретические выводы статьи могут быть использованы при разработке нормативно-правового регулирования в схожих областях применения, касающихся ограничения прав граждан.

Ключевые слова

Конституция РФ, права и свободы, ограничения прав, иностранные граждане, субъекты РФ

Финансирование

Это исследование не получало внешнего финансирования.

Вклад автора

А.В. Карпушкин – идея исследования, анализ нормативных документов, оформление рукописи статьи в соответствии с требованиями редакции, написание черновика рукописи, окончательное редактирование.

Конфликт интересов

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования

Карпушкин А.В. Проблемы ограничения прав и свобод иностранных граждан в субъектах Российской Федерации // Актуальные проблемы государства и права. 2025. Т. 9. № 1. С. 86-92. <https://doi.org/10.20310/2587-9340-2025-9-1-86-92>

ORIGINAL ARTICLE

<https://doi.org/10.20310/2587-9340-2025-9-1-86-92>

OECD 5.05; ASJC 3308

Problems of restricting the rights and freedoms of foreign citizens in the constituent entities of the Russian Federation

Alexey V. Karpushkin,

Cand. Sci. (Law), Associate Professor of State Legal Disciplines Department, Penza State University,
40 Krasnaya St., Penza, 440026, Russian Federation, <https://orcid.org/0009-0000-8870-7788>,
kistin.sergei@yandex.ru

Abstract

The analysis of the problems of legal regulation of restrictions on the rights of foreign citizens by normative act of the heads of the constituent entities of the Russian Federation is carried out. In recent years, a number of constituent entities of the Russian Federation have adopted acts restricting the employment of foreign citizens in certain areas, despite the fact that articles 55 and 62 of the Constitution of the Russian Federation provide for restrictions on rights and freedoms only by federal law. In this regard, the purpose of the study is to clarify the constitutionality of these restrictions at the level of the constituent entities of the Russian Federation. To achieve this goal, the tasks of analyzing the norms of the Constitution of the Russian Federation, federal and regional legislation were solved using general scientific and special legal research methods. The main conclusions are the establishment of a framework for certain norms of federal legislation and the presence of indirect restrictions on the rights of foreign citizens through the introduction of bans on their employment by business entities, which, from a formal and legal point of view, does not contradict the Constitution of the Russian Federation. The theoretical conclusions of the study can be used in the development of regulatory and legal regulation in similar areas of application related to the restriction of citizens' rights.

Keywords

Constitution of the Russian Federation, rights and freedoms, rights restrictions, foreign citizens, constituent entities of the Russian Federation

Funding

This research received no external funding.

Author's contribution

A.V. Karpushkin – research idea, normative documents analysis, manuscript preparation in accordance with the Editorial requirements, writing the initial draft, final editing.

Conflict of interests

The author declares no relevant conflict of interests.

For citation

Karpushkin, A.V. (2025). Problems of restricting the rights and freedoms of foreign citizens in the constituent entities of the Russian Federation. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava = Current Issues of the State and Law*, vol. 9, no. 1, pp. 86-92. <https://doi.org/10.20310/2587-9340-2025-9-1-86-92>

Введение

В соответствии с частью 3 статьи 62 Конституции РФ иностранные граждане обладают в России такими же правами и обязанностями, как и граждане России, за исключением случаев, предусмотренных международным договором или законом. Ограничительные меры в отношении иностранцев, как справедливо указывает большинство исследователей, обусловлены повышенными угрозами и рисками, которые таят в себе ми-

грационные процессы [1, с. 192; 2, с. 200; 3, с. 56]. Отдельное беспокойство вызывают криминалистические аспекты проблемы, на что в юридической литературе обращается особое внимание [4; 5]. Кроме того, миграционные процессы оказывают влияние на рынок труда, что требует защиты социальных и экономических интересов граждан России [6].

Данные обстоятельства сподвигли ввести новые или продлить уже существующие

ограничения на занятие трудовой деятельностью иностранцев в ряде субъектов Российской Федерации. Так, указом Губернатора Воронежской области был установлен запрет на привлечение иностранных граждан к трудовой деятельности в таких сферах, как торговля, общепит, транспорт¹. Аналогичные ограничения были введены в Амурской области², продлены в Челябинской, Новосибирской, Калужской и других областях.

Вместе с тем, исходя из части 3 статьи 62, а также части 3 статьи 55 Конституции РФ, ограничение прав человека возможно только федеральным законом, что ставит вопрос о конституционности нормативных актов региональных властей, ограничивающих трудовые права иностранных граждан.

Методы

Рассмотрение конституционности ограничений отдельных прав иностранных граждан требует выявления сути регуляторного механизма, воздействующего на права человека. Поэтому методологическую основу исследования составили такие общенаучные методы, как логический, включающий анализ, абстрагирование, обобщение, специальные методы, в том числе формально-юридический, системный, сравнительно-правовой, структурно-функциональный и другие, на основе которых дается оценка правовых норм в их системном и нормативном единстве, исходя из фундаментальных положений, закрепляющих основы конституционного строя и определяющих пределы компетенции органов государственной власти различного уровня.

Результаты

Особенностями правового статуса иностранных граждан является то, что иностранцы имеют юридическую связь со своим государством, в отсутствие таковой с Россией, что обуславливает установление в отношении них определенных дополнительных ограничений. Так, наличие другого граждан-

ства выступает препятствием для поступления на государственную службу, вступления в политическую партию, участия в выборах в качестве кандидатов в органы государственной власти и ряд других ограничений политических прав, что направлено на защиту государственного суверенитета [7, с. 49]. Будучи связанным с другим государством, человек может действовать в его интересе, поэтому даже одновременное наличие у него российского гражданства не может выступать основанием для допуска бипатридов до участия в принятии политических решений, от которых может зависеть государственная безопасность.

Помимо политической сферы, иностранцы ограничены в свободе беспрепятственного въезда в Россию, а длительное пребывание на ее территории требует оформления специального разрешения. В социально-экономической сфере к иностранным гражданам предъявляются дополнительные требования и устанавливаются некоторые запреты, имеющие целью обеспечение национальных интересов России в области миграционных процессов и защиты социально-трудовых прав граждан Российской Федерации. Так, в соответствии со статьей 13 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», временно проживающие в России иностранцы должны иметь специальное разрешение или патент на занятие трудовой деятельностью, а также они не могут осуществлять эту деятельность вне того субъекта федерации, в котором получили разрешение на проживание. Согласно статье 14 этого закона им запрещено быть командирами воздушных судов и членами экипажа российских морских судов³.

Если запреты на определенные виды деятельности обусловлены необходимостью обеспечения суверенитета и безопасности страны, то к трудовой деятельности, которая не несет потенциальных угроз национальным интересам, в законодательстве предусмотрен более гибкий подход, позволяющий отдельным категориям иностранцев трудить-

¹ Указ Губернатора Воронежской области от 19 декабря 2023 г. № 484-у (в ред. от 16 августа 2024 г.) // Официальный портал органов власти Воронежской области. URL: <http://www.govvrn.ru> (дата обращения: 10.09.2024).

² Постановление губернатора Амурской области от 12 апреля 2024 г. № 84 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.09.2024).

³ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 9 ноября 2024 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

ся без оформления разрешения или патента, что представляется вполне обоснованным, так как позволяет учесть особенности правового статуса беженцев, журналистов, специалистов в области информационных технологий, приглашенных научных работников и др.

Любое государство в мире предусматривает в своем законодательстве ограничения прав иностранных граждан, что, как уже указывалось, направлено на защиту национальных интересов и государственной безопасности. Различия лишь в степени и объеме ограничений, зависящих от конкретной миграционной ситуации в той или иной стране [8, с. 255]. Россия является частью мирового сообщества, и типичные для многих стран миграционные проблемы характерны и для нее, поэтому в России на конституционном уровне предусмотрена возможность ограничения прав иностранцев, реализуемая через текущее законодательство.

Таким образом, сам факт ограничений прав иностранных граждан не противоречит Конституции РФ и соответствует общемировой практике. Вместе с тем, согласно части 3 статьи 55 и корреспондирующей ей части 3 статьи 62 Конституции, права любого человека, включая и иностранцев, могут ограничиваться только федеральным законом. На это указывает и пункт «в» статьи 71 Конституции РФ, согласно которому регулирование прав человека относится к исключительному ведению федерации, тогда как, в соответствии с пунктом «б» статьи 72 Конституции РФ, к совместному ведению федерации и ее субъектов относится только защита прав и свобод. То есть регулирование прав, подразумевающее изменение объема меры возможного поведения гражданина, является прерогативой федеральных органов государственной власти.

Кроме того, языковая конструкция части 3 статьи 55 и части 3 статьи 62 Конституции РФ указывает на возможность ограничения прав не любым законом, а только федеральным законом, что исключает возможность установления каких-либо ограничений прав человека нормативными актами на уровне субъектов федерации. Из этого следует, что акты глав Воронежской, Амурской и иных областей, затрагивающие данную сферу, ну-

ждаются в рассмотрении с точки зрения их соответствия конституционным установлениям. Мы можем согласиться с мнением о том, что миграционные потоки в разных субъектах федерации неравномерны, вследствие чего требуется адресный подход к решению проблемы, который должен зависеть от миграционной нагрузки каждого конкретного региона. В этой связи региональная донастройка нормативного регулирования прав иностранных граждан является более эффективной, чем централизованное унифицированное регулирование, хуже учитывающее местные особенности [9, с. 119]. Однако в правовом государстве, каковым в соответствии со статьей 1 Конституции РФ является Россия, законность стоит выше целесообразности, что не позволяет решать ситуационные, либо даже долговременные задачи в обход фундаментального принципа верховенства Конституции РФ, устанавливающей только федеральное регулирование прав человека.

Исходя из общих правил ограничения прав человека, установленных частью 3 статьи 55 Конституции РФ, права могут быть ограничены федеральным законом для достижения конституционно значимых целей и лишь в той мере, в какой это необходимо для указанных целей. Ограничение прав законом, то есть актом, принимаемым только парламентом, направлено на исключение произвола со стороны исполнительной власти, которая должна реализовывать законодательные нормы и при этом не может изменить их. Такое распределение полномочий между законодательной и исполнительной властями позволяет сохранять баланс, при котором правоприменитель связан рамками закона. Указание на федеральный уровень закона, ограничивающего права человека, вытекает из конституционного принципа единого стандарта прав и свобод на всей территории государства. Для защиты граждан от возможного произвола уже со стороны законодательной власти, Конституция РФ устанавливает, что ограничения прав нуждаются в обосновании, причем сам объем ограничений должен быть соразмерен тем конституционно значимым целям, для достижения которых права ограничиваются.

Относительно целесообразности и соразмерности ограничения прав иностранных

граждан в конкретных субъектах федерации можно констатировать соответствие таких ограничений конституционным требованиям. Необходимость ограничения прав иностранцев, занятых в определенных секторах экономики отдельных регионов, вытекает из потребности обеспечить приоритетное трудоустройство граждан России в текущих обстоятельствах. Анализ рынка труда на примере Центрального федерального округа и влияния на него запретительных мер в отношении иностранной рабочей силы показывает, что такие меры могут быть эффективны [10, с. 143].

В то же время уровень правового регулирования ограничения прав может вызывать сомнения, так как ограничительные меры в области трудовой деятельности иностранцев на территории отдельных регионов установлены актами глав субъектов федерации. Однако губернаторы, издавшие такие акты, не присваивали себе федеральные полномочия, а руководствовались частью 6 статьи 18.1 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ», согласно которой высшее должностное лицо субъекта федерации наделено правом вводить запрет на использование хозяйствующими субъектами труда иностранных граждан, то есть федеральный законодатель делегировал губернаторам соответствующее полномочие, и его реализация основана не на волюнтаризме глав субъектов, а на норме федерального закона.

Из этого следует, что ограничение прав иностранных граждан в определенной сфере деятельности предусмотрено федеральным законом в рамочном порядке, а наполнение конкретным содержанием может производиться исходя из социально-трудовой обстановки в каждом отдельном субъекте федерации. Таким образом, возможность ограничения прав иностранцев, указание на характер ограничиваемых прав и цели таких ограничений содержатся в федеральном законе, что соответствует части 3 статьи 55 Конституции РФ. Главы субъектов федерации только реализуют предусмотренные законом ограничительные меры, производя более тонкую настройку правового регулирования экономических отношений, затрагивающих трудовые права иностранцев.

Кроме того, с формально-юридической точки зрения важным является и то, кому адресованы ограничительные меры. Принятие парламентом рамочных норм, допускающих ограничения прав, но делегирующих установление конкретных ограничений иному органу власти, может трактоваться как выход парламента за рамки своих конституционных полномочий. Правом ограничивать права и свободы Конституция РФ наделяет только федеральный парламент, который не может произвольно ни присваивать себе чужие полномочия, ни отказываться от тех, которыми Конституция РФ наделяет законодательную власть. Поэтому передача полномочий по прямому ограничению прав иностранных граждан все-таки видится сомнительной с точки зрения буквального толкования конституционных норм, регулирующих данную область.

Однако Конституция РФ не содержит запретов на региональное ограничение прав хозяйствующих субъектов, нанимающих работников. Адресация запретительных норм не иностранным гражданам, а хозяйствующим субъектам, сотрудничающим с ними, безусловно, затрагивает права иностранцев, так как опосредованно их ограничивает, но при этом, с формально-юридической точки зрения, не противоречит Конституции РФ. Поэтому нормы федерального закона в рассматриваемой сфере допускают установление запрета на привлечение иностранной рабочей силы именно хозяйствующими субъектами, а принимаемые в соответствии с законом акты глав субъектов федерации, устанавливающие соответствующие ограничения, формально не запрещают иностранцам трудиться, но при этом адресуют запретительные нормы их нанимателям.

Заключение

Рассмотрение ограничения прав иностранных граждан в субъектах федерации показывает, что неравномерность миграционной нагрузки на разные регионы не позволяет унифицировано регулировать отдельные права иностранных граждан в различных субъектах федерации, без потери эффективности такого регулирования. Решение проблем ограничения прав иностранцев требует гибкого подхода, что возможно через приня-

тие соответствующих нормативно-правовых актов регионального уровня. Вместе с тем повышение эффективности правового регулирования прав и свобод отдельных категорий граждан не должно вступать в противоречие с конституционными положениями о том, что права и свободы могут ограничиваться только федеральным законом. Как видно из проведенного исследования, данная проблема решается путем установления рамочных норм на уровне федерального за-

конодательства и переадресацией ограничительных мер с граждан на хозяйствующие субъекты, нанимающие иностранцев на работу. Таким образом, непосредственное ограничение прав замещается опосредованным, которое, с одной стороны, позволяет осуществлять более тонкую настройку правового регулирования хозяйственной жизни субъекта федерации, с другой стороны, не имеет формально-юридических противоречий нормам Конституции РФ.

Список источников

1. Лебедева Е.А. Административно-правовые механизмы обеспечения безопасности миграционных процессов // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 5 (117). С. 192-198. <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2024.117.5.192-198>, <https://elibrary.ru/cumkoa>
2. Фойгель Е.И. Некоторые аспекты криминалистического обеспечения миграционной безопасности Российской Федерации // Всероссийский криминологический журнал. 2024. Т. 18. № 2. С. 200-209. [https://doi.org/10.17150/2500-4255.2024.18\(2\).200-209](https://doi.org/10.17150/2500-4255.2024.18(2).200-209), <https://elibrary.ru/mamsjh>
3. Гончаров Д.Ю., Гончарова С.Г. Общественная опасность фиктивного миграционного учета иностранных граждан или лиц без гражданства // Правопорядок: история, теория, практика. 2021. № 3 (30). С. 56-59. <https://elibrary.ru/avggmx>
4. Гаджимуратов Ш.А. Современная оценка состояния миграционной преступности // Вестник Московского университета МВД России. 2023. № 1. С. 73-79. <https://doi.org/10.24412/2073-0454-2023-1-73-79>, <https://elibrary.ru/uhtwpx>
5. Решняк М.Г. Миграция как дестабилизирующий фактор национальной и международной безопасности // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2023. № 2 (105). С. 243-255. <https://doi.org/10.55001/2312-3184.2023.31.60.021>, <https://elibrary.ru/woxprl>
6. Лурье А.А. Трудовая миграция и рынок труда в России // Социология. 2023. № 2. С. 49-52. <https://elibrary.ru/vrmciu>
7. Булатов Т.Р. Правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации: понятие и особенности // Закон и право. 2024. № 2. С. 49-52. <https://doi.org/10.24412/2073-3313-2024-2-49-52>, <https://elibrary.ru/uktqhp>
8. Прудникова Т.А. Опыт зарубежных стран по регулированию миграционными процессами // Вестник экономической безопасности. 2019. № 4. С. 255-258. <https://doi.org/10.24411/2414-3995-2019-10252>, <https://elibrary.ru/ahcfao>
9. Прудников А.С. Отдельные вопросы совершенствования мер по противодействию незаконной миграции // Образование. Наука. Научные кадры. 2024. № 1. С. 119-122. <https://doi.org/10.24412/2073-3305-2024-1-119-122>, <https://elibrary.ru/qrmnpg>
10. Исповедников Д.Ю. Экономические и социальные последствия запрета на трудоустройство иностранных рабочих (пример ЦФО) // Наука. Культура. Общество. 2023. Т. 29. № 1. С. 143-158. <https://doi.org/10.19181/nko.2023.29.1.11>, <https://elibrary.ru/jnmqjt>

References

1. Lebedeva E.A. (2024). Administrative and legal mechanisms of ensuring the safety of migration processes. *Vestnik universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) = Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, no. 5 (117), pp. 192-198. (In Russ.) <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2024.117.5.192-198>, <https://elibrary.ru/cumkoa>
2. Foigel' E.I. (2024). Some aspects of criminalistic support of the migration security of the Russian Federation. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, vol. 18, no. 2, pp. 200-209. (In Russ.) [https://doi.org/10.17150/2500-4255.2024.18\(2\).200-209](https://doi.org/10.17150/2500-4255.2024.18(2).200-209), <https://elibrary.ru/mamsjh>
3. Goncharov D.Yu., Goncharova S.G. (2021). Public danger fictitious migration registration foreign citizens or stateless persons. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika = Legal Order: History, Theory, Practice*, no. 3 (30), pp. 56-59. (In Russ.) <https://elibrary.ru/avggmx>

4. Gadzhimuradov Sh.A. (2023). Modern assessment of the state of migration crime. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii = Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, no. 1, pp. 73-79. (In Russ.) <https://doi.org/10.24412/2073-0454-2023-1-73-79>, <https://elibrary.ru/uhtwpx>
5. Reshnyak M.G (2023). Migration as destabilizing factor of national and international security. *Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta MVD Rossii = Vestnik Eastern Siberia Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation*, no. 2 (105), pp. 243-255. (In Russ.) <https://doi.org/10.55001/2312-3184.2023.31.60.021>, <https://elibrary.ru/woxprl>
6. Lur'e A.A. (2023). labor migration and the Russian labor market. *Sotsiologiya = Sociology*, no. 2, pp. 49-52. (In Russ.) <https://elibrary.ru/vrmciu>
7. Bulatov T.R. (2024). The legal status of foreign citizens in the Russian federation: the concept and features. *Zakon i pravo = Law and Legislation*, no. 2, pp. 49-52. (In Russ.) <https://doi.org/10.24412/2073-3313-2024-2-49-52>, <https://elibrary.ru/uktqhp>
8. Prudnikova T.A. (2019). Experience of foreign countries in regulating migration processes. *Vestnik ekonomicheskoi bezopasnosti = Vestnik of Economic Security*, no. 4, pp. 255-258. (In Russ.) <https://doi.org/10.24411/2414-3995-2019-10252>, <https://elibrary.ru/ahcfao>
9. Prudnikov A.S. (2024). Individual issues of improving measures to counter illegal migration. *Obrazovanie. Nauka. Nauchnye kadry = Education. Science. Scientific Personnel*, no. 1, pp. 119-122. (In Russ.) <https://doi.org/10.24412/2073-3305-2024-1-119-122>, <https://elibrary.ru/qrmnpg>
10. Ispovednikov D.Yu. (2023). Economic and social consequences of the ban on the employment of foreign workers (example of the central federal district). *Nauka. Kul'tura. Obshchestvo = Science. Culture. Society*, vol. 29, no. 1, pp. 143-158. (In Russ.) <https://doi.org/10.19181/nko.2023.29.1.11>, <https://elibrary.ru/jnmqtj>

Поступила в редакцию / Received 10.11.2024

Поступила после рецензирования / Revised 20.01.2025

Принята к публикации / Accepted 25.02.2025

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи. / The author have read and approved the final manuscript.