

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ»

---

На правах рукописи

**Колокольцев Алексей Владимирович**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МИГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

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

Научный руководитель –  
доктор юридических наук,  
доцент

**В.С. Хижняк**

**Саратов 2014**

## Оглавление

<b>Введение .....</b>	<b>4</b>
<b>Глава 1. Понятие экономической миграции, миграционного процесса и проблемы определения данных понятий в конституционном праве Российской Федерации и в международном праве .....</b>	<b>16</b>
§ 1. 1. Понятие экономической миграции, миграционного процесса и их причины.....	16
§ 1. 2. Международно-правовые стандарты в области правового регулирования экономической миграции и их место в правовой системе Российской Федерации.....	39
<b>Глава 2. Особенности конституционно-правового статуса экономических мигрантов в Российской Федерации.....</b>	<b>61</b>
§2. 1. Права и обязанности экономических мигрантов в конституционном праве Российской Федерации .....	61
§2. 2. Конституционно-правовые гарантии защиты прав экономических мигрантов в Российской Федерации.....	83
§2. 3. Конституционно-правовые основы ограничения прав экономических мигрантов в Российской Федерации.....	102
<b>Глава 3. Понятие и особенности конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции в Российской Федерации.....</b>	<b>115</b>
§3. 1. Понятие, структура и особенности конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции в Российской Федерации.....	115
§3. 2. Роль органов законодательной власти в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации.....	129
§3. 3. Роль Президента Российской Федерации и органов исполнительной власти в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации .....	145

§3. 4. Роль органов судебной власти и правоохранительных органов в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации .....	165
<b>Заключение .....</b>	<b>183</b>
<b>Список литературы .....</b>	<b>187</b>
<b>Приложение .....</b>	<b>214</b>

## Введение

**Актуальность темы диссертационного исследования** обусловлена высокой степенью развития внешней и внутренней экономической миграции в мире. На протяжении более чем 20 лет Российская Федерация является активной участницей миграционных процессов. В 2013 году Россия занимала второе место по привлекательности для миграции, уступая лишь США. Хотя ещё пять лет назад Российская Федерация была на третьем месте после США и Германии. На территории нашего государства проживает, как постоянно, так и временно, 11 миллионов иностранцев. Не менее интенсивной является внутренняя миграция среди российских граждан, что существенно влияет на перераспределение численности населения в различных регионах страны.

Миграционные процессы в России на современном этапе развития набирают интенсивные темпы роста и становятся всё менее прогнозируемыми. Одной из причин увеличения числа внешних экономических мигрантов является возможность трудоустройства с более высокими условиями уровня оплаты труда, нежели на родине. Крупнейшие мегаполисы страны, в частности Москва и Санкт-Петербург принимают и значительный поток внутренних экономических мигрантов, причиной которого является поиск более выгодных условий труда.

Многогранность и интенсивность процессов как внешней, так и внутренней миграции ставит множество задач экономического, социального, правового характеров, для решения которых требуются новые подходы. С ростом численности мигрантов необходимы значительные изменения структуры бюджета в социальной сфере, медицинском обслуживании, налоговой базы и т.д. Значительные изменения требуются в перераспределении трудовых резервов из числа мигрантов в различных секторах экономики. Например, в настоящее время наблюдается избыток экономических мигрантов в сфере торговли. Немаловажное значение имеет тенденция эмиграции высококвалифицированных специалистов, граждан

Российской Федерации, в развитые страны мира, и иммиграция неквалифицированной рабочей силы в Российскую Федерацию из Таджикистана, Узбекистана, Казахстана, Молдавии.

Нелегальная миграция, которая с каждым годом набирает обороты в России, создает дополнительный ряд задач, которые должны решаться незамедлительно. Большинство экономических мигрантов осуществляет свою трудовую деятельность без регистрации, что негативно сказывается как на реализации их собственных прав, так и на социально-экономической ситуации в Российской Федерации. Отсутствие контроля за здоровьем и условиями труда экономических мигрантов также нарушает их права и создает проблемы для санитарно-эпидемиологической ситуации в стране. Высокий уровень преступности среди экономических мигрантов повышает уровень криминогенной обстановки в России.

Среди юристов, политологов, представителей власти существуют различные точки зрения относительно вариантов разрешения проблем экономической миграции, зачастую диаметрально противоположные и не всегда справедливые по отношению к заинтересованным сторонам. В подобных обстоятельствах конституционно-правовое регулирование вопросов экономической миграции приобретает особую остроту и актуальность.

Президент Российской Федерации В. В. Путин неоднократно обращался к проблемам миграции и необходимости принятия мер законодательного характера для урегулирования этого вопроса в своих Посланиях к Федеральному Собранию 2012 г. и 2013 г. В Посланиях Президента отражаются национальные интересы и обращение в них к проблеме правового регулирования экономической миграции, подчеркивает ее актуальность для российского права<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2012. 13 декабря. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 «Послание

Конституционное законодательство, регламентирующее экономическую миграцию в Российской Федерации, недостаточно совершенно для решения вышеуказанных задач. Поскольку стало формироваться около 20 лет назад и его целью было регулирование потока беженцев и вынужденных переселенцев. Сейчас же в условиях интеграции экономики России в мировое сообщество актуальны вопросы труда мигрантов, переселение бывших соотечественников, проживающих за рубежом, совершенствование конституционно-правового статуса экономических мигрантов, борьба с нелегальной миграцией, исключение возможности межнациональных и межэтнических конфликтов, обеспечение общественной и государственной безопасности посредством совершенствования миграционного контроля и учета. Особое значение представляет вопрос возможных конституционных ограничений прав внешних экономических мигрантов, с точки зрения возможности ухудшения политических отношений со страной их гражданской принадлежности.

Конституция России заложила основы правового регулирования экономической миграции. Но, многие вопросы в данной сфере общественных отношений, возникающие в настоящее время, требуют новых подходов в их законодательном разрешении.

**Практическая значимость темы** определена необходимостью изучения конституционно-правового содержания регулирования экономической миграции в Российской Федерации с целью повышения эффективности соответствующего конституционно-правового механизма, а также разработки научно-практических рекомендаций по совершенствованию конституционного законодательства, касающегося экономической миграции в Российской Федерации.

**Целью настоящей работы** является анализ конституционно-правовых основ регулирования экономической миграции в Российской Федерации, а

также разработка рекомендаций и предложений по совершенствованию конституционного законодательства в области экономической миграции в Российской Федерации.

**Задачи работы** определяются поставленной целью и могут быть поставлены следующим образом:

1) раскрыть понятие экономической миграции, и сопутствующие дефиниции, выявить конституционно-правовые проблемы определения их содержания;

2) рассмотреть международно-правовые стандарты в области правового регулирования экономической миграции, определить их место в правовой системе Российской Федерации;

3) выявить особенности конституционных прав и обязанностей экономических мигрантов, закрепленных в нормативно-правовых актах Российской Федерации, гарантий их обеспечения;

4) рассмотреть внутригосударственные и международно-правовые гарантии защиты прав экономических мигрантов;

5) осветить конституционно-правовые особенности ограничения прав экономических мигрантов;

6) дать определение конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции, выявить его особенности;

7) рассмотреть структуру конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции и установить его основные элементы;

8) раскрыть роль органов законодательной власти Российской Федерации и органов законодательной власти субъектов Российской Федерации в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции;

9) исследовать роль Президента РФ, органов исполнительной власти Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в конституционно-правовом механизме

регулирования экономической миграции;

10) рассмотреть правовые позиции Конституционного Суда РФ, касающиеся развития концепции прав и свобод экономических мигрантов

11) рассмотреть роль Европейского Суда по правам человека, Арбитражного суда и судов общей юрисдикции в вопросе регулирования экономической миграции

12) исследовать роль правоохранительных органов в обеспечении, защите и охране прав и свобод экономических мигрантов

**Методологическая база исследования** обусловлена предметом исследования и предопределена общеметодологическими позициями современной юриспруденции. Основу исследования составляет диалектический подход к рассмотрению обозначенной проблемы. При проведении диссертационного исследования были применены общенаучные методы познания: структурный, системный, сравнительный, исторический, а также частно-научные методы познания: сравнительного правоведения и формально-юридического анализа.

**Степень разработанности проблемы и теоретическая основа исследования.** При проведении диссертационного исследования были изучены имеющиеся научные разработки в сфере общих вопросов правового регулирования миграции таких ученых, как Авакьян С.А., Андриченко Л.В., Галуза Е.В., Гулиев Н.Х., Заметина Т. В., Зинченко Н.Н., Лялякин Ю.А., Панышин А.И., Петров В.Н., Петровец М.В., Решетин В.М., Торохов А.Н., Тоцкий Н.Н., Тюркин М.Л., Хома С. П. и другими.

В целях всестороннего рассмотрения конституционно-правового статуса экономических мигрантов, а также гарантий их основных конституционных прав и свобод были исследованы общетеоретические подходы к изучению понятия основных прав и свобод человека и гражданина в России и гарантий их реализации, сформированные такими учеными, как А.В. Аграновская, С.С. Алексеев, М.В. Баглай, Н.С. Бондарь, В.В. Бойцова, Л.В. Бойцова, В.В. Бородин, С.С. Бородин, Велиева Д. С., Л.Д. Воеводин, Н.В. Витрук, В.В.



Гошуляк, В.Т. Кабышев, О.Е. Кутафин, Г.Н. Комкова, Е.А. Лукашева, И.И. Лукашук, Н.С. Малеин, А.В. Малько, Н.И. Матузов, О.О. Миронов, А.С. Мордовец, В.С. Нерсисянц, А.А. Подмарев, Ю.С. Решетов, Ф.М. Рудинский, В.Н. Синюков, Б.Н. Топорнин, В.А. Туманов, В.С. Хижняк, И.Е. Фарбер, Б.С. Эбзеев и др.

Для сравнительного анализа проблем конституционно-правового регулирования экономической миграции были учтены разработки в области правового регулирования иных категорий мигрантов, в частности вопросы правового регулирования вынужденной миграции были освещены в трудах Анисимовой Н.Н., Басангова Д.А., Белоусовой Е.В., Губиной О.В., Евтушенко В.И., Искендерова Р.Р., Оздоева М.Д., Павловой Л.В., Петросян М.Е., Плещеевой М.В., Радула В.В., Селиванова А.В., Сокольниковой А.В. и других.

Диссертантом был проведен анализ трудов социологов и демографов, посвященных вопросам миграции, а именно: Зайончковской Ж.А., Ионцева В.А., Мукомели В.И., Рыбаковского Л. Л., Юдиной Т.Н.

Тем не менее, и в этих работах не отражается весь спектр конституционно-правовых аспектов в сфере регулирования экономической миграции. При всем многообразии трудов, посвященных изучению различных аспектов правового статуса мигрантов, В ходе научных изысканий по вышеуказанной проблематике выявляются пробелы в законодательстве, а также его несовершенство. В связи с этим автором диссертационного исследования предлагается внести определенные коррективы в существующее конституционное законодательство.

**Нормативная и эмпирическая базы исследования.** В процессе диссертационного исследования были проанализированы нормы Конституции Российской Федерации 1993 г., международные договоры и конвенции, участницей которых является Россия, решения Конституционного Суда РФ, законы Российской Федерации, указы Президента и постановления Правительства Российской Федерации, проекты

федеральных законов, имеющие отношение к теме диссертационного исследования, конституции (уставы) субъектов Федерации, законы субъектов Российской Федерации.

Особое внимание уделено судебной практике по делам, связанным с защитой прав экономических мигрантов, в том числе решениям Европейского Суда по правам человека, Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и т. д.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в процессе конституционно-правового регулирования экономической миграции на территории Российской Федерации.

**Предметом исследования** являются нормативно-правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, международно-правовые акты, регламентирующие вопросы экономической миграции, правовые акты зарубежных стран. Также к предмету диссертационного исследования относятся научные труды, посвященные изучению вопросов конституционных прав и свобод человека и гражданина и правового регулирования различных категорий мигрантов.

**Научная новизна исследования** определяется современным, авторским определением понятия экономической миграции и причин её появления, разграничения таких понятий как «социально-экономическая миграция», «экономическая миграция», «трудовая миграция», «легальная экономическая миграция», «нелегальная экономическая миграция», рассмотрением вопроса применения норм международного права в сфере конституционно-правового регулирования правового статуса экономических мигрантов в Российской Федерации, а также сравнение их с российскими конституционно-правовыми нормами. В настоящее время нет научных работ, структурно анализирующих конституционно-правовой механизм регулирования экономической миграции в России, его особенности и тенденции развития. Новизна состоит диссертационного исследования состоит и в рассмотрении конституционно-правовых аспектов формирования правовой политики в области

экономической миграции и защиты национальных интересов России в данной сфере, недостаточно изученных наукой.

Также новизну диссертационного исследования составляют рассмотрение конституционно-правовых гарантий прав экономических мигрантов в Российской Федерации.

**На защиту выносятся** следующие теоретические выводы и положения, полученные и сформулированные в ходе диссертационного исследования:

1. Сформулировано авторское понятие экономической миграции, под которой, на наш взгляд следует понимать совокупность правовых отношений, возникающих при территориальном перемещении лиц с целью улучшения своего финансового, экономического состояния. Непосредственной ее причиной является невозможность найти на территории своего проживания работу по специальности, квалификации или желаемому размеру заработной платы. Термин «экономическая миграция» является более широким, чем термин «трудовая миграция» и может использоваться в науке конституционного права для обозначения более широкого круга правоотношений.

2. Экономическая миграция, в тоже время, является более узким понятием, чем социально-экономическая, так как последняя включает в себя так же миграцию связанную с получением образования, туризмом, паломничеством и т. д., поэтому для обозначения миграции, осуществляемой с целью улучшения финансового благосостояния, в конституционном праве более целесообразно применять термин «экономическая миграция». Критерием разграничения таких понятий как «экономическая миграция» и «социально-экономическая миграция» является то, что для урегулирования соответствующих отношений используются различные группы норм конституционного права и они связаны с реализацией различных конституционных прав человека и гражданина.

3. Разработана классификация видов экономической миграции в Российской Федерации. К ним, в частности следует относить: внутреннюю

(миграция граждан в пределах границ государства) и внешнюю (связанную с пересечением границы и притоком иностранной рабочей силы), временную и долгосрочную, добровольную и недобровольную, легальную и нелегальную, экономическую иммиграцию, реэмиграция и репатриацию. Один и тот же случай экономической миграции может относиться одновременно к разным ее видам. Конституционно-правовой механизм регулирования экономической миграции охватывает все эти виды.

4. Выявлены различия между «легальной экономической миграцией» и «нелегальной экономической миграцией» миграцией, заключающиеся в том, что субъектом нелегальной экономической миграции может являться только иностранец (иностранец, гражданин, лицо без гражданства), осуществляющий перемещение на территорию Российской Федерации в нарушение ее законодательства. Исходя из положений Конституции граждане России могут осуществлять экономическую миграцию исключительно легально, так как им гарантируется право на свободу передвижения и выбор места жительства и право на реализацию своей способности к труду.

5. Международно-правовые стандарты в области правового регулирования экономической миграции как на универсальном так и на региональном уровнях носят детализированный характер. Однако, международные обязательства в данной сфере, признаваемые Российской Федерацией носят более узкий характер, что негативно сказывается на эффективности конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции. В связи с этим, предлагается ратифицировать такие документы как: Конвенцию о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения 1977 г., Европейскую конвенцию о статусе трудящихся мигрантов 1983 г. , Конвенцию ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г., что, исходя из ч. 4 ст. 15 будет способствовать ликвидации

пробелов в конституционно-правовом регулировании экономической миграции в России.

6. Конкретный конституционно-правовой статус экономического мигранта зависит от его гражданства. Это касается не только различий в статусе между внутренними и внешними экономическими мигрантами, но и в различий статусе внешних экономических мигрантов, являющихся гражданами разных государств или лицами без гражданства. На особенности их конституционно-правового статуса оказывает влияние наличие или отсутствие у Российской Федерации международно-правовых обязательств в отношении их.

7. Разработано авторское понятие конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции в Российской Федерации. Под ним следует понимать упорядоченную систему взаимодействия представителей органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также организацию юридических средств в целях совершенствования и устранения препятствий развития процесса экономической миграции в Российской Федерации для достижения взаимовыгодных условий между Российской Федерацией и экономическими мигрантами, регулируемую нормами конституционного права.

8. Структурными элементами конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции в Российской Федерации следует считать: норму конституционного права, предписывающую определенное поведение субъектов, юридический факт, являющийся основанием применения данной нормы, конституционное правоотношение, осуществляющееся на основании соответствующей нормы конституционного права, акты осуществления конституционных прав и обязанностей, а так же элементом данного механизма являются охранительные правоприменительные акты.

9. Особенности конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции являются: субъектный состав

соответствующих конституционно-правовых отношений и возможность разделения самого конституционно-правового механизма на два вида: конституционно-правовой механизм регулирования внутренней экономической миграции и конституционно-правовой механизм регулирования внешней экономической миграции.

10. Анализ деятельности Президента Российской Федерации и органов исполнительной власти позволяет утверждать, что правовая политика Российской Федерации направлена на совершенствование механизма конституционно-правового регулирования экономической миграции в России, а национальными интересами в данной сфере являются привлечение в Россию соотечественников из-за рубежа, борьба с нелегальной миграцией, защита конституционных прав и свобод экономических мигрантов при соблюдении интересов граждан Российской Федерации.

11. В работе сформулировано предложение установить в конституционном праве запрет на привлечение внешних экономических мигрантов в регионы с большим процентом безработицы и введение дополнительных обязанностей для работодателей, нанимающих иностранных работников, так же может положительно сказаться на развитии механизма конституционно-правового регулирования экономической миграции в России.

**Теоретическая и практическая значимость результатов исследования** состоит в разработанных в ней в ней выводах предложениях. В работе сформулированы определения, развивающие понятийный аппарат науки конституционного права. Исследованные в диссертации вопросы и их анализ могут быть использованы при развитии конституционно-правового регулирования экономической миграции, совершенствование системы гарантий обеспечения прав экономических мигрантов, улучшение эффективности конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции.

Результаты диссертационного исследования могут быть полезны в сфере совершенствования законодательства, регулирующего экономическую миграцию, упрочения гарантий внутренних и внешних экономических мигрантов. В частности при разработке Миграционного Кодекса РФ. Практические советы по совершенствованию деятельности органов законодательной и исполнительной власти могут быть применены соответствующими органами и должностными лицами всех уровней. А так же, они могут быть использованы в учебном процессе, при разработке курса лекций по конституционному праву Российской Федерации и спецкурсов.

Практические выводы представленные в работе могут способствовать совершенствованию российского законодательства в области конституционно-правового регулирования экономической миграции в России.

**Структура диссертации** включает в себя введение, три главы, состоящих из девяти параграфов, заключение и список литературы, а так же приложение, в котором содержатся рекомендации автора по совершенствованию российского конституционного права в области регулирования миграции.

## **Глава 1. Понятие экономической миграции, миграционного процесса и проблемы определения данных понятий в конституционном праве Российской Федерации и в международном праве**

### **§ 1. 1. Понятие экономической миграции, миграционного процесса и их причины.**

Миграция – неотъемлемая характеристика образа жизни современного общества, органичная часть его экономики. На данный момент во всем мире развитие миграции идет крайне противоречиво. Неэффективность господствующей модели международной миграции ведет к увеличению числа нелегальных мигрантов, являющихся дешевой и бесправной рабочей силой. Нелегитимная миграция имеет по истине огромный размах, в нее вовлечены миллионы людей, и она же является одной из составляющих современного глобального миграционного режима, обеспечивающего функционирование существующего в мире экономического порядка.

Миграция (лат. *migratio*, от *migro* – перехожу, переселяюсь) – перемещения населения, связанные с переменой места жительства. Такое ее определение дано в Большой советской энциклопедии<sup>1</sup>. Слово «миграция» по толковому словарю С.И. Ожегова означает «переселение, перемещение (о многих, о многом)»<sup>2</sup>. По толковому словарю русского языка Д.Н. Ушакова слово «миграция» (от латин. *migratio*) означает «передвижение, переселение (миграция народов)»<sup>3</sup>.

Более объемное определение дает Демографический энциклопедический словарь, включающий в понятие миграции перемещение людей через границы каких-либо территорий, влекущее перемену места жительства «навсегда или

---

<sup>1</sup> См.: Большая советская энциклопедия: в 30 т. Т.16. / Под ред. А.М. Прохорова. 3-е изд. М., 1974. С. 208.

<sup>2</sup> См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / Под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1987. С. 505

<sup>3</sup> См.: Толковый словарь русского языка: в 4 т. Т.2 / Под ред. Д.Н. Ушакова. М.: Гос. изд-во иностр. и нац. слов, 1938. Спб. 209.



на более или менее длительное время... Статистика ООН признает мигрантами тех лиц, которые проживают на новом месте более 6 месяцев»<sup>1</sup>.

На международном уровне понятия определений «миграция» и «мигрант» были даны МОМ в 1989 г. Миграция, согласно документам этой организации представляет собой часть процесса развития государств. Причем выделяют государства, из которых люди уезжают, и те, в которые они стремятся попасть, также выделяют государства, принадлежащие к обеим категориям, независимо от причин перемещения. По сути по это определение охватывает все формы миграции. Под мигрантами же, следует понимать лиц, перемещающихся из одного государства в другое и нуждающихся в международных миграционных услугах, предоставляемых международными организациями<sup>2</sup>.

Рассматривая вопрос толкования термина «мигрант», Экономический Суд СНГ, дал следующее определение, согласно которому, к ним относятся все категории лиц, осуществляющие пространственные перемещения, независимо от причины, длительности или пространственных границ<sup>3</sup>. Так же как и указанное выше определение МОМ, определение данное Экономическим Судом является довольно широким.

В основных документах ООН, затрагивающих права человека понятие «миграция» не упоминается. В тоже время, во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., закреплено «право свободно передвигаться и менять место жительства» (ст. 13), как одно из основных прав личности. На основании рекомендаций по улучшению миграционной статистики 1953 г. были проведены разграничения между временной и постоянной миграцией. В 1976

---

<sup>1</sup> См: Демографический энциклопедический словарь / Под ред. Д.И. Валентей. М., 1985. С. 254.

<sup>2</sup> Continued effectiveness of the Organization in view of the new challenges: Doc. MC/1631 / Intergovernmental Committee for Migration. Geneva, 1989. P. 12-14.

<sup>3</sup> См.: Решение Экономического суда СНГ от 11 сентября 1996 г. № С-1/14-96 «О толковании понятий «беженец», «мигрант», «вынужденный переселенец» применительно к Соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г. // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 19.02.2011).

г. эти рекомендации были обновлены, но опять же различия проводились только по времени пребывания мигрантов на территории иностранного государства<sup>1</sup>. В доктрине международного права также нет единого толкования понятия «миграция». На 45-й сессии Комиссии международного права ООН эксперт в области международной миграции Г. Памбу-Чивунда, предложил заменить термин «миграция» на термин «передвижение населения»<sup>2</sup>. Поскольку это сделало бы возможным рассмотрение миграции во всем ее разнообразии, и разработать Конвенцию, отражающую ее динамику. Однако это мнение представляется весьма спорным, а сам эксперт его не аргументировал.

Российское законодательство использует однокоренные с «миграцией» понятия, такие как «миграционный учет»<sup>3</sup>, «эмигрант»<sup>4</sup>, «миграционный процесс»<sup>5</sup> и т.д., но самого определения «миграции» в нем также нет. Таким образом, анализ юридической литературы показывает, что определение термина «миграция» отсутствует как в международном праве, так и в российском законодательстве<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Recommendations on statistics of international migration statistical papers. Series M. №58. New York: United Nations, 1980. P.4.

<sup>2</sup> Recommendations on statistics of international migration statistical papers. Series M. №58. New York: United Nations, 1980. P.257.

<sup>3</sup> См., напр.: Федеральный закон от 18 июля 2006 г № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2006, № 30. Ст. 3285.

<sup>4</sup> См., напр.: Федеральный закон от 24 мая 1999 № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (в ред. от 23.07.2013) // СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.

<sup>5</sup> См., напр.: Распоряжение Правительства РФ от 6 сентября 2010 № 1485-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года» // СЗ РФ. 2010. №40. Ст. 5107.

<sup>6</sup> См.: Миграция населения. – Вып. 1-6 // Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2001; Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: сб. статей / Под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2004; Миграция и национальная безопасность / Гл. ред. В.А. Ионцев. М., 2003; Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции / Под ред. Г. Витковской. М., 2004; Прудникова С.А. Административно правовое регулирование миграции населения в Российской Федерации: автореф. дисс. ... к. ю. н. М., 2003; Сборник нормативно-правовых документов, регулирующих правоотношения в сфере миграции. Ростов н/Д, 2002 и др.

Такая ситуация связана с тем, что миграция не является упорядоченным явлением ни на международном, ни на внутригосударственном уровне, но, в тоже время дает широкие возможности трактовки понятия «миграция» и иных, связанных с ним понятий.

Содержание понятия «миграция» является одним из наиболее дискутируемых вопросов среди юристов. Выделяются, как правило, основные признаки миграции. Очевиден тот факт, что отсутствие определений, рассматриваемых понятий в науке и в законодательстве усложняет работу по выявлению точного количества лиц, являющихся мигрантами, а так же не дает возможности позволяет определить их правовой статус. Эти аспекты негативно влияют на реальное положение данной категории физических лиц. Все это делает необходимым правовую регламентацию рассматриваемых понятий, и, в первую очередь, с точки зрения конституционного права.

В российской научной литературе термин миграция в качестве собирательного понятия употребляется как в единственном, так и во множественном числе. Хотя миграция и представляется довольно простым процессом, уже давно замечено, что, чем проще явление, тем сложнее и многообразнее бывают его связи с окружающим миром, как правило его труднее исследовать<sup>1</sup>. Миграцию не всегда определяют именно как процесс территориального перемещения людей, но и в качестве результата ее осуществления<sup>2</sup>. Поэтому, зачастую, в науке смешиваются такие понятия, как перемещение населения и миграционный процесс. Эти явления не всегда совпадают, что может по мнению, специалистов привести к серьезным ошибкам в правовой регламентации<sup>3</sup>.

Понятийно-категориальный аппарат миграционной теории исследовался в работах таких ученых-экономистов, социологов, политологов, философов,

---

<sup>1</sup> См.: Заславская Т.И. Миграция сельского населения. М.: Мысль, 1970. С.13.

<sup>2</sup> См.: Метелев С.Е. Международная трудовая миграция и нелегальная миграция в России: монография. М.: ЮНИТИ – ДАНА: Закон и право, 2012. С.6.

<sup>3</sup> См.: Миграция населения. Вып.2: Трудовая миграция в России: Миграционная политика. М., 2002. С.10.

как А. С. Ахиезер, В.М. Баранов, Ж.А. Зайончковская, В.И. Ионцев, Л.Л. Рыбаковский и др<sup>1</sup>. Отсутствие единых подходов к определению рассматриваемых понятий в праве является причиной наличия разнообразных мнений по этим вопросам и в науке.

Так, например, А.С. Ахиезер определяет миграцию как элемент образа жизни, форму деятельности, связанные с временной или постоянной сменой мест проживания и труда, которые характеризуют ценности населения или его части. Кроме того, данный автор относит к миграции и насильственное переселение людей<sup>2</sup>. По мнению И.С. Масловой, под миграцией населения следует понимать объективный процесс перемещения кадров, неразрывно связанный с развитием производительных сил и производственных отношений<sup>3</sup>.

В.И. Староверов рассматривает миграцию, как «изменение положения людей в географическом пространстве»<sup>4</sup>. Наиболее распространенным и признанным является определение Л.Л. Рыбаковского, который рассматривавшего миграцию как в узком, так в и широком смысле слова. По его мнению в узком смысле это законченный вид территориального перемещения, причем характерным признаком является изменение места жительства А в широком смысле – территориальное перемещение, между различными населенными пунктами, «независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности»<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Международная миграция населения: Россия и современный мир. – Вып. 1-11 (Научная серия) / Гл. ред. В.А. Ионцев. М., 1998-2003; Миграция и внутренняя безопасность. Аспекты взаимодействия: сб. материалов IX Международного семинара по актуальным проблемам миграции, 23-24 июня 2003 г. М., 2003; Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции / Под ред. Г. Витковской. М., 2004; Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: сб. статей / Под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2004.

<sup>2</sup> См.: Ахиезер А.С. Диалектика урбанизации и миграции в России // *Общественные науки и современность*. 2000. № 1. С.78-79.

<sup>3</sup> См.: Маслова И.С. Экономические вопросы перераспределения рабочей силы при социализме. М., 1976. С.13-14.

<sup>4</sup> См.: Староверов В.И. Город или деревня. М.: Просвещение, 1972. С.26.

<sup>5</sup> Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. Вып5: Стадии миграционного процесса. М., 2001. С.19.

Учеными-правоведами России и стран СНГ давались свои определения, рассматриваемого понятия. Так, Н.Н. Тоцкий, предлагает понимать под миграцией перемещение по различным причинам людей через границы территориальных образований на постоянное или временное место жительства<sup>1</sup>. Это понятие довольно узкое и не учитывает того, что причиной миграции часто является не только выбор места жительства. Определение данное Е.Ю. Садовской, так же довольно узкое, только, в нем речь идет о перемещении через государственные границы, требующем внутригосударственного и межгосударственного регулирования<sup>2</sup>. Л. А. Васильева считает миграцию индикатором процессов, происходящих в обществе.

Более широко толкуют это определение А.И. Лемешева, А.В. Бубич, Г.Г. Зинкевич. Они проводят различие между международной миграцией и миграции вообще. В первом случае это перемещение людей через государственные границы. Во втором, – совокупность различных по своей природе территориальных перемещений населения, сопровождающихся изменением места жительства<sup>3</sup>. Тем не менее, во всех этих определениях из виду упускается правовой аспект рассматриваемого процесса.

Конституционно-правой аспект миграционных процессов представлен в формулировке предложенной Т. Н. Балашовой. По ее мнению миграция это совокупность правовых отношений, возникающих при пересечении физическими лицами как внешних так и внутренних границ с целью смены места жительства или в иных целях. Это перемещение регулируется государством и влечет за собой смену правового статуса<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Тоцкий Н.Н. Введение в миграционное право. Миграционное право как подотрасль конституционного права Российской Федерации. Нормативные акты, регулирующие правоотношения с участием мигрантов. – М.: Диалог МГУ, 1999. С.12.

<sup>2</sup> См.: Садовская Е.Ю. Миграция в Казахстане на рубеже XXI века: основные тенденции и перспективы. Алма-Ата, 2001. С. 20.

<sup>3</sup> См.: Лемешев А.И., Бубич А.В., Зинкевич Г.Г. Глоссарий по миграции. Мн.: Информационный центр при МИД Республики Беларусь, 2000. С. 24.

<sup>4</sup> См.: Балашова Т. Н. Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: автореф. дисс. ... д. ю.н. Пенза, 2010. С. 10.

В.М. Баранов, проводит различия между понятием миграции в общем смысле и ее юридическим определением. Так, в общем виде это «территориальное перемещение людей в физическом пространстве», целью которого является «поиск лучших условий жизни». С юридической точки зрения миграция – это отношения регулируемые правом и связанные с территориальным перемещением людей, ищущих лучших условий жизни, что часто влечет за собой приобретение ими нового правового статуса<sup>1</sup>.

Т. Я. Хабриева, выдвигает в качестве наиболее важных критериев определения миграции ее причины, длительность и факт пересечения пространственных границ<sup>2</sup>. Если не учитывать эти критерии, можно будет признавать мигрантом любого, осуществляющего перемещение и использование данного определения в законодательстве будет затруднительно<sup>3</sup>.

Так же как и представители иных наук, юристы согласны с тем, что термин «миграция» может употребляться как в широком, так и в узком смысле. Следует согласиться с Заметиной Т. В., что в широком смысле слова миграция представляет собой разнонаправленный динамичный процесс территориального перемещения населения, имеющий универсальный и локальный характер, обусловленный экономическими, политическими, национальными и социокультурными факторами<sup>4</sup>.

Общими признаками для всех этих определений являются: пересечение мигрантами границ территориальных образований или перемещения без

---

<sup>1</sup> См.: Баранов В.М. Незаконная миграция в современной России: понятие, виды, эффективность противодействия // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: сборник статей / Под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород: Изд-во Нижегород. акад МВД России, 2004. С. 44-49.

<sup>2</sup> См.: Хабриева Т.Я. Основные направления развития миграционного законодательства // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: сборник статей. Нижний Новгород: Изд-во Нижегород. Акад. МВД России, 2004. С. 11.

<sup>3</sup> См.: Тюркин М.Л. Сущность, структура и перспективы совершенствования миграционного процесса в Российской Федерации // Государство и право. 2004. №9. С. 98.

<sup>4</sup> См.: Заметина Т.В. Конституционные основы национальной политики Российской Федерации: к новой концепции // Правоведение. СПб., 2009. № 4. С. 117–122.

внутри определенной территории; срок пребывания на территории; наличие или отсутствие причин или целей переселения. Многообразие, представленных определений говорит о многофакторности рассматриваемого явления. На наш взгляд, есть еще такие важные признаки миграции как правового явления, как изменение правового статуса мигранта и его правовое регулирование принимающим государством, которые, к сожалению, часто упускаются авторами этих определений.

Таким образом, с конституционно-правовой точки зрения, по нашему мнению, **миграция** – это процесс физического перемещения населения, сопровождающийся для мигранта соблюдением определенных юридических условий и преодолением юридических препятствий, касающихся выезда, въезда, а также пребывания в новом административно-территориальном образовании, как правило, влекущее изменение конституционно-правового статуса.

В настоящее время принято классифицировать виды миграции по различным основаниям. Например, по географическому признаку принято выделять внешнюю (международную) и внутреннюю (внутригосударственную) экономическую миграцию. Причем внешняя миграция также подразделяется по различным основаниям. По классам она делится на: межконтинентальную и внутриконтинентальную, по видам на: эмиграцию, иммиграцию, реэмиграцию и репатриацию.

В зависимости от времени пребывания мигранта на новом месте жительства или приложения его труда выделяют: постоянную или безвозвратную и временную, которая в свою очередь подразделяется на краткосрочную (сроком до года) и долгосрочную (более года). При этом краткосрочная миграция может носить регулярный или нерегулярный характер.

По целям миграцию подразделяют на экономическую (коммерческую или трудовую), учебную, религиозную (например, паломничество),

традиционную (связанную с кочевым образом жизни) и миграцию, связанную с отдыхом и туризмом.

В зависимости от способа вовлечения в миграцию выделяют добровольную и недобровольную. Последняя так же имеет свои подвиды, такие как: принудительная, осуществляемая государством и вынужденная, связанная с военными действиями или осуществлением преследований в отношении мигрирующего лица на территории его постоянного проживания.

По степени законности выделяют легальную и нелегальную миграцию<sup>1</sup>.

Однако, на наш взгляд и эта достаточно полная классификация видов миграции не учитывает всех ее нюансов. Например, внутренняя миграция так же, как и внешняя может подразделяться по целям на экономическую, учебную и традиционную, религиозную и, связанную с отдыхом и туризмом, и так же может носить и временный и постоянный характер.

В юридической миграции по отношению к тем ее видам, которые осуществляются с указанными выше целями часто применяется такой термин как «социально-экономическая миграция».

**Социально-экономическая миграция**, по нашему мнению, – это направление миграции, основными причинами которой являются неудовлетворенность людей в социально-экономических потребностях на родине, связанная с потреблением ими весьма разнообразных благ. К социально-экономической миграции, на наш взгляд следует отнести такие, уже упоминавшиеся нами виды миграции как учебная, традиционная, религиозная и, связанная с отдыхом и туризмом. Т. е. те виды миграции, которые в полном смысле слова не являются коммерческими (хотя и влияют на экономическую ситуацию как в отдельных странах, так и во всем мире) и должны удовлетворять не только материальные потребности, но и духовные. Кроме того, такие виды миграции порождают несколько иные проблемы для государства, чем в полном смысле слова экономическая (трудовая) миграция,

---

<sup>1</sup> См.: Информационный портал «Наша Раша» // Электронный ресурс: URL: <http://nasharussia.ru> (дата обращения 19.02.2011).



которая, на наш взгляд, больше направлена на удовлетворение материальных потребностей индивидов.

**Экономическая миграция**, по нашему мнению, – совокупность правовых отношений, возникающих при территориальном перемещении лиц с целью улучшения своего финансового, экономического состояния. Непосредственной ее причиной является невозможность найти на территории своего проживания работу по специальности, квалификации или желаемому размеру заработной платы. Одним из основных элементов вышеприведенного определения является экономический признак, толкающий людей уехать из своей родной страны. Т. е. экономическая миграция осуществляется в коммерческих целях, для осуществления трудовой деятельности и получения экономической выгоды. На наш взгляд определяющим фактором для экономической миграции является извлечение экономической выгоды. Таким образом, социально-экономическая миграция и экономическая миграция это те виды миграции, которые оказывают влияние на экономическое развитие и финансовые потоки, но направлены на реализацию неодинаковых потребностей человека. Поэтому их можно разграничить еще и по конкретным конституционным правам человека и гражданина, с осуществлением которых связаны эти виды миграции. Например, социально-экономическая миграция связана с реализацией норм Конституции Российской Федерации, содержащихся в статьях 43, 44 и ч. 5 ст. 37.

Экономическая миграция, в свою очередь, связана с осуществлением положений статей 34 и 37 Конституции. Определенное совпадение наблюдается в отношении ч. 5 ст. 37, так как право на отдых есть и у работающих лиц и лиц не занимающихся трудовой деятельностью, например, пенсионеры, студенты и т. д. Так же экономическую миграцию можно считать отдельным направлением миграции в целом.

Термины **трудовая миграция** и **экономическая миграция** в значительной степени синонимичны, так как и трудовая и экономическая

миграция имеют общие цели – реализацию возможности человека к труду и получение экономической выгоды. Основное отличие, этих понятий состоит в том, что экономическая миграция может толковаться несколько шире трудовой. Толковый словарь определяет слово «труд» как «целесообразную деятельность человека, направленную на создание с помощью орудий производства материальных и духовных ценностей». А так же, как усилие направленное на достижение чего-нибудь<sup>1</sup>. Т. е. трудовая миграция имеет первоначальную цель – осуществление трудовой деятельности, а извлечение выгоды в данном случае является дополнительной целью. Например, если у человека нет возможности реализовать свою возможность к труду на родине из-за высокого уровня безработицы или отсутствия спроса на его специальность, то его миграция будет в первую очередь именно трудовой. А в том, случае, если причиной миграции является более высокая заработная плата, которую можно получить в иностранном государстве за тот же труд, который индивид осуществляет на своей родине, то миграция, будет носить в большей степени экономический характер. Ещё одной из отличительных особенностей экономической миграции от трудовой в широком смысле, по нашему мнению, является сам факт потока народонаселения вне зависимости от целей, но фактически влияющий на макро- и микроэкономические показатели в государстве, а именно: уровень показателей теневой экономики, валового национального продукта, объем налоговых отчислений, уровень потребления и отчисления в социальную сферу в денежном эквиваленте и т.д. В этой связи экономическая миграция потому и может называться экономической, что сам мигрант ставит перед собой первоначальную цель – извлечение прибыли, то есть экономическую цель, а сам его переезд уже влияет на экономическую ситуацию в государстве в целом. Трудовая миграция обусловлена лишь целью труда в виду различных причин.

---

<sup>1</sup> См.: Универсальный словарь по русскому языку. С-Пб. 2009. С. 957.

Таким образом, рассматриваемые термины вполне можно использовать как синонимы, с той разницей, что употребление того или иного термина может подчеркивать основную цель или указывать на главную причину миграции. В тоже время, следует указать на тот факт, что, например, в международном праве часто используется термин трудящийся-мигрант, причем, по смыслу он полностью совпадает с термином экономический мигрант, так как включает в себя цель извлечения экономической выгоды<sup>1</sup>.

Также рассматривая терминологические аспекты, следует отметить, что понятия «миграция» и «экономическая миграция», на наш взгляд, соотносятся как целое и частное. Так как термин **«миграция»** означает перемещение населения вне зависимости от его цели, а термин **«экономическая миграция»** имеет жесткую привязку к перемещению физических лиц для извлечения материальной выгоды.

Экономическая миграция имеет свои подвиды: временную (сезонную) и долгосрочную. Для временной экономической миграции характерно краткосрочное территориальное перемещение мигрантов, причиной которого явилась, к примеру, необходимость обеспечения рабочей силой отраслей народного хозяйства, испытывающих потребность в дополнительном её привлечении на период сезонного увеличения работ, либо иные сезонные заработки для мигрантов. Численная оценка современной экономической сезонной миграции затруднена, поскольку сезонные мигранты специально не учитываются, но отдельные данные свидетельствуют об её значительной и сложной структуре. Значительных размеров достигает сезонное привлечение

---

<sup>1</sup> См.: Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (Заключена 18.12.1990) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 492-515; Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов (заключена в Страсбурге 24.11.1977) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 19.02.2011); Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников Содружества Независимых Государств (заключена в г. Кишиневе 14.11.2008) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 19.02.2011).

рабочей силы в сельское хозяйство, строительство, рыбную, лесную, торфяную промышленность.

За рубежом широко развиты направления экономической сезонной миграции на сельскохозяйственные работы в Южной Европе, США (Калифорния, Флорида), в Западной Африке (Гана, Берег Слоновой Кости, Сенегал).

Долгосрочная экономическая миграция характеризуется территориальным перемещением экономических мигрантов на неопределенный срок с целью постоянного трудоустройства на работу с более выгодными условиями оплаты и условий труда. К примеру, это может быть предложение квалифицированному специалисту компании постоянно работать в представительстве той же компании за рубежом. В случае выезда экономических мигрантов на территорию другой страны данный процесс нередко сопровождается сменой гражданства.

Для целей нашей работы, можно дать свою классификацию экономической миграции. Так, экономическую миграцию в России можно классифицировать по географическому признаку на внутреннюю (миграция граждан в пределах границ государства) и внешнюю (связанную с пересечением границы и притоком иностранной рабочей силы,). В зависимости от времени пребывания мигранта можно выделить временную и долгосрочную, в зависимости от способа вовлечения в миграцию - добровольную и недобровольную, а по степени законности - легальную и нелегальную. Так же, по фактическим основаниям можно выделить такие виды как экономическая эмиграция, экономическая иммиграция, экономическая реэмиграция (например, возвращение на родину соотечественников, проживавших за рубежом для реализации трудовой деятельности) и экономическая репатриация, которую можно отнести так же и к недобровольной, так как возвращение на родину для осуществления трудовой деятельности происходит по инициативе иностранного государства, репатрирующего физическое лицо. Таким образом, один и тот

же случай экономической миграции может относиться одновременно к разным ее видам.

На наш взгляд, для современного российского законодательства существует насущная необходимость в определении таких терминов, как **«легальная миграция»** и **«нелегальная миграция»**. Безусловно, закрепление определения нелегальной миграции, будет иметь большее значение для науки уголовного права, поскольку речь здесь идет о совершении неправомерного действия. В тоже время, в сложившейся ситуации в области миграции, конституционное право, как основополагающая отрасль российского права, не может обойти стороной этот вопрос. На наш взгляд, нелегальная миграция – миграция, осуществленная с нарушением миграционного права (отсутствие документов или предъявление недействительных документов, необходимых для законного осуществления въезда и выезда из Российской Федерации), а также с нарушением иного права, вследствие чего стало возможным якобы легально осуществить въезд или выезд с территории Российской Федерации (например, подделка документов, попадающая под состав уголовного преступления).

Для самого конституционного права, по нашему мнению, более важное значение будет иметь определение понятия **«легальная миграция»** и установление конституционно-правовых критериев определения этого вида миграции. Таким образом, можно предложить следующее определение понятия **«легальная миграция»**: под легальной миграцией следует понимать перемещение физического лица на территорию Российской Федерации с соблюдением всех норм миграционного законодательства Российской Федерации и норм ее международных соглашений в сфере миграции.

Можно выделить **«легальную экономическую миграцию»** и **«нелегальную экономическую миграцию»**, имеющие общий признак – осуществление миграции с целью осуществления трудовой деятельности и извлечения финансовой (экономической) выгоды.

Таким образом, можно выделить три основных критерия легальности экономической миграции: соблюдение при ее осуществлении норм международного права, регулирующих миграцию и миграционные процессы, соблюдение конституционного права государства, норм ее миграционного законодательства и третий критерий это цель миграции – осуществления трудовой деятельности и извлечения финансовой (экономической) выгоды. Нарушение этих критериев делает конкретный случай миграции – нелегальным.

Легальную и нелегальную экономическую миграцию, так же можно разграничить по субъектам осуществляющим их. Так, граждане Российской Федерации осуществляют внутреннюю экономическую миграцию исключительно легально. Так как их свобода передвижения по территории России ничем не ограничена. Следовательно, субъектами нелегальной миграции могут быть только лица не имеющие гражданства РФ.

Приведенный выше анализ понятия «миграции». Связанных с ним понятий позволяет выявить причинно-следственную связь данного определения, исследовать сам процесс миграции. Что позволит сформулировать определение понятия **«миграционный процесс»**.

Миграционный процесс объединяет различные факторы, влекущие смену места жительства. Чтобы все эти факторы сложились в единый процесс они должны сформировать статистически значимую совокупность. Миграция, как и другие процессы, совершается во времени, поэтому ее можно измерить в определенном временном интервале. Характеристика структуры миграции принимается как средняя для этого интервала. Структура – это процесс в статике, а процесс — это по своей сути структура в динамике, т.е. непрерывная смена ее состояний. Причем непрерывно меняется структура не только миграционного процесса, но и тех совокупностей людей, которые отдают и получают мигрантов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов: Учеб. пособие. М.: Издательство РГСУ; Академический Проект, 2007. С. 186.

Миграционные процессы представляют собой социальное явление, влияющее как на состояние отдельных государств, так мирового сообщества. В настоящее время, миграция оказывает влияние не только на социальную сферу общественной жизни, но и на ее экономическую, политическую сферы. На рубеже XX-XXI вв., масштабы миграции значительно возросли, что является одним из проявлений объективного процесса глобализации. Миграция является действительно мировым процессом, одновременно и последствием различных факторов, влияющих на международную жизнь, и самим таким фактором. Наблюдается явная взаимосвязь между социально-экономической ситуацией в мире и изменениями в миграционных процессах. В тоже, время причинами миграции могут быть не только социально-экономические, но и иные факторы. По официальным оценкам МОТ, число только трудящихся-мигрантов в мире достигает 36-42 млн. человек<sup>1</sup>. Общее количество мигрантов в мире, согласно докладу Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам, опубликованному 11 сентября 2013 г. – 232 млн. человек, т. е. 3, 2% населения Земли<sup>2</sup>. Миграционные процессы во всем мире осложнены коллизиями между интересами государств и международного сообщества с одной стороны, и личности с другой.

Миграционные процессы напрямую связаны с реализацией свободы передвижения и выбора места жительства. В тоже время осуществление этого права, в массовом порядке создает для государства ряд сложностей и требует от него совершенствования правового регулирования, рассматриваемого процесса. Отсутствие адекватного правового регулирования может повлечь рост негативных факторов, и неблагоприятно отразиться на социально-экономическом положении государства и его безопасности. Миграционные процессы оказывают влияние и на демографическую ситуацию в государстве. Регулирование миграции

---

<sup>1</sup> См.: Тюрюканова Е.В. Денежные переводы мигрантов: беда или благо? // Население & Общество. Информационный бюллетень Центра демографии и экологии человека Института народохозяйственного прогнозирования РАН. Май 2006, №98. Стр. 1.

<sup>2</sup> См.: Официальный сайт ООН в России // Электронный ресурс: URL: [http:// un.org](http://un.org) (дата обращения 19.02.2011).

является наиболее оперативным способом оказания воздействия на демографическую ситуацию<sup>1</sup>. Российская Федерация является активным участником миграционных отношений, количество мигрантов пребывающих на ее территорию зачастую увеличивается, если не считать периода экономического кризиса (см. график на стр.31) .

Говоря о существующей на сегодняшний день ситуации, интересно отметить следующее. В докладе Международного валютного фонда (МВФ) прозвучало, что общий объем переводов от экономических мигрантов в 90 развивающихся странах мира увеличивается и достигает 150 млрд долл.<sup>2</sup> Эти мощные финансовые потоки МВФ теперь официально считает главным источником инвестиций для стран третьего мира. Хотя власти стран-работодателей небеспочвенно полагают, что переводы могут использоваться как для отмывания средств, так и для финансирования терроризма<sup>3</sup>. Из России работники-мигранты в страны СНГ переводят около 12 млрд. долл. в год<sup>4</sup>. Ниже представлена динамика по годам по количеству иностранных работников в Российской Федерации<sup>5</sup>:

График 1

---

<sup>1</sup> См.: Горохов Д.Ю. Конституционно-правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации на современном этапе: автореф. дисс. ... к. ю. н. М., 2011. С. 1-2.

<sup>2</sup> См.: Лебедева Н. Переезжающая Бразилия // Российская газета. 2006. 22 февраля.

<sup>3</sup> См.: Васильев В.А., Васильева Е.В. Трудовые правоотношения с иностранными гражданами // Трудовое право. 2006. № 7.

<sup>4</sup> См.: Валетминский И., Зыкова Т. Как заработать на России // Российская газета. 2005. 22 апреля.

<sup>5</sup> График составлен по данным с сайта интернет-журнала Демоскоп Weekly // Электронный ресурс: URL: <http://demoscope.ru> (дата обращения 3.11.2013).





\*за 2013 год представлены данные на 1 октября

Из приведенного графика видно, что наибольший приток иностранной рабочей силы наблюдался в период с 2007 по 2008 гг., это объясняется привлекательностью Российской Федерации с точки зрения обеспечения рабочими местами в докризисный период. После 2008 года количество иностранных работников уменьшается в связи с кризисной обстановкой на российском рынке труда и экономической рецессией в целом. В тоже время, наблюдается увеличение числа экономических мигрантов в 2012, которое, впрочем, не сравнялось с показателем за 2008 г.

Российская Федерация имеет свою законодательную базу для регулирования миграционных процессов и свою официальную концепцию в этой сфере. Однако, как в законодательстве, так и в Концепции есть определенные пробелы и недоработки. Так, Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации не дает понятия «миграционный процесс». В ней применяется термин «миграционные процессы», содержание которого не уточняется. И даже учитывая, что этот термин употребляется в Концепции 16 раз, дать характеристику того, что собой представляют что они собой представляют крайне сложно, так же как и установить его сущность. Поэтому при определении понятия «миграционный

процесс» необходимо использовать всю систему взглядов, изложенных в ней, а так же положения российской Конституции, международного права, федеральных законов Российской Федерации и других ее нормативно-правовых актов.

Изменения вносившиеся за последнее время в Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и принятие в 2006 г. Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»,<sup>1</sup> кардинальных изменений в ситуацию с миграцией в России, к сожалению, не привнесли.

Одной из важнейших проблем, влияющей на финансовое благополучие России в наше время, является строгий учет всех экономических показателей нашей страны. К таким показателям относится количество официально трудоустроенного населения России. В последнее время статистика показывает, что к большинству лиц, работающих неофициально в России, относятся мигранты, что порождает множество проблем правового характера. Большинство экономических мигрантов осуществляет свою трудовую деятельность без регистрации, что негативно сказывается как на реализации их собственных прав, так и на социально-экономической ситуации в Российской Федерации. Отсутствие контроля за здоровьем и условиями труда экономических мигрантов так же нарушает их права и создает проблемы для санитарно-эпидемиологической ситуации в стране. Угрозу безопасности России и ее гражданам несет высокий уровень преступности среди экономических мигрантов. Конституционное право закладывает основы правового регулирования положения экономической миграции, однако, в силу недостаточного правового регулирования этого вопроса он продолжает сохранять свою актуальность для конституционного

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285; Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. 28.12.2013) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

права Российской Федерации. Данная проблема актуальна не только в России, но и в большинстве стран мира, что придает ей международный характер. В настоящее время существует необходимость именно в конституционно-правовом регулировании экономической миграции, которое заключается в закреплении основ взаимоотношения экономического мигранта и государства.

Рассматривая понятие «миграционный процесс» с точки зрения конституционного права следует учитывать и те определения, которые были даны в ему в экономической науке, философии, политологии. Так, в экономике утвердилась точка зрения Л.Л. Рыбаковского, который под миграционными процессом понимал «происходящую в определенных пространственно-временных рамках серию миграционных событий»<sup>1</sup>. Так же он выделял три стадии миграционного процесса: подготовительную, на которой формируется территориальная подвижность населения; основную, состоящую в самом акте переселения и заключительную, которая характеризует приживаемость мигрантов на новом месте<sup>2</sup>. Похожую трактовку, рассматриваемого термина дают В.А. Ионцев<sup>3</sup> и С. А. Прудникова<sup>4</sup>. Таким образом, в иных науках сложилось, в целом, единое мнение о том, что представляет собой миграционный процесс.

Что же касается юридической составляющей, рассматриваемого определения – выявить его задача науки конституционного права. Безусловно, что понятие «миграционный процесс» следует понимать как совокупность понятий «миграция» и «процесс», где «миграция» – статический компонент, а «процесс» – динамический. Направленность

---

<sup>1</sup> См.: Рыбаковский Л.Л. Миграция населения (Вопросы теории). М.: РАН, 2003. С. 235.

<sup>2</sup> См.: Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. – Вып. 5: Стадии миграционного процесса. М., 2001. С. 26.

<sup>3</sup> См.: Ионцев В.А. Миграция населения. Вып. 3: Международная миграция. М., 2001. С. 102.

<sup>4</sup> См.: Прудникова С.А. Указ. соч. С. 14.

процесса миграции определяет его сущность<sup>1</sup>. С точки зрения юриспруденции составляющими понятия «миграционный процесс» предлагается считать: управление, право, информатизация и обеспечение<sup>2</sup>, которые можно назвать его основными компонентами. Таким образом, миграционный процесс выражается в согласованном действии структур государственного управления, права, информатизации и обеспечения направленном на прогнозирование и правовое регулирование территориального перемещения граждан, для реализации их интересов, которое влечет изменение ими нового правового статуса<sup>3</sup>.

Отсюда мы можем сопоставить понятия «миграция» и «миграционный процесс». Если «миграция» – это сам факт перемещения людей с одной территории на другую, факт смены места жительства, то «миграционный процесс» – это сопровождающий фактор, который существует до, во время и после факта перемещения мигрантов. Другими словами, есть латентные причины миграции (формирование подвижности населения), результатом которых собственно и получается миграция, юридическое сопровождение факта перемещения людей, и юридическое обеспечение жизнедеятельности мигрантов после свершения факта перемещения. Таким образом, «миграция» и «миграционный процесс» неразрывно связаны между собой, «миграция» является неотъемлемой частью «миграционного процесса».

Большое влияние на конституционно-правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации оказывает и международное право. В последние годы к проблемам миграции в международном праве все чаще подходят с позиций прав человека. Серьезную проблему для государств представляет такое последствие миграции, как изменение этнических пропорций и рост национального и

---

<sup>1</sup> См.: Тюркин М.Л. Сущность, структура и перспективы совершенствования миграционного процесса в российской Федерации // Государство и право. 2004. № 9. С. 100.

<sup>2</sup> Структура – взаимное расположение частей, составляющих одно целое. См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / Под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1987. С. 723.

<sup>3</sup> См.: Прудникова С. А. Указ. соч. С. 14.

конфессионального многообразия в принимающих странах. С 90-х годов прошлого века МОТ проводит исследования по борьбе с дискриминацией в сфере производства в отношении мигрантов и представителей этнических меньшинств. Опубликован ряд исследовательских работ, содержащих подтверждение случаев дискриминации при осуществлении найма мигрантов в различных странах. Такое исследование было проведено и в России<sup>1</sup>.

Следует отметить, что глобализационные процессы усложняют для государств правовое регулирование множества отношений, что вносит дестабилизирующий момент в миграционные процессы. Вопросы соотношения международного и внутригосударственного права в области правового регулирования экономической миграции будут рассмотрены нами в следующем параграфе этой главы.

Основными причинами, порождающими миграцию, является: реформирование мировой экономики, финансовый кризис, факторы политического характера, различного рода конфликты, различия в условиях занятости, уровне заработной платы, доходов, жилищной обеспеченности, бытовые и природные факторы, и др., поэтому в самом миграционном процессе наиболее весомым является направление экономической миграции населения.

Несовершенство конституционно-правового урегулирования современного миграционного процесса в Российской Федерации привело к тому, что уже в течение ряда лет миграционный прирост в Россию имеет неустойчивый характер. Например, с 1994 по 2001 гг. миграционный прирост снизился в 12 раз<sup>2</sup>, с 1997 по 2004 гг. он сократился с 364,7 тыс. до 39,4 тыс. человек<sup>3</sup>. Однако в период с 2005 по 2008 год наблюдался рост числа мигрантов, сменившийся очередным спадом в 2009 году. Небольшое

---

<sup>1</sup> См.: Тюрюканова Е.В. Принудительный труд в современной России. Нерегулируемая миграция и торговля людьми. М., 2004. С. 28.

<sup>2</sup> См.: Тюркин М.Л. Историко-правовой анализ миграционных систем России, США, Франции и ФРГ. М., 2004. С. 84.

<sup>3</sup> См.: Демографический ежегодник России. 2009: Стат. Сб. / Д 31 Росстат. М., 2009. С. 422.

увеличение числа мигрантов наблюдалось в 2012 г., однако оно было значительно меньше, чем количество мигрантов пришедшее на пик миграционной активности в 2008 г. (см. график на стр. 32). По мнению экспертов, Россия заинтересована в привлечении мигрантов, прежде всего, потому что они восполняют естественную убыль населения.

Проведенный нами анализ позволил сформулировать ряд понятий необходимых для осуществления дальнейшего исследования конституционно-правового регулирования экономической миграции в России. Нами были рассмотрены понятия **«миграция»**, **«мигрант»**, **«миграционный процесс»**, выявлены общие и различные черты таких конституционно-правовых понятий как **«социально-экономическая миграция»**, **«экономическая миграция»**, **«трудовая миграция»**, **«легальная миграция»**, **«нелегальная миграция»**, **«легальная экономическая миграция»**, **«нелегальная экономическая миграция»**, дана авторская классификация видов экономической миграции и сформулированы критерии определения легальности миграции. Исследование показывает, что отсутствие четкого определения указанных понятий в российском законодательстве осложняет конституционно-правовое регулирование экономической миграции в России. На наш взгляд, они должны быть в первую очередь закреплены в конституционном праве государства, так как оно является основополагающей отраслью российского права, и это в дальнейшем окажет влияние и на развитие отраслевого законодательства в рассматриваемой сфере. Так же наши выводы и, предложенные нами определения, могут быть использованы при разработке Миграционного Кодекса Российской Федерации.

## **§ 1. 2. Международно-правовые стандарты в области правового регулирования экономической миграции и их место в правовой системе Российской Федерации**

Увеличение миграционных потоков напрямую связано с происходящими в мире процессами глобализации. Различия в уровне жизни населения между развитыми государствами Европы и других континентов с одной стороны и, развивающимися государствами «третьего мира» является одной из основных причин массового перемещения населения из экономически слабых государств, зон вооруженных конфликтов и политической нестабильности в более благополучные регионы. Все это объективные процессы, остановить которые невозможно, но необходимо регулировать. В противном случае негативные последствия наступят для мирового сообщества в целом. Еще в XX веке экономически развитые и достаточно благополучные государства, начали ужесточать свое миграционное законодательство. В начале XXI века из-за таких факторов как терроризм, рост преступности и антисоциального поведения среди мигрантов повлияли на то, что политика государств массово принимавших мигрантов, в настоящее время, направлена на ограничение их числа. Практика показывает, что интеграция мигрантов в общество принимающего государства - чрезвычайно сложный процесс. Здесь задействовано множество факторов культурного, национального, религиозного характера. Толерантная политика западноевропейских государств по отношению к мигрантам не дала положительных результатов.

Почему же существует острый интерес к проблеме международно-правовых норм в области регулирования труда? Отчасти, интерес существует из-за того что, несмотря на научно-технический прогресс, во всем мире по-прежнему, особенно в странах с низкими доходами, условия труда не соответствуют современным критериям их оценки, каковыми являются, например, степень комфортности условий труда, соблюдение требований охраны труда и техники безопасности, критерии оценки тяжести работы в

соответствии с медикофизиологической классификацией и т. д. Главное заключается в том, что международно-правовые нормы следует оценивать с учетом изменений в мире.

На сегодняшний день ситуация в большинстве областей человеческой жизнедеятельности позволяет смело утверждать, что огромную роль в эволюции мирового общества интеграционных процессов играют общечеловеческие права и интересы. Глобальные экологические, экономические, социальные и иные проблемы современного мира, очевидно, не могут быть разрешены лишь на национальном уровне. Они требуют активных совместных скоординированных действий всего цивилизованного человечества, по некоторым вопросам – как минимум целого региона. В связи с этим, несомненно, возрастает роль международного права в решении, в частности, такого рода вопросов, как правовое регулирование внешней трудовой миграции, управление миграционными потоками работников, регламентация правового статуса экономических мигрантов.

Правовое регулирование миграции на территории государства является его прерогативой. Международное право может устанавливать стандарты такого регулирования только в общих чертах. Некоторые исключения (из-за рамочных конвенций, процесса унификации законодательства государств-участников) существуют в Евросоюзе. Единый рынок труда в рамках этой организации существует только для ее граждан.

Есть мнение, что роль международного права ограничивается регулированием трансграничных перемещений как таковых. Причем оно регулирует, преимущественно два вопроса: во-первых, допуска мигрантов на внутренние рынки труда и, во-вторых, обеспечения режима предоставления ими трудовых услуг (национальный режим и т.д.)<sup>1</sup>.

С течением времени получила распространение концепция прав экономического и социального гражданства, а вместе с ней увеличилось число граждан, на которых распространяются нормы в области труда. И хотя

---

<sup>1</sup> См.: Вельяминов Г.М. Международное экономическое право и процесс. М., 2004. С.46.



остаются люди, которые находятся вне действия этих норм, стандарты труда поднялись на более высокий уровень<sup>1</sup>. На наш взгляд, Россия не должна сторониться того, что происходит за рубежом, ведь страна активно интегрирует в мировое сообщество государств.

Международно-правовые стандарты в области правового регулирования экономической миграции представляют собой разновидность международно-правовых стандартов в сфере регулирования правового положения населения.

Под международно-правовыми стандартами регулирования правового положения населения понимают совокупность норм международного права, составляющих основы правового регулирования в этой области. В науке международного права их принято разделять на универсальные и региональные.

Универсальные международно-правовые стандарты включают в себя минимум прав и свобод, закрепляемых международным правом за определенной категорией лиц. Региональные стандарты, как правило, шире универсальных и устанавливают те права индивидов, в закреплении которых есть необходимость в конкретном регионе.

Таким образом, каждая международная организация создает свой международно-правовой стандарт регулирования экономической миграции.

Исходя из обычаев международного права и его основных принципов, обязательными для государства к реализации на его территории являются международные стандарты, содержащиеся в международном договоре, на обязательность которого данное государство выразило свое согласие в порядке, установленном международным правом.

Следовательно, на территории Российской Федерации должны применяться те международно-правовые стандарты в сфере правового

---

<sup>1</sup> См.: Ли Э. Глобализация и нормы в области труда: обзор проблем // Международный обзор труда. М., 1998. Т. 136. N 1-2. С. 154-155.

регулирования экономической миграции, на обязательность которых Россия выразила свое согласие в порядке, установленном международным правом.

Несмотря на то, что Российская Федерация имеет ряд собственных международных соглашений в области регулирования экономической миграции, ею до сих пор не ратифицирована Конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.

Основная цель этого документа – защита мигрантов от дискриминации. В Конвенции устанавливаются, в первую очередь, права всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, независимо от их правового статуса. Здесь она исходит из формулировок Международного пакта о гражданских и политических правах. В некоторых статьях права излагаются в несколько иной формулировке с учетом особого положения трудящихся-мигрантов; это, например, относится к правам, связанным с уведомлением консульских учреждений при аресте, и конкретным положениям, касающимся нарушений миграционного законодательства и уничтожения удостоверений личности, а также запрещения коллективной высылки. За трудящимися-мигрантами закрепляется право на владение имуществом, которое не содержится в Международном пакте о гражданских и политических правах.

Согласно Конвенции экономические, социальные и культурные права трудящихся-мигрантов, зависят от их конкретного положения. Так, например, установлено, что трудящимся-мигрантам должна предоставляться как минимум неотложная медицинская помощь, причем в той же мере, в какой она предоставлялась бы гражданину.

В рассматриваемом документе есть и дополнительные права трудящихся-мигрантов и членов их семей, имеющих документы, а также таких особых категорий трудящихся-мигрантов, как приграничные трудящиеся, сезонные трудящиеся, трудящиеся, работа которых связана с переездами, и трудящиеся на проекте.

Положительным моментом ратификации Россией данной Конвенции явилось бы появление четкой нормативности в сфере отношений между

государством и трудящимися-мигрантами, кроме того, ратификация Конвенции – это ещё один шаг вперед к уровню развитых стран в мировом сообществе. К потенциальным недостаткам, которые могут явиться вследствие принятия Российской Федерацией Конвенции, можно отнести дополнительные затраты из средств федерального бюджета по реализации норм Конвенции, а также изменение множества нормативно-правовых актов, существующих в России, касающихся регулирования экономической миграции.

Существуют другие международно-правовые акты, также не ратифицированные Российской Федерацией.

Так, например, Конвенция о работниках-мигрантах (пересмотренной в 1949 году) и Конвенция о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения.

В части 1 Конвенции о работниках-мигрантах (пересмотренной в 1949 году) под термином «работник-мигрант» понимается лицо, которое мигрирует из одной страны в другую с намерением получить работу, иначе чем на собственный счет, и включает всякое лицо, допускаемое в соответствии с законом в качестве работника-мигранта<sup>1</sup>. Данная Конвенция обязывает каждого Члена Международной Организации Труда представлять информацию о политике и ситуации в стране, касающихся отношений в области трудовой миграции, в Международное Бюро Труда. К примеру, это сведения об особых положениях, касающихся миграции в целях трудоустройства, а также об условиях труда и жизненных условиях работников-мигрантов. Каждый Член Организации, для которого настоящая Конвенция находится в силе, должен учредить компетентную и бесплатную службу помощи работникам-мигрантам. В случаях необходимости эти государства обязуются принимать адекватные меры для облегчения отъезда,

---

<sup>1</sup> См.: Конвенция № 97 Международной организации труда «О трудящихся-мигрантах (пересмотренная в 1949 году)» (Заключена в г. Женеве 01.07.1949). // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 177-193.

переезда и приема работников-мигрантов в пределах своей юрисдикции. В Конвенции указывается запрет дискриминации по любым признакам по отношению к работникам-мигрантам.

В статье 11 части 1 Конвенции 1949 г. термин «работник-мигрант» означает лицо, которое мигрирует или мигрировало из одной страны в другую, для получения любой работы (за исключением работы по найму). Это понятие охватывает всех лиц, законно въехавших в страну в качестве работников-мигрантов<sup>1</sup>. Сама конвенция направлена на регулирование взаимодействия между Членами Организации по вопросам экономической миграции, то есть предоставление информативной поддержки, выявление фактов незаконной миграции, консультационно-правовое обеспечение рабочих-мигрантов. Каждый участник Конвенции должен разрабатывать и реализовывать национальную политику, гарантирующую «равенство возможностей и обращения в отношении труда и занятий, социального обеспечения, профсоюзных и культурных прав и индивидуальных и коллективных свобод для лиц, находящихся на законных основаниях на его территории в качестве работников-мигрантов или членов их семей»<sup>2</sup>.

Большой опыт регулирования экономической миграции накоплен Евросоюзом, и, хотя Российская Федерация не является членом данной международной организации, этот опыт мог бы быть для нее так же ценен.

В частности, интересны инициативы, разрабатываемые институтами Евросоюза. Прежде всего, законодательство членов Евросоюза в области миграции должно быть унифицировано, что позволяет единообразно

---

<sup>1</sup> См.: Конвенция № 143 Международной организации труда «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения» (Заключена в г. Женеве 24.06.1975) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 193-201. (Извлечение)

<sup>2</sup> См.: Конвенция № 143 Международной организации труда «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения» (Заключена в г. Женеве 24.06.1975) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов.- М.: Юридическая литература, 1990. С. 193 - 201. (Извлечение)

регулировать миграционные процессы на территории всех его членов. В качестве мер оптимизации миграционной политики, здесь широко используются: метод координации, концепция «цивильного гражданства», цель – которой – максимальное сближение прав граждан и иммигрантов; применение информационных систем – Шенгенской (SIS), визовой (VIS), Евродак (Eurodac).

В 1999 был принят план Тампере, в котором в качестве мер по регулированию миграционных потоков были предусмотрены такие как: создание общей системы предоставления политического убежища и иммиграции, а так же укрепление внешних границ, противодействие нелегальной миграции. В Евросоюзе действует ряд мер, направленных именно на борьбу с последним явлением. Разработка этих мер была возложена на Комиссии «Об иммиграционной политике Сообщества» (2000) и «Об общей политике противодействия нелегальной иммиграции» (2001)<sup>1</sup>. Основным методом борьбы с нелегальной миграцией был признан метод доступности легальных каналов для экономических мигрантов. Так же, к подобным мерам можно отнести: усовершенствование визовой политики, обмен информацией и ее анализ, регулирование порядка пересечения границ и репатриации<sup>2</sup>.

Одной из мер борьбы с нелегальной миграцией в ЕС является заключение договоров о реадмиссии. Такие соглашения были подписано Евросоюзом в 2005-2007 годах со многими государствами, в том числе и с Россией. Впрочем, реадмиссия не является особо эффективным средством борьбы с нелегальной миграцией. Она только упрощает их депортацию. Основное условие ее эффективности – заключение соответствующих договоров с как можно большим количеством государств. Страны должны «плавно передавать нелегала друг другу до тех пор, пока в итоге он не

---

<sup>1</sup> Commission Communication on a Common Policy on Illegal Immigration (COM(2001)672) of 15 November 2001.

<sup>2</sup> Comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union, 28 February 2002, OJ C 142 of 14 June 2002.

окажется на родине»<sup>1</sup>. Иначе, реадмиссия перекладывает ответственность с одного государства на другое.

В мае 2007 г. было принято рамочное решение, согласно которому государства-члены обязуются ввести единые уголовные санкции в отношении работодателей, использующих труд нелегальных иммигрантов на территории всего Евросоюза, которое так же можно считать мерой по урегулированию миграционных процессов на территории государств-членов. В тексте этого документа предусмотрен ряд санкций для работодателей, использующих нелегальный труд. Так же, предусматривается создание в государствах ЕС механизмов, способствующих гражданам третьих государств обращаться с жалобами и за помощью напрямую, или при помощи профсоюзных организаций или других рабочих ассоциаций.

Свои стандарты правового регулирования экономической миграции есть и в других региональных международных организациях. Так, например, в 1968 г. с этой целью в рамках Лиги Арабских государств была заключена Арабская конвенция о перемещении рабочей силы<sup>2</sup>, а в 1977 – Андский пакт о миграции трудящихся 1977 г.<sup>3</sup> был заключен Андским Сообществом.

Использование нелегальной рабочей силы является проблемой для всех европейских государств, большинство таких мигрантов трудятся в условиях, больше напоминающих подневольный труд. Государства практически не контролируют этот процесс. В тоже время теневая экономика, основанная на их труде составляет от 7 до 16 % ВВП<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Войников В.В. Правовые аспекты миграционной политики ЕС. Текст выступления, подготовленного для IV Форума «Диалог цивилизаций», Родос, 27 сентября-1 октября 2006.

<sup>2</sup> Арабская конвенция о перемещении рабочей силы (в рамках Лиги Арабских государств) 1968 г. // Официальный сайт Лиги Арабских государств. Электронный ресурс: URL: <http://arableagueonline.org> (дата обращения 25.10.2011).

<sup>3</sup> Андский пакт о миграции трудящихся 1977 г. // Официальный сайт Андского сообщества. Электронный ресурс: URL: <http://www.comunidadandina.org> (дата обращения 25.10.2011).

<sup>4</sup> Кудрина Л.В. Пространство свободы, безопасности и правопорядка. Европейский Союз: факты и комментарии, выпуск 48, апрель-июнь 2007 // Электронный ресурс: URL: <http://www.edc-aes.ru> (дата обращения 11.09.2011).

Говоря о нормах международного права регулирующих экономическую миграцию и обязательных для Российской Федерации, следует рассмотреть и то место, которое они занимают в правовой системе Российской Федерации.

В качестве противодействия негативным тенденциям миграции в мировом масштабе в 2000 г. была принята Конвенция против транснациональной организованной преступности (вступившая в силу в 2003 г.). Конвенция была подписана Российской Федерацией в 2000 г., а в 2004 г. ратифицирована. В настоящее время для России, необходимо выработать законодательные меры по повышению эффективности реализации этой Конвенции на своей территории<sup>1</sup>.

На региональном уровне существуют международно-правовые стандарты в сфере правового регулирования экономической миграции, на обязательность которых Россия выразила свое согласие в порядке, установленном международным правом. Таким договором является Соглашение о сотрудничестве в области миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов<sup>2</sup>, вступившее в силу для Российской Федерации 1 сентября 1995 г.

В Соглашении о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов регулируются отношения в области экономической миграции больше с точки зрения трудового права. С точки зрения Соглашения «трудящийся-мигрант» – лицо, постоянно проживающее на территории Стороны выезда, которое на законном основании занимается оплачиваемой деятельностью в Стороне трудоустройства<sup>3</sup>. Речь идет о признании (без легализации) дипломы, свидетельства об образовании, соответствующие документы о присвоении

---

<sup>1</sup> См.: <http://www.un.org> (дата обращения 3 марта 2014 г.)

<sup>2</sup> См.: Соглашение от 15.04.1994 «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» (с изм., внесенными Протоколом от 25.11.2005 г.) // Бюллетень международных договоров. 1997. № 2. С. 3-7.

<sup>3</sup> См.: Соглашение от 15.04.1994 «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» (с изм., внесенными Протоколом от 25.11.2005 г.) // Бюллетень международных договоров. 1997. № 2. С. 3-7.

звания, разряда, квалификации и другие необходимые для осуществления трудовой деятельности документы.

Региональный акт СНГ по содержанию очень близок с конвенциями по международной миграции, принятых ООН и МОТ. Соглашение нацелено на урегулирование основных направлений сотрудничества государств - участников СНГ в области труда и социальной защиты работников-мигрантов и членов их семей. Соглашение не применяется: к беженцам и вынужденным переселенцам; к въехавшим на короткий срок лицам свободных профессий и артистам; к лицам, приезжающим специально с целью образования.

Предусмотрено оформление трудовой деятельности работника трудовым договором (контрактом) с работодателем. Не допускается двойное налогообложение заработанных работниками средств. Перевод этих средств осуществляется в соответствии с законодательством государства трудоустройства и международными соглашениями.

Медицинское обслуживание осуществляется за счет работодателя на основе национального режима. Пенсионное обеспечение работников в рамках СНГ регулируется Соглашением о гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсионного обеспечения и/или двусторонними международными соглашениями.

Важное значение имеет Протокол о внесении изменений и дополнений в Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 года. В данном Протоколе делается акцент на создание благоприятных условий для пересечения границ государств Сторон и осуществления трудовой деятельности трудящимися-мигрантами, в том числе приграничными трудящимися, и дается более широкое определение «приграничного трудящегося». По его смыслу это трудящийся-мигрант, проживающий на приграничной территории одного сопредельного государства и осуществляющий свою трудовую деятельность на приграничной территории другого сопредельного государства, в которое



он возвращается каждый день или, по крайней мере, не реже одного раза в неделю. Отмечается, что Стороны применяют упрощенный порядок осуществления трудовой деятельности приграничными трудящимися на основе двусторонних и многосторонних соглашений.

Приняты также межправительственные Соглашения от 09.09.1994: Соглашение о взаимном признании прав на возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей, и Соглашение о переводе денежных средств гражданам по социально значимым неторговым платежам.

Кроме того, Российская Федерация является участницей ряда двусторонних международных соглашений по рассматриваемому вопросу.

Анализируя двусторонние соглашения России с другими странами (СНГ и не только), необходимо отметить общность их содержания. Они носят рамочный характер и часто используют такие структуры, как отнесение регулирования отдельных вопросов к другим соглашениям, заключаемым на этом же уровне или на более низком. Вообще заключаются обозначенные соглашения исходя из традиций добрососедства и взаимного сотрудничества между народами договаривающихся государств, стремясь к укреплению, расширению и совершенствованию сотрудничества обеих стран по созданию условий для высокопроизводительного труда, наиболее полной и продуктивной занятости населения<sup>1</sup>. Затем обозначаются органы, ответственные за реализацию заключенного соглашения в стране-участнице соглашения. В Российской Федерации это может быть Министерство труда и социального развития или Федеральная миграционная служба. Помимо этого может создаваться специальная комиссия или рабочая группа по исполнению соглашения, решению текущих вопросов по нему и дальнейшему развитию

---

<sup>1</sup> См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в социально-трудовой сфере (Заключено в г. Пекине 18.12.1992) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 8. С. 78-79.

сотрудничества договаривающихся государств, например Россия и Испания договорились о том, что «для определения ежегодной программы деятельности, а также для контроля за ходом и развитием осуществляемых мероприятий создается Смешанная рабочая группа, которая будет собираться поочередно в Российской Федерации и Королевстве Испания не реже одного раза в два года. В случае необходимости Министерство труда Российской Федерации и Министерство труда и социального обеспечения Испании могут непосредственно утверждать и согласовывать конкретные проекты»<sup>1</sup>.

Вопросы въезда в страну трудоустройства и выезда из нее традиционно решаются на основе законодательства соответствующей страны.

Относительно статуса иностранного работника в государстве, принимающем трудящегося, обычно действует национальный режим: «Работники государства выезда, работающие на территории государства трудоустройства, пользуются правами и выполняют обязанности, установленные законодательством о труде государства трудоустройства (включая вопросы трудовых отношений, коллективных договоров, оплаты труда, режима рабочего времени и времени отдыха, охраны и условий труда и другие), если иное не предусмотрено в самом Соглашении»<sup>2</sup>.

Трудовой стаж, включая стаж, исчисляемый в льготном порядке, и стаж работы по специальности, приобретенный в связи с трудовой деятельностью на территориях обеих сторон Соглашения, взаимно признается договаривающимися государствами. Исчисление стажа производится по

---

<sup>1</sup> См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Испания о сотрудничестве в социально-трудовой сфере (заключено в г. Мадриде 11.04.1994) // Бюллетень международных договоров. 2004. № 10. С. 48-50.

<sup>2</sup> См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о трудовой деятельности и социальной защите граждан Российской Федерации, работающих на территории Республики Беларусь, и граждан Республики Беларусь, работающих на территории Российской Федерации (Заключено в г. Москве 24.09.1993) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 22.10.2011).

законодательству той страны, на территории которой осуществлялась трудовая деятельность<sup>1</sup>.

Вопросы о предоставлении гарантий и компенсаций также решаются практически единообразно во всех действующих двусторонних соглашениях Российской Федерации по вопросам труда. Так, если трудовой договор расторгнут в связи с ликвидацией предприятия, учреждения, организации, сокращения численности или штата работников, уполномоченный орган государства трудоустройства обязан предоставить работнику, насколько это возможно, другую равноценную работу на срок действия ранее заключенного трудового договора. В случае невозможности трудоустройства на работника распространяются гарантии и компенсации, предусмотренные законодательством государства трудоустройства для высвобождаемых по указанным основаниям работников<sup>2</sup>. Помимо этого, в соглашениях отдельно отмечено, работодатели обязаны осуществлять медицинское страхование работников, возмещать вред, причиненный работнику в результате трудового увечья, профессионального заболевания или иного повреждения здоровья, возникшего при исполнении им своих трудовых обязанностей<sup>3</sup>. В том числе оговорен порядок возмещения работнику вреда, причиненного увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением им трудовых обязанностей.

---

<sup>1</sup> См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о трудовой деятельности и социальной защите граждан России и Украины, работающих за пределами границ своих государств (заключено в г. Москве 14.01.1993) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 3. С. 23-26.

<sup>2</sup> См.: Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Армения о трудовой деятельности и социальной защите граждан Российской Федерации, работающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, работающих на территории Российской Федерации (заключено в г. Ереване 19.07.1994) // Бюллетень международных договоров. 1995. № 5.

<sup>3</sup> См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о временной трудовой деятельности граждан РФ в Китайской Народной Республике и граждан Китайской Народной Республики в Российской Федерации (Заключено в г. Пекине 03.11.2000) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 7. С. 43-48.

Документы, выданные работнику страны-участницы соглашения на территории одного государства по установленной форме, или их копии, заверенные в установленном порядке, по общему правилу рассматриваемых соглашений признаются на территории другого государства без легализации.

Однако при таком количестве общих черт можно отметить и особенности отдельных соглашений. В основном это касается вопросов социального и пенсионного обеспечения. В этом аспекте возможно два варианта регулирования: либо отсылка к соглашениям, конкретно оговаривающим указанные вопросы, либо освещение ряда моментов в самом документе следующим образом: социальная защита работников, работающих на территории страны трудоустройства, и членов их семей осуществляется на основании законодательства этой страны. При этом под социальной защитой понимаются все виды пособий и выплат, которые предоставляются гражданам в случае болезни, беременности, родов и в других случаях<sup>1</sup>. Таким образом, вопросы предоставления и выплаты пенсий чаще всего оформлены отдельным соглашением.

Ряд соглашений по вопросам правового регулирования экономической миграции заключен Российской Федерацией в рамках ЕврАзЭС.

В рамках ЕврАзЭС разрабатывается правовая база по формированию согласованной миграционной политики, например, Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства от 26 февраля 1999г.<sup>2</sup>, Договор о правовом статусе граждан одного государства, постоянно проживающих на территории другого государства, от

---

<sup>1</sup> См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Молдова о трудовой деятельности и социальной защите граждан Российской Федерации и Республики Молдова, работающих за пределами границ своих государств (заключено в г. Москве 27.05.1993) // Бюллетень международных договоров. 2005. № 10. С. 6-9.

<sup>2</sup> См.: Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства (заключено в г. Москве 26.02.1999) // Бюллетень международных договоров. 2002. № 12. С. 3-5.

28 апреля 1998г.<sup>1</sup>, Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Киргизской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан от 30 ноября 2000г.<sup>2</sup> и др.

В рамках ЕврАзЭС, так же, были приняты модельный закон «О миграции» и типовой проект «О внутренней миграции». Государства-члены должны руководствоваться этими нормативно-правовыми актами при разработке своего миграционного законодательства.

ЕврАзЭС имеет свою миграционную политику, задачами которой являются: «обеспечение свободного передвижения граждан, создание нормальных условий в новых местах поселения или работы, формирование определенных правил, защищающих как права мигрантов, так и интересы государств, предоставляющих им возможности для проживания и работы»<sup>3</sup>.

Одной из наиболее важных проблем является борьба с нелегальной миграцией. Здесь ЕврАзЭС сотрудничает с ОДКБ. Так же, эта организация заинтересована в налаживании сотрудничества с Евросоюзом в области международного регулирования миграционных потоков.

В качестве примера еще одной региональной международной организации, членом которой является Российская Федерация и, которая имеет свои нормативно-правовые акты, относящиеся к регулированию экономической миграции можно привести Совет Европы. В, упоминавшийся

---

<sup>1</sup> См.: Решение N 28 Межгосударственного Совета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации «О Договоре о правовом статусе граждан одного государства, постоянно проживающих на территории другого государства-участника Договора от 29 марта 1996 года» (принято в г. Москве 28.04.1998) // Российская газета (Экономический союз). 1998. 12 мая. (Извлечение).

<sup>2</sup> См.: Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством РФ и Правительством Республики Таджикистан от 30.11.2000 «О взаимных безвизовых поездках граждан» (с изм. от 24.03.2005) // Бюллетень международных договоров. № 11. 2003.

<sup>3</sup> Выступление генерального секретаря Евразийского экономического сообщества Григория Рапоты на экономическом форуме ОБСЕ, Прага, 23 мая 2005 г. // Электронный ресурс: URL: <http://evrazes.ru> (дата обращения 25.10.2011).

уже в нашей работе Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., содержится ряд положений, которые касаются миграции. Это прежде всего положение статьи 2 Конвенции, закрепляющее право на свободу передвижения и выбора места жительства и право каждого покинуть страну, включая страну своего гражданства. В ст.3 содержится запрет на высылку лиц с территории государства, гражданами которого они являются и на лишение физических лиц права на въезд в страну своего гражданства<sup>1</sup>.

Еще один документ этой организации, касающийся регулирования миграции в соответствующем регионе – Европейская Социальная Хартия 1961 в редакции от 1996 г.<sup>2</sup>. Действие Хартии распространяется на территории, подписавших ее государств, и только в отношении тех лиц, которые являются гражданами договаривающихся сторон. Документ закрепляет за мигрантами весь спектр прав, которыми они могут пользоваться наравне с гражданами государства, на территории которого они находятся. Это, прежде всего, трудовые права. Следует отметить, что в соответствии с п. 8 ст. 19 Европейской Социальной Хартии, государство может высылать мигрантов, легально находящихся на его территории, если они создают угрозу национальной безопасности, наносят ущерб общественному порядку и нравственности.

В рамках Совета Европы действует Европейский комитет по миграции, основной задачей которого является развитие европейского сотрудничества по вопросам миграции, правовому положению мигрантов и их социальной интеграции в общество. Комитет может давать Совету Европы рекомендации по совершенствованию его правовой политики в сфере миграции, а так же соответствующие рекомендации государствам-членам. Так, в 2010 г. Комитет принял документ «Мигранты и беженцы: постоянный

---

<sup>1</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. и доп. От 11.05.1994) // Бюллетень международных договоров. 1998. № 7. С. 20-35.

<sup>2</sup> Европейская социальная хартия (пересмотренная) (принята в Страсбурге 03.05.1996) // Бюллетень международных договоров. 2010. № 4. С. 17-67.

вызов для Совета Европы», в котором сформулировал свои рекомендации по разработке стратегии в отношении миграции, предоставлению убежища и перемещения в Европе<sup>1</sup>.

Все же, вопросы миграции в европейском регионе в большей степени регулируются международными документами, принятыми в рамках Евросоюза, деятельность которого мы рассматривали выше.

В Российской Федерации для урегулирования миграционных процессов должны применяться общепризнанные нормы и принципы международного права, а так же нормы международных договоров, что проистекает из смысла ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации. Кроме того, нормы ратифицированных международных договоров обладают приоритетом перед российскими законами. Этот вопрос был разъяснен в п. 8 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. N 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации». В частности, в нем говорится, что правила международного договора, на обязательность которого Россия выразила свое согласие в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении ее законов. Если такое согласие было дано не в форме федерального закона, то соответствующий договор имеет приоритет «в отношении подзаконных нормативных актов, изданных органом государственной власти, заключившим данный договор (ч. 4 ст. 15, ст. ст. 90, 113 Конституции Российской Федерации)»<sup>2</sup>.

Особого внимания заслуживает рассмотрение вопроса о юридической силе общепризнанных принципов и норм международного права.

---

<sup>1</sup> См.: Официальный сайт Совета Европы // Электронный ресурс: URL: <http://coe.int> (дата обращения 25.10.2011).

<sup>2</sup> См.: Ершова Е.А. Международное и российское трудовое право // Трудовое право. 2006. № 12. С. 75.

По мнению А.Н. Талалаева отмечает, науке нет единого определения термина «общепризнанные нормы»<sup>1</sup>.

В 2003 г. Пленум Пленума Верховного Суда Российской Федерации дал определение, рассматриваемых понятий в своем Постановлении. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации». Исходя из содержания абзаца 4 п. 1 Постановления - общепризнанными принципами и нормами международного права следует считать основополагающие императивные нормы международного права, которые принимаются и признаются международным сообществом в целом. В абзаце 5 п. 1 указано, что, к ним относят принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения обязательств. Россия признает основные принципы международного права, закрепленные в Уставе ООН, но существующие в силу обычая.

Постановление относит к общепризнанным нормам международного права и так же и признаваемые международным сообществом в качестве юридически обязательных правила поведения (абзац 6 п. 1)<sup>2</sup>.

Следует согласиться с Хижняк В. С., что эти «нормы существуют независимо от того, закреплены они в международных нормативно-правовых актах или нет». Так же на их юридическую силу не влияет тот факт, что международные нормативно-правовые акты, в которых они содержатся вступили в силу или утратили ее<sup>3</sup>. К общепризнанным принципам международного права относятся принципы Устава ООН, являющиеся *jus cogens*. Особая ценность этих принципов состоит в том, что они не могут

---

<sup>1</sup> См.: Талалаев А.Н. Два вопроса международного права в связи с Конституцией РФ // Государство и право. 1998. № 3. С. 64.

<sup>2</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (ред. от 05.03.2013) // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 12. 2003.

<sup>3</sup> См.: Хижняк В.С. Взаимодействие национального права России и международного права: конституционные основы. Саратов, 2007 г. С. 200.



быть произвольно изменены и, противоречащие им международные договоры считаются недействительными.

Существует мнение, что рассматриваемые нормы не следует включать в правовую систему государства, так как они не предназначены для урегулирования внутригосударственных отношений<sup>1</sup>. Как отмечал И.И. Лукашук «не все нормы международного права предназначены для урегулирования внутригосударственных отношений». В тоже время, некоторые из них могут и должны применяться во внутригосударственных отношениях, после осуществления необходимых процедур (например, ратификация)<sup>2</sup>.

В правоприменительной практике чаще всего возникают проблемы, связанные со спорами о соответствии общепризнанным принципам и нормам международного права межправительственных международных договоров и международных договоров межведомственного характера.

Принимая во внимание названные выше теоретические и правовые аргументы, можно предложить принять соответствующие изменения и дополнения в Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации». Необходимо законодательно разграничить компетенцию органов государственной власти в части заключения международных договоров, а так же такие понятия, как международный договор и межправительственное соглашение из-за различных уровней и правовых последствий их заключения, а межведомственные договоры исключить их состава международных договоров Российской Федерации. Затем установить ответственность компетентных должностных лиц в случаях допущения подписания и (или) применения международных договоров, не соответствующих общепризнанным принципам и нормам международного права.

---

<sup>1</sup> См.: Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе России. М., 1997. С. 48.

<sup>2</sup> См.: Лукашук И.И. Указ. соч. С. 48.

По сути, нормы международного права инкорпорируются в правовую систему Российской Федерации, что делает возможным ее применение на территории государства. В тоже время, она норма не изменяет своей природы т. е. не становится нормой российского права. Государства могут, так же, устанавливать в своем законодательстве нормы, отсылающие к положениям международных договоров. Однако сами нормы международного права остаются «инородным телом» для российского права.

Спорным является вопрос и о месте норм международного права в правовой системе Российской Федерации. На наш взгляд, следует признать справедливым мнение, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры образуют отдельный блок норм и источников в правовой системе Российской Федерации. Источники национального права и международного права относятся к разным правовым системам. Поэтому Конституция Российской Федерации относит нормы международного права к своей правовой системе, а не к системе своего права. У источников российского права, так же как и у источников международного права своя система иерархии, поэтому в одну систему их объединить нельзя. На практике место источников международного права в чужеродной для них правовой системе сложно определить. Этой точки зрения придерживаются такие ученые, как Волженина В. М.<sup>1</sup>, Кутафин О. Е.<sup>2</sup>, Канашевский В. А.<sup>3</sup>, Хижняк В. С.<sup>4</sup> и др.

Таким образом, «применимым правом» для России являются общепризнанные принципы и нормы международного права и нормы международных договоров Российской Федерации, причем, нормы

---

<sup>1</sup> См.: Волженина В.М. Нормы международного права в российском уголовном процессе. СПб., 2001. С. 15

<sup>2</sup> См.: Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 53.

<sup>3</sup> См.: Канашевский В.А. Международные договоры РФ и акты гражданского законодательства: Соотношение и взаимодействие разносистемных источников: автореф. дисс. ... к. ю. н. Казань, 2000. С. 14.

<sup>4</sup> Хижняк В. С. Указ. соч. С. 188.

ратифицированных международных договоров обладают приоритетом перед российскими законами.

Подводя итоги, можно заметить, что достаточно большое количество вопросов труда и социального обеспечения предполагает свое регулирование международными договорами и двусторонними соглашениями государств. Практическое применение этих форм регламентации международных трудовых отношений дает возможность утверждать, что они являются достаточно эффективными, однако это не умаляет необходимости и важности четкого разграничения на национальном уровне компетенции государственных органов по заключению указанных соглашений и договоров и реализации положений последних в целях рационального и эффективного проведения политики занятости и регулирования труда работников – внешних мигрантов.

Говоря о международно-правовых стандартах, в сфере экономической миграции, можно отметить, что, рассматриваемые стандарты отличаются от стандартов прав человека тем, что в них особое внимание уделяется трудовым и иным социально-экономическим правам, также во все стандарты прав мигрантов, в любой международной организации входит свобода передвижения, выбора места жительства, запрет на высылку физических лиц с территории государства (за некоторыми исключениями). Так же, в них часто содержится запрет на воспрепятствование въезду и выезду, пересечению государственной границы. Международно-правовые стандарты в рассматриваемой области носят детализированный характер. Поэтому ратификация таких документов как, например, Конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г., Конвенция о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения 1977 г., Европейская конвенция о статусе трудящихся мигрантов 1983 г. будет способствовать ликвидации пробелов в конституционно-правовом регулировании экономической миграции в России.

Таким образом, международные стандарты правового регулирования экономической миграции основаны на принципах равенства и не дискриминации, а так же принципа всеобщего уважения прав человека. Указанные принципы лежат в основе международно-правовой политики в области регулирования экономической миграции, которая в настоящее время есть у многих международных организаций. Эта политика направлена на регулирование миграционных потоков, противодействие нарастающей нелегальной миграции, создание новых возможностей для доступа мигрантов к легальным рынкам труда и эффективную интеграцию мигрантов в принимающее общество.

На наш взгляд, *международное право и внутригосударственное право России находятся во взаимодействии в области конституционно-правового регулирования экономической миграции в Российской Федерации.* Однако, соответствующих международно-правовых норм, обязательных для применения на ее территории сравнительно мало. Нет необходимости воспринимать абсолютно все международные стандарты в этой области, но ратификация некоторых документов, могла бы положительно сказаться на эффективности конституционно-правового механизма правового регулирования экономической миграции в Российской Федерации.

## **Глава 2. Особенности конституционно-правового статуса экономических мигрантов в Российской Федерации**

### **§2. 1. Права и обязанности экономических мигрантов в конституционном праве Российской Федерации**

Рассматривая конституционно-правовое регулирование экономической миграции, нельзя обойти вопрос о конституционно-правовом статусе мигрантов, так как они являются одними из основных участников миграционных процессов, а, следовательно и субъектами соответствующих правоотношений.

Совокупность прав и обязанностей личности создает правовой статус личности. От объема ее прав и обязанностей напрямую зависит положение каждого индивида в обществе. Таким образом, без рассмотрения правового статуса экономических мигрантов невозможно провести всеобъемлющий анализ конституционно-правового регулирования экономической миграции в Российской Федерации.

Человек – существо социальное, поэтому в обществе он вступает во взаимоотношения как отдельным человеком, либо с группой людей, так и со всеми гражданами в лице государства. В связи с этим понятие статуса весьма различно. По толковому словарю Ожегова понятие статус в одном значении – это «сложившееся состояние, положение», в другом – «правовое положение»<sup>1</sup>. Если брать человека в отрыве от общества, то он является индивидом, уникальным по своей натуре. Уникальность индивида заключается в его принадлежности той или иной расе, национальности, вере, полу, возрасту и т. д. Человек в определенной группе людей – это личность, наделенная некими функциями и особенностями, применимыми к конкретной группе. В семье – это член семьи (муж, отец, сын); в школе –

---

<sup>1</sup> См.: Толковый словарь русского языка с включением сведений о происхождении слов / РАН. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. Отв. ред. Н.Ю. Шведова. – М., 2011: Издательский центр «Азбуковник». С. 934.

ученик, учитель; на работе – начальник, подчиненный и т.д. И, наконец, если рассматривать человека с юридических позиций, он представляет собой индивида, наделенного определенными правами и обязанностями.

Связи, возникающие между государством и человеком, и отношения между людьми закрепляются государством в юридической форме, которая называется правовым статусом человека и гражданина. Основой этого статуса является фактический социальный статус, т.е. то положение человека в системе общественных отношений, которое он реально занимает. Право лишь закрепляет это положение.

В зависимости от объема и характера прав и обязанностей индивид может быть определен как гражданин государства или иностранец. На основе этих правовых статусов могут возникать и другие, например, правовой статус беженца, вынужденного переселенца, экономического мигранта.

В российской правовой науке достаточно много внимания уделялось понятию правового статуса личности. Существует мнение о единстве понятий «правовой статус личности» и «правовое положение личности», поскольку довольно часто законодатель использует термин «правовое положение личности» при построении диспозиции правовой нормы. Л.Д. Воеводин отмечал, что «под правовым положением человека понимаются его основы, говоря другими словами, «конституционный статус» и «конституционное положение»». Все они входят в понятие «основы правового положения (статуса) личности»<sup>1</sup>.

Есть и другое определение правового положения, им считают «постоянно изменяющуюся совокупность прав и обязанностей лица, обусловленную его выступлением в те или иные правоотношения»<sup>2</sup>. Таким образом, правовой статус представляет собой стабильное правовое

---

<sup>1</sup> См.: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учебное пособие. М.: Юридическая литература, 1997. С. 28.

<sup>2</sup> См.: Якимов А.Ю. Статус субъектов административной юрисдикции и проблемы его реализации. М.: Проспект, 1999. С. 15.

состояние, в то время как правовое положение – это совокупность прав и обязанностей субъекта, вступающего в конкретное правоотношение.

В науке конституционного права принято рассматривать такие понятия, как «правовое положение» и «конституционно-правовой статус» в качестве синонимов, так как правовое положение представляет собой нечто основополагающее. В связи с этим Л.Д. Воеводин отмечает, что Конституция Российской Федерации и ее законодательство закрепляют сам рассматриваемый институт и его элементы<sup>1</sup>. Эту позицию разделяют и другие ученые<sup>2</sup>. Например, Н. А. Богданова, которая отмечает, что Конституция закрепляет такую категорию как «правое положение», поскольку она является более широкой и общей. Правовой статус, в свою очередь «конкретизируется в текущем законодательстве»<sup>3</sup>.

Мнение, распространенное в юридической литературе, согласно которому категории «правовое положение» и «правовой статус» являются синонимами, основано на том, что «правовой статус личности определяется как юридически закрепленное положение личности в государстве и обществе»<sup>4</sup>. Конституционно-правовой статус личности конкретизируется в статусе гражданина Российской Федерации, иностранного гражданина или апатрида. Как указывает Н. А. Богданова, «статус иностранца развивается в статусе беженца, лица, получившего политическое убежище»<sup>5</sup>. Можно добавить, что этот статус будет развиваться и в статусе внешнего экономического мигранта, так же как конституционно-правовой статус гражданина может развиваться в статусе внутреннего экономического мигранта.

---

<sup>1</sup> См.: Воеводин Л.Д. Указ.соч. С. 16, 28.

<sup>2</sup> См.: Витрук И.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 29; Кучинский В.А. Личность, свобода, право. М., 1978. С. 115; Якимов А.Ю. Статус субъектов административной юрисдикции и проблемы его реализации. М.: Проспект, 1999. С. 15.

<sup>3</sup> См.: Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вест. Моск. ин-та. Серия 11. Право. 1998. № 3. С. 6

<sup>4</sup> См.: Козлова Е.И. Кутафин О.Е. Конституционное право России. М.: Проспект, 2010. С. 205.

<sup>5</sup> Богданова Н.А. Указ.соч. С. 7.

Для нашего исследования целесообразно применять категорию как «конституционно-правовой статус», поскольку мы берем во внимание узкую группу людей, именуемых экономическими мигрантами, которой присущи свои индивидуальные права и обязанности в современной России и рассматриваем проблемы правового регулирования их правового статуса именно с точки зрения науки конституционного права. Основу конституционно-правового статуса личности составляют конституционные права, свободы и обязанности. Поэтому следует согласиться с мнением таких ученых, как Н. В. Витрук и Н. И. Матузов, разделяющими эту точку зрения<sup>1</sup>. Права, свободы и обязанности - основные элементы конституционного статуса личности.

В конституционном праве выделяют такую категорию, как принципы конституционно-правового статуса личности. Так, С.А. Авакьян предлагает понимать под ними «исходные начала статуса личности, ее места в обществе и государстве».<sup>2</sup> Причем выделяет целый ряд таких принципов. К которым относятся принадлежность личности основных прав и свобод, неотчуждаемость. А так же, соответствие статуса личности в государстве требованиям и стандартам, сложившимся в международном сообществе др.<sup>3</sup>.

К элементам конституционно-правового статуса личности, на наш взгляд, следует относить не только те права, которые установлены в Конституции Российской Федерации и ее законодательстве, но и те которые содержатся международных документах. Это следует из смысла ч. 4 ст. 15 Конституции и ст. 17 Конституции Российской Федерации. Реальное правовое положение личности в государстве зависит и от других факторов. Понять и раскрыть правовой статус нельзя в отрыве от тех социально-экономических условий, в которых он возникает и существует.

---

<sup>1</sup> См.: Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. М., 1985. С. 7-23; Матузов Н.И. Право и личность. Общая теория права: Курс лекций. Нижний Новгород, 1993. С. 223-225.

<sup>2</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006. Т. 1. С. 501.

<sup>3</sup> Авакьян С.А. Указ. соч. С. 502.



Таким образом, из всего вышесказанного можно сделать вывод, что под конституционно-правовым статусом экономических мигрантов следует понимать совокупность прав и свобод, обязанностей и ответственности личности, которые нашли свое четкое правовое закрепление в нормах конституционного права. При этом, их конституционно-правовой статус отличается, в зависимости от того является экономический мигрант гражданином России или иностранцем.

Основы конституционно-правового статуса личности в Российской Федерации определены нормами главы 2 Конституции Российской Федерации и согласно ст.64 не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации.

Международные договоры Российской Федерации в области прав человека, так же являются основами конституционно-правового статуса личности в Российской Федерации. Так в ч. 1 ст. 17 Конституции Российской Федерации указывается, что «в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией». А ч. 4 ст. 15 Конституции гласит, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». К таким договорам следует, прежде всего, отнести такие, как Всеобщая Декларация прав человека, принятая резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Международные пакты о правах человека, принятые под эгидой ООН в 1966 г. и др.

Таким образом, конституционно-правовой статус экономических мигрантов в России основан не только на нормах Конституции Российской

Федерации и ее национального законодательства, но и на нормах международного права. Поскольку нормы международных договоров о правах человека распространяются, как правило, на любое физическое лицо, на территории государства-участника, независимо от его национальной, расовой принадлежности, гражданства, пола и т. д., то нормы подобных договоров будут создавать права не только для внутренних, но и для внешних экономических мигрантов в Российской Федерации.

Однако, в международном праве существуют и нормы, которые распространяются или могут распространяться только на внешних экономических мигрантов. Наличие таких договоров обычно связано с установлением в отношении граждан определенных государств какого-либо правового режима на основании международного договора. Примером может являться Конвенция ООН о защите прав трудящихся мигрантов и членов их семей 1990 (не ратифицированная Российской Федерацией). Так же в качестве примеров договоров, устанавливающих правовой режим иностранцев, который может быть и основой для формирования правового статуса экономических мигрантов, можно привести Договора о Европейском союзе от 7 февраля 1992 г.<sup>1</sup> и Устав Союза России и Белоруссии от 23 мая 1997 года<sup>2</sup>.

Таким образом, для внутренних мигрантов, граждан России, которые изъявили желание трудиться за пределами своего родного региона, но в пределах Российской Федерации, основу конституционно-правового статуса будут составлять все права, которые провозглашены Конституцией Российской Федерации и иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации (Закон «О гражданстве», Трудовой кодекс Российской Федерации и др.), а также закрепленные нормами международного права. Для экономических мигрантов, не являющимися гражданами Российской

---

<sup>1</sup> Договор о Европейском союзе (вместе с Протоколами, Соглашением о социальной политике, Заключительным актом и Декларациями) (г. Маастрихт 07.02.1992), статья 8Б // Единый европейский акт. Договор о Европейском союзе. М.: «Право», 1994 г., С. 45-246.

<sup>2</sup> Устав Союза России и Беларуси (г. Москве, 23.05.1997) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3596.

Федерации, но трудящиеся на территории нашей страны, основу конституционно-правового статуса будут составлять, как и для граждан Российской Федерации, нормы международного права, нормы, закрепленные в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а также часть норм, закрепленные в Конституции Российской Федерации. Если говорить в общем, нормы Конституции Российской Федерации уже построены с учетом положений таких международных документов, как Всеобщая Декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Конвенция о защите прав человека и основных свобод, от 4 ноября 1950 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, от 16 декабря 1966 г., Международного пакта о гражданских и политических так же от 16 декабря 1966 г. и др. Интеграция норм международного права в сфере регулирования конституционно-правового статуса личности в конституционное законодательство весьма значима и для регулирования конституционно-правового статуса мигрантов.

Как уже отмечалось ранее для внутренних и внешних экономических мигрантов будет различен их конституционно-правовой статус. Поэтому говоря о статусе, которым обладает конкретный мигрант необходимо учитывать такие факторы как наличие или отсутствие российского гражданства. Такое разграничение существует уже в самой Конституции Российской Федерации. В силу этого некоторые авторы выделяют три группы прав и свобод. Первая группа права, свободы и обязанности, распространяющиеся только на тех мигрантов, которые являются гражданами Российской Федерации (например, право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию (ст.27), право участвовать в управлении делами государства (ст. 32) и др. Вторая группа состоит из прав свобод и обязанностей, распространяющихся на мигрантов, не являющихся гражданами России (например, право просить политическое убежище (ст. 63). И третья категория это права свободы и обязанности, которые закрепляются за всеми категориями мигрантов. Закрепляя такие права,

свободы или обязанности, Конституция использует такие термины, как «каждый», «никто» и т.д. Это самая большая группа, в которую входит свобода передвижения, выбора места пребывания и жительства (статья 27), право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч.1 ст. 37) и др.<sup>1</sup>.

Есть ряд прав и свобод закрепленных в российской Конституции и формально распространяющихся на все категории мигрантов. Фактически они могут иметь различное содержание в зависимости от различных факторов. Например, наличия гражданства, времени пребывания на территории Российской Федерации, приобретенного специального статуса, а также ряда иных аспектов. Это такие права как свобода передвижения, выбора места жительства и т. д. На практике, такие права могут быть ограничены в некоторых случаях. Этот вопрос особенно важен с точки зрения реализации конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина, а так же закрепления «национального режима» для иностранных граждан и лиц без гражданства<sup>2</sup>.

Итак, общими конституционными правами экономических мигрантов будут являться те права, которые связаны непосредственно с перемещением, собственно они будут общими также для всех мигрантов в целом. К ним относятся: право каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ч.1 ст. 27 Конституции Российской Федерации) и право каждого свободно выезжать за пределы Российской Федерации (ч.2 ст. 27).

Право на свободу передвижения и выбор места жительства – одно из основных конституционных прав человека, оно содержится во многих международных документах, обязательных для Российской Федерации, таких как Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Европейская конвенция о правах человека 1950. Это право закреплено в ее

---

<sup>1</sup> См.: Пилюгина И. В. Конституционные основы правового регулирования статуса мигрантов в Российской Федерации: дисс. ... к. ю. н. М., 2008. С. 65-66.

<sup>2</sup> См.: Пилюгина И. В. Указ. соч. С. 68.

Конституции и получило свое развитие в Законе Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве российских граждан на свободное передвижение, выбор места жительства в пределах Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Тот факт, что российская Конституция гарантирует это право физическим лицам, находящимся на ее территории очень важно, так как исторически оно довольно жестко регулировалось государством посредством института прописки.

Рассматриваемая свобода может быть ограничена на основаниях предусмотренных ст. 8 Закона «О праве российских граждан на свободное передвижение, выбор места жительства в пределах Российской Федерации». К территориям, в пределах которых ограничивается данная свобода можно отнести: пограничную полосу, закрытые военные городки, в зонах экологического бедствия, там, где есть опасность распространения инфекционных заболеваний, отравлений или введено чрезвычайное положение, а так же в закрытых административно-территориальных образованиях<sup>2</sup>. Это исчерпывающий перечень возможных оснований для ограничения, рассматриваемой свободы.

Рассматриваемая свобода состоит из двух основных элементов. Во-первых, это право всех, законно находящихся в Российской Федерации лиц, свободно передвигаться по ее территории и выбирать место жительства. Второй элемент – право выезжать за пределы Российской Федерации и право российских граждан России беспрепятственно возвращаться на ее территорию<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве российских граждан на свободное передвижение, выбор места жительства в пределах Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2013) // Российская газета. 1993. 10 августа.

<sup>2</sup> См.: Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (в ред. от 28.12.2013) «О праве российских граждан на свободное передвижение, выбор места жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета. 1993. № 10 августа.

<sup>3</sup> См.: Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). М.: Проспект, 2010. С. 24-25.

Согласимся с мнением К.Д. Галиахметовой<sup>1</sup>, что права и свободы связанные именно с перемещением, являются основой конституционного регулирования статуса мигрантов.

Для всех мигрантов, граждан Российской Федерации, круг прав, связанных с перемещением немного шире, чем для мигрантов, не являющихся гражданами Российской Федерации. Поскольку, в него включаются право гражданина Российской Федерации беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию (ч.2 ст. 27) и гарантия запрета высылки российских граждан за ее пределы. Также сюда включается запрет их выдачи другому государству (ч.1 ст. 61).

В любом случае необходимо учитывать, что объем конституционных прав для тех мигрантов, которые являются гражданами России, и мигрантов не имеющих российского гражданства, будет различным. Например, мигранты не имеющие гражданства Российской Федерации не могут обладать на ее территории рядом политических прав. Исключением является закрепление права участвовать в местном самоуправлении за иностранцами постоянно или преимущественно проживающими на территории муниципального образования<sup>2</sup>.

С другой стороны для мигрантов, не являющихся гражданами Российской Федерации, возможно просить политическое убежище на ее территории, которое может предоставляться в соответствии с общепризнанными нормами международного права и согласно ч.1 ст.63 Конституции Российской Федерации.

Важно отметить права одинаковые для всех мигрантов, предусмотренные российским конституционным правом. В первую очередь, к ним относится право защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч.2 ст. 45 Конституции Российской Федерации). По

---

<sup>1</sup> См.: Галиахметова К.Д. Конституционно-правовое регулирование положения мигрантов в РФ: дисс. ... к. ю. н. М., 2006. С. 99.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. 10.10.2013) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

смыслу этой статьи гражданин может использовать для защиты своих прав и свобод те права и свободы, которые предусмотрены статьями 33, 35, 36, 46, 47-54 Конституции Российской Федерации. Так же им доступны все виды обжалования. Т. е. мигранты могут обращаться в судебные органы, к общественности, использовать средства массовой информации, провести пикетирование или создать комитет в свою защиту.

Так же, за ними признается право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч.1 ст. 34 Конституции Российской Федерации).

Предпринимательской деятельностью принято считать деятельность, направленную на извлечение прибыли. Она может осуществляться и с применением наемного труда. В рассматриваемой статье, устанавливается и юридически гарантируется свобода использования **каждым** своих способностей и имущества любым не запрещенным законом способом. По сути, это свобода экономической деятельности. Так же, в этой статье провозглашаются имущественные права. Так, каждый вправе иметь имущество и использовать его. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по суду и с соблюдением соответствующих правил. Эти нормы распространяются не только на физических, но и на юридических лиц, закрепляя право на свободную экономическую деятельность и право частной собственности.<sup>1</sup>

В статье 37 Конституции Российской Федерации провозглашается право на свободный труд, а так же ряд сопутствующих прав: выбор деятельности и профессии; право на условия труда, соответствующие санитарно-гигиеническим требованиям; право на решение трудовых споров законными способами, включая право на забастовку, а так же право на отдых. Важными гарантиями этих прав является запрет на дискриминацию при оплате труда, право на защиту от безработицы, установление федеральным законом

---

<sup>1</sup> См.: Бархатова Е.Ю. Указ. соч. С. 30-31.

минимального размера оплаты труда. Ряд трудовых прав содержится в международных документах, обязательных для Российской Федерации. Положения Конституции подкрепляются гарантиями, установленными в отраслевом законодательстве, Например, в Гражданском кодексе Российской Федерации, Трудовом кодексе Российской Федерации и Арбитражном кодексе Российской Федерации, ответственность за их нарушение предусмотрена в Уголовном кодексе Российской Федерации. В тоже, время на пути реализации положений, рассматриваемой статьи часто возникают объективные препятствия. Например, России сложно выполнить требование Всеобщей декларации прав человека об установлении уровня оплаты труда, обеспечивающий достойное существование человека, в силу определенной нестабильности ее экономики<sup>1</sup>.

Выше описанные конституционные права – далеко не исчерпывающий список, эти права составляют основу конституционно-правового статуса экономических мигрантов. Важным моментом в различии объема и перечня конституционных прав экономических мигрантов является то, что граждане Российской Федерации наделяются правами, предусмотренными в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации», а иностранные граждане наделяются правами, предусмотренными в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Еще одним элементом правового статуса экономических мигрантов наряду с правами являются обязанности. Конституционные обязанности человека и гражданина – выраженные в конституционно-правовых нормах притязания конкретного государства к поведению любых лиц, находящихся на его территории, либо к поведению граждан данного государства независимо от места их нахождения.

Конституционные обязанности экономических мигрантов – иностранных граждан и лиц без гражданства практически совпадают с обязанностями граждан Российской Федерации (за исключением воинской обязанности).

---

<sup>1</sup> См.: Бархатова Е.Ю. Указ. соч. С. 32-35.



Основной обязанностью любых мигрантов можно считать соблюдение Конституции Российской Федерации и законов (ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации). Поскольку внешние мигранты являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, то их правовое положение определено Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>1</sup>, в соответствии с которым иностранный гражданин – это физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства. Такими доказательствами считаются национальные паспорта или иные, заменяющие их документы.

Лица без гражданства (апатриды), т. е. лица, не имеющие устойчивой правовой связи с каким-либо государством и, по сути, лишённые государственного покровительства. В международном праве ситуация, когда у физического лица нет гражданства оценивается весьма негативно. В статье 15 Всеобщей декларации прав человека провозглашается право **каждого** на гражданство. Так же, в целях правового регулирования такого явления как безгражданство, и ликвидации его негативных последствий для личности под эгидой ООН были приняты два международно-правовых документа: Конвенция о статусе апатридов 1954 г. и Конвенция о сокращении безгражданства 1961 г. В целях выполнения международных обязательств России по этим документам и реализации международно-правовой политики по отношению к апатридам, в ее Конституции иностранные граждане и лица без гражданства уравниваются в основных правах с российскими гражданами. Такое уравнивание получило в международном праве название «национальный режим». Данный режим распространяется в России на всех иностранцев и апатридов, если федеральным законом или международным договором не установлено иное. Установление особых правил в отношении

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 28.12.20013) //СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

иностранцев на ее территории в иных нормативно-правовых актах противоречит Конституции.

Иностранцы граждане, т. е. лица обладающие гражданством иностранного государства, находясь на территории Российской Федерации подчиняются ее юрисдикции, но сохраняют связь с государством своего гражданства. Поэтому на него не могут возлагаться некоторые обязанности российских граждан, например, обязанность несения военной службы. Так же в случаях, предусмотренных федеральным законом или договором они могут быть освобождены от уплаты налогов. Так же, как упоминалось выше им не предоставляется ряд политических прав на территории России. В отношении иностранцев могут быть предусмотрены специальные правила. Например, на основании закона «О правовом положении иностранных граждан», могут устанавливаться такие правила в отношении их трудовой деятельности, социального обеспечения, пребывания на территории страны, административной и уголовной ответственности.

Конституционные обязанности закреплены в главе 2 Конституции Российской Федерации – «Права и свободы человека и гражданина». В части 2 статьи 6 установлен принцип равенства обязанностей: «Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации». Для мигрантов, иностранных граждан и лиц без гражданства, соответственно, эти обязанности будут тоже обязательными. Таким образом, конституционными обязанностями в Российской Федерации для внешних мигрантов, как и для граждан Российской Федерации являются, во-первых, соблюдение Конституции и законов Российской Федерации (статья 15, часть 2), по смыслу данной статьи эта обязанность не имеет исключений. Так же, поскольку, международные договоры, общепризнанные принципы и нормы международного права, включены в правовую систему Российской Федерации (ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации), у всех, находящихся на ее территории лиц есть обязанность соблюдать и их

положения. Эта обязанность распространяется на любое лицо, находящееся на территории Российской Федерации независимо от гражданства, в том числе и на любых экономических мигрантов (как внутренних, так и внешних).

Во-вторых, обязанность уважать права и свободы других лиц (статья 17, часть 3 Конституции). Закрепление данной обязанности стало традиционным для конституционного законодательства любой страны, без соблюдения этой обязанности не может быть настоящего уважения прав человека. В силу этого она распространяется на любое лицо, находящееся на территории государства, в том числе и на иностранцев.

В-третьих, это забота о детях и нетрудоспособных родителях (статья 38, части 2, 3). Социальное здоровье общества зависит от степени защищенности семьи, прав детей и других ее членов. Защита государством материнства и детства, была впервые в отечественной истории закреплена в Конституции 1977 г. В целях защиты семьи, материнства и детства принимались и международные договоры в рамках ООН, что подтверждает вектор направления развития международно-правовой политики в этой сфере. Конечно, эта обязанность прежде всего будет распространяться на внутренних экономических мигрантов, как граждан Российской Федерации. В тоже время, если члены семьи внешнего экономического мигранта проживают вместе с ним на территории России, то на наш взгляд, эта обязанность распространяется и на него. В противном случае, к нему могут быть применены санкции, предусмотренные российским законодательством. Например, такая ответственность установлена в ст. 156, ст. 157 Уголовного кодекса Российской Федерации, ст. 5. 35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, ст. 87 и ст. 88 Семейного кодекса Российской Федерации. Иногда возможно привлечение физического лица к ответственности в том случае, если их дети или нетрудоспособные родители, пострадали в результате того, что были лишены такой заботы. Квалификация в этих случаях будет зависеть от конкретных обстоятельств. Однако, если

его семья находится за рубежом, несоблюдение внешним экономическим мигрантом этой обязанности находится вне пределов юрисдикции Российской Федерации и, следовательно, сложно говорить о ее наличии у него. Поэтому он не может нести ответственность по российскому законодательству в данном случае.

В-четвертых обязанностью любого лица на территории Российской Федерации является забота о памятниках истории и культуры (статья 44, часть 3). Если в первых двух частях ст. 44 говорится о правах, то в последней речь идет об обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Культурное наследие народов России представляет собой совокупность объектов, значимых для сохранения и развития самобытности Российской Федерации и народов ее населяющих. Это наследие является вкладом России в мировую цивилизацию. Безусловно, эта обязанность должна распространяться на всех лиц, находящихся на территории России независимо от их гражданства.

Заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры – это значит и соблюдать правила вывоза и ввоза культурных ценностей, установленные Законом Российской Федерации «О вывозе и ввозе культурных ценностей». Статьей 87 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность граждан за нарушение правил охраны и использования памятников истории и культуры<sup>1</sup>. В ст. 214 Уголовного кодекса Российской Федерации установлена ответственность за вандализм, которая может применяться и за осквернение и нанесение ущерба объектам имеющим культурную и историческую ценность. Так же сюда можно отнести ст. 243, 243.1 и 243.2 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Еще одной обязанностью физических лиц в России является уплата налогов и сборов (статья 57). Вопросы налогообложения в Российской

---

<sup>1</sup> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л.А. Окунькова. Изд. 2-е, доп. и перераб. М.: Издательство БЕК, 1996. С. 115-117.

Федерации регулируются Налоговым кодексом Российской Федерации 1998 г. В нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления эти вопросы конкретизируются, но их положения не могут противоречить Кодексу. Согласно ст. 3 Налогового кодекса, налоги и сборы не должны иметь дискриминационный характер, применяться различно по отношению к индивидам на основании их социального положения, национальной, расовой принадлежности или других критериев<sup>1</sup>. Эта обязанность затрагивает и внешних экономических мигрантов. Так, с них взимается подоходный налог, а так же, в зависимости от ситуации могут взиматься сбор за пограничное оформление, различные таможенные сборы, сбор за парковку автотранспорта и т. д. (ст. 207 Налогового кодекса Российской Федерации)<sup>2</sup>. В ст. 198 Уголовного кодекса Российской Федерации устанавливается ответственность за уклонение от уплаты налогов, которая распространяется так же и на иностранцев, т. е. и на внешних экономических мигрантов. В Налоговом кодексе Российской Федерации не уточняется, что налоги взимаются именно с экономических мигрантов, но на наш взгляд, речь идет в первую очередь о тех иностранцах, которые осуществляют трудовую деятельность на ее территории. В основном только у них есть необходимость в длительном (не менее 183 дней в год) нахождении на территории России и налог взимается с доходов, полученных из источников в России. Вряд ли было законно устанавливать в отношении иностранцев налог на их имущество или заработную плату, на их родине. Таким образом, ***обязанность платить налоги в Российской Федерации отличает экономических мигрантов от других иностранцев, находящихся на ее территории.***

И последней из обязанностей, распространяющейся на всех лиц, находящихся на территории Российской Федерации является охрана природы и окружающей среды (статья 58). Это положение Конституции

---

<sup>1</sup> См.: Бархатова Е.Ю. Указ. соч. С. 49.

<sup>2</sup> См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

конкретизировано в рамках землепользования (Земельный кодекс Российской Федерации 2001 г.), водопользования (Водный кодекс Российской Федерации 2006 г.), пользования лесным фондом (Лесной кодекс Российской Федерации 2006 г.), в Федеральном законе от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», в главе 14 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и т.д.<sup>1</sup> За нарушение этой обязанности предусмотрена ответственность и в указанных законах и в главе 26 Уголовного кодекса Российской Федерации. Поскольку внешние экономические мигранты на территории Российской Федерации находятся под ее юрисдикцией, то к ним могут быть применены меры ответственности за нанесение вреда ее окружающей среде. Следовательно эта обязанность распространяется и на них. Д. С. Велиева относит к субъектам конституционной обязанности охранять окружающую среду не только все физические лица (граждан и иностранцев), но и юридические лица и индивидуальных предпринимателей<sup>2</sup>. Таким образом, все лица занимающиеся трудовой деятельностью, которая может нанести ущерб окружающей среде обладают подобной обязанностью независимо от их гражданства и независимо от того осуществляют они эту деятельность по найму или в качестве индивидуальных предпринимателей.

Правовой статус экономических мигрантов зависит так же и от того, каким правовым режимом они пользуются на территории России как иностранные граждане, национальным режимом или режимом наибольшего благоприятствования, а также для некоторых категорий иностранных граждан может быть установлен и специальный режим.

Под национальным режимом понимается приравнивание иностранных граждан в правах и обязанностях (за некоторыми исключениями) к отечественным гражданам и юридическим лицам. Т. е. за ними не будет закрепляться к примеру пассивное и активное избирательное право. На них не будет распространяться обязанность проходить службу в вооруженных

---

<sup>1</sup> См.: Бархатова Е.Ю. Указ. соч. С. 49.

<sup>2</sup> См.: Велиева Д. С. Система конституционных, экологических прав и обязанностей в Российской Федерации. М. 2009 г. С. 180.

силах принимающего государства и т. д. Но в основном их права и свободы будут теми же, что и у граждан. Принцип национального режима часто устанавливается в национальном законодательстве, но может применяться и на основании международного договора.

В России этот принцип в отношении иностранных граждан закреплен в Конституции. Согласно ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Согласно ст. 3 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>1</sup> иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Следует отметить, что в российской Конституции принцип национального режима сформулирован в шире, чем в рассматриваемом законе, так как этот принцип применяется не только к иностранным гражданам, но и к апатридам. Исключения из него могут быть сделаны только на основании федеральных законов, следовательно в иных законодательных актах, в том числе и в законах субъектов Российской Федерации такие ограничения вводиться не могут.

В отличие от национального режима, режим наибольшего благоприятствования, предоставляет иностранным гражданам большим объемом прав, которые предоставлены гражданам другого иностранного государства. Этот вид правового режима иностранных граждан ставит их в лучшие условия, чем других иностранцев на территории государства, поэтому его и называют режимом наибольшего благоприятствования.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 28.12.20013) //СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

Однако речь здесь не идет о том, что подобная категория иностранцев будет обладать большими правами и свободами, чем собственные граждане принимающего государства. Режим наибольшего благоприятствования может быть предусмотрен только в международном договоре.

Такой правовой режим часто устанавливается в экономических и торговых международных соглашениях. Например, в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве 1994 г. Между Россией и Европейскими сообществами этот режим был установлен в отношении взаимного доступа на рынки сторон (ст. 10)<sup>1</sup>. Режим наибольшего благоприятствования и недискриминационный режим установлены в отношении нашей страны с США на основании Соглашения о торговых отношениях 1990 г.<sup>2</sup>. Недискриминационный режим предоставляется в отношении применения количественных ограничений и выдачи лицензий.

Рассматриваемый режим, часто используется в таможенных, инвестиционных соглашениях и во многих иных международных договорах в экономической сфере. Его применение облегчает доступ товаров, услуг, физических и юридических лиц на внутренние рынки государств-участников соответствующего соглашения.

В международной практике также существуют подобные договоры. После двух лет переговоров, 9 августа 2012 года, Китай и Тайвань подписали два торговых соглашения. Договоры призваны защитить интересы тайваньских инвесторов в КНР и направлены на укрепление торговых связей между соседями. Подписание соглашений задерживалось из-за того, что власти острова пытались внести ряд корректировок для более действенной защиты прав своих граждан. Один из наиболее обсуждаемых моментов –

---

<sup>1</sup> См.: Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны (заключено на о. Корфу 24.06.1994) // Бюллетень международных договоров. 1998. № 8. С. 3-74.

<sup>2</sup> Соглашение о торговых отношениях между СССР и США (заключено в г. Вашингтоне 01.06.1990) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 1. С. 64-75.



защита тайваньских бизнесменов, которых в Китае по той или иной причине подвергли арестам<sup>1</sup>.

Специальный режим может заключаться как в предоставлении определенных преимуществ для иностранных граждан, так и в установлении каких-либо ограничений в отношении их. Данный правовой режим может быть связан, например, с привлечением иностранцев к юридической ответственности. Например, в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях выдворение за пределы Российской Федерации может применяться только в отношении иностранных граждан<sup>2</sup>, иностранные граждане и лица без гражданства могут быть экстрадированы<sup>3</sup>. На основании специального режима иностранцам могут быть предоставлены дополнительные права. За иностранцами часто закрепляется право на беспрепятственный выезд с территории Российской Федерации, в том числе при наличии доступа к сведениям, составляющим государственную тайну. Это отличает их от российских граждан, поскольку, их право выезда с территории Российской Федерации может быть временно ограничено, если они имеют допуск к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям.

Установление специального режима в отношении иностранных граждан может быть связано с применением реторсий к иностранному государству и в некоторых случаях могут включать в себя или сводиться к введению по отношению к гражданам иностранного государства (группы государств) определенных ограничений прав и свобод.

В Российской Федерации возможность введения реторсий предусмотрена целым рядом нормативно-правовых актов. В статье 1194 Гражданского кодекса Российской Федерации говорится, что в Российской

---

<sup>1</sup> Официальный сайт телеканала NTD // Электронный ресурс: URL: <http://ntdtv.ru> (дата обращения 09.12.2012).

<sup>2</sup> См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ (ред. от 03.02.2014) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

<sup>3</sup> См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. (в ред. от 03.02.2014) // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

Федерации устанавливается возможность применения ответных ограничений (реторсий) в отношении имущественных и личных неимущественных прав граждан и юридических лиц государств, в которых имеются подобные ограничения в отношении российских граждан и юридических лиц<sup>1</sup>. Согласно Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации ответные ограничения могут быть установлены «в отношении иностранных лиц тех государств, в судах которых допускаются специальные ограничения процессуальных прав организаций и граждан Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Распространение на внешних экономических мигрантов национального режима, режима наибольшего благоприятствования или специального режима, непосредственно влияет на правовой статус конкретного физического лица и создает свои особенности правового регулирования в каждом отдельном случае.

**Таким образом,** конституционно-правовой статус экономических мигрантов зависит от того, к какой категории они относятся (внутренние или внешние), и характеризуется следующими особенностями:

- для внутренних экономических мигрантов основу конституционно-правового статуса будут составлять все права, которые установлены международными договорами Российской Федерации, ее Конституцией и иными нормативно-правовыми актами. Особенно здесь можно выделить Закон Российской Федерации «О гражданстве», и Трудовой кодекс Российской Федерации;

- для внешних экономических мигрантов основу конституционно-правового статуса будут составлять, как и для граждан Российской Федерации, нормы международного права, нормы ее Конституции, а также нормы, закрепленные в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»

---

<sup>1</sup> См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 02.11.2013) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>2</sup> См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 28. 12. 2013) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

- в отношении внешних мигрантов, может действовать национальный, специальный режим или режим наибольшего благоприятствования, которые вносят свои особенности в правовой статус экономических мигрантов, что позволяет утверждать, что правовой режим внешних экономических мигрантов тесно связан с гражданством этих лиц и не является однородным.

Анализируя конституционно-правовой статус внешних экономических мигрантов в России, следует отметить, что он по сути, такой же как и у иных иностранцев. Основная отличительная черта экономических мигрантов то, что они приезжают в Россию прежде всего для **реализации трудовых прав**. Т. е. иные иностранцы на территории Российской Федерации пассивно обладают этими правами, но не реализуют их, так как у них иная цель приезда. Не все иностранцы могут осуществлять указанную группу прав на территории России, а только те, которые зарегистрированы в качестве мигрантов. Незаконное осуществление этих прав сопряжено с нелегальной экономической миграции и представляет собой нарушение российского законодательства. Объем прав экономических мигрантов, так же зависит от правового режима, который установлен в отношении них на территории Российской Федерации на основании ее законодательства или международного договора. Так же, от *других иностранцев, находящихся на территории России экономических мигрантов отличает обязанность платить налоги в Российской Федерации*.

Следует отметить, что конституционно-правовой статус иностранцев и лиц без гражданства развивается в статусе внешнего экономического мигранта, так же как конституционно-правовой статус гражданина развивается в статусе внутреннего экономического мигранта.

## **§2. 2. Конституционно-правовые гарантии защиты прав экономических мигрантов в Российской Федерации**

Правовой статус личности – система закрепленных в нормативно-правовых актах и *гарантированных* государством прав, свобод,

обязанностей, ответственности, в соответствии с которыми индивид как субъект права (т.е. обладающий правосубъектностью) координирует свое поведение в обществе<sup>1</sup>.

В ст. 16 Декларации прав человека и гражданина принятой во Франции в 1789 г. было говорилось: «Общество, в котором не обеспечено пользование правами и не проведено разделение властей, не имеет конституции».<sup>2</sup>

В юридической науке есть различные определения понятия «гарантии». Так, по мнению Н.И. Матузова, гарантии – это «условия и средства, обеспечивающие фактическую реализацию и всестороннюю охрану прав и свобод человека и гражданина»<sup>3</sup>. Гарантии представляют собой некоторые факты позитивной действительности, способствующие реализации правовых норм. Гарантии могут быть направлены на создание благоприятной обстановки для осуществления государственной защиты. Т.е. на основании гарантий создаются **условия**, способствующие реализации и защите прав человека. Гарантии, представляющие собой средства применяются для целенаправленного воздействия на среду и поведение людей в целях обеспечения прав. С их использованием государство может осуществлять деятельность по обеспечению надлежащего осуществления основных прав и свобод.

По мнению Б.С. Эбзеева, под гарантиями следует понимать социальную ответственность государства по созданию условий необходимых для реализации гражданами их прав и свобод.<sup>4</sup>

Гарантии прав и свобод человека представляют собой единую систему, в которую входят различные их группы. Во-первых, это социально-экономические гарантии, к которым можно отнести: стабильность

---

<sup>1</sup> См.: Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. Харьков: Консум, 2000. С. 410.

<sup>2</sup> См.: Конституции государств Европейского Союза / Под ред. Л.А. Окунькова. М., 1997. С. 695.

<sup>3</sup> См.: Теория государства и права. Курс лекций. / Под. ред. д.ю.н., заслуженного деятеля науки РФ, академика Академии гуманитарных наук и Академии политических наук, проф. Н.И. Матузова, д.ю.н., профессора А.В. Малько. М., 1997. С. 171-176.

<sup>4</sup> См.: Эбзеев Б.С. Конституционные основы свободы личности в СССР. Саратов, 1982. С. 123.

экономики, отношений собственности, эффективность налоговой системы и т. д. Т. е. одной из гарантий прав и свобод человека является наличие достаточной для этого экономической базы и благоприятных социальных условий.

Во-вторых, можно выделить группу политических гарантий. К которым относятся: демократический характер власти и государственный режим, способный обеспечить политическую стабильность. Так же необходимыми политическими гарантиями являются высокий уровень политической культуры власти, личности, различных институтов гражданского общества.

Третью группу гарантий составляют юридические гарантии, т. е. правовые средства и способы реализации и защиты прав и свобод. Юридические гарантии делятся на две группы: формально-юридические и институциональные гарантии. Первая группа представляет собой совокупность нормативных предписаний, устанавливающих права и свободы человека и юридические условия их реализации. Институциональные гарантии включают в себя наличие государственных и общественных органов и организаций, в которые гражданин может обратиться за защитой своих прав. Так же, к ним относятся способы осуществления прав и свобод и процессуальные гарантии. Т. е. те процедуры, которые обеспечивают реализацию, охрану и защиту прав и свобод<sup>1</sup>.

Для всесторонней охраны и защиты прав и свобод человека необходим весь спектр указанных гарантий. Роль гарантий в этой сфере трудно переоценить – их отсутствие превратит все права и свободы, закрепленные в российском праве, включая конституционные права в пустые декларации. Таким образом, можно сказать, что гарантии **играют ключевую роль в механизме реализации прав и свобод человека.**

Следует отметить, что само наличие гарантий еще не обеспечивает осуществления прав человека. Необходимо создать такие юридические и

---

<sup>1</sup> Конституционное право Российской Федерации. Конспект лекций. Некрасов С.И. М.: 2009. С. 70.

фактические условия, при которых реализация определенного права будет действительно возможна. Обеспечение таких условий, так же как и необходимых условий для охраны и защиты прав, возлагается на государство. В первую очередь, такие гарантии устанавливаются в Конституции государства (т. е. конституционные гарантии). Так, в Конституции Российской Федерации такие средства охраны и защиты прав и свобод как: право самостоятельно защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45 Конституции), возможность защищать свои права в суде (ст. 46 Конституции), право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействиями) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53 Конституции). Согласно ст. 54 Конституции Российской Федерации закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, не имеет обратной силы, что так же является своеобразной гарантией прав и свобод. К конституционным гарантиям, так же следует отнести запрет издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, закрепленный в ст. 55, установленная ст. 49 презумпция невиновности и запрет повторного осуждения за одно и то же преступление гарантированный ст. 50, а так же право на пересмотр приговора.

Таким образом, Конституция Российской Федерации создает предпосылки реализации прав граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Гарантии прав и свобод экономических мигрантов обладают определенными особенностями. Как уже отмечалось ранее, объем прав и обязанностей будет разным для внешних и внутренних экономических мигрантов, вследствие этого объем гарантий для экономических мигрантов (граждан и не граждан Российской Федерации) так же будет разным.

Часть 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации уравнивает иностранных граждан и апатридов, находящихся на российской территории в правах и свободах с гражданами России. Однако из этого правила могут

быть исключения, на основании федеральных законов или международных договоров Российской Федерации.

Особую роль для экономических мигрантов играют гарантии **их трудовых прав**.

Трудовой кодекс Российской Федерации не содержит никаких ограничений для внешних экономических мигрантов в их трудовых правах и не исключает их из сферы действия трудового законодательства России. Таким образом, трудовое законодательство России устанавливает равные гарантии реализации прав как для внутренних экономических мигрантов, так и для внешних.

На трудовые отношения с участием иностранных граждан и лиц без гражданства, организации, созданные или учрежденные ими либо с их участием, международные организации и иностранные юридические лица распространяются правила, установленные трудовым законодательством, а так же иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права (ст. 11 Трудового кодекса Российской Федерации). Исключения, и в этом случае устанавливаются на основании федеральных законов или международных договоров Российской Федерации.

В качестве гарантии трудовых прав экономических мигрантов, следует отметить их конституционное право защищать свои права, свободы и законные интересы всеми способами, не противоречащими закону. Это, прежде всего, возможность обжалования действий должностных лиц, обращения в средства массовой информации, обращения в общественные организации, использование международно-правовых средств защиты нарушенных прав и другие. Например, в Трудовом кодексе Российской Федерации содержится глава 59 «Самозащита работником трудовых прав»<sup>1</sup>. В ст. 379 предусматривается, что работник может отказаться от выполнения работы, не предусмотренной трудовым договором, или той, которая

---

<sup>1</sup> См.: Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч.1). Ст. 3.

непосредственно угрожает его жизни и здоровью, известив работодателя или своего непосредственного руководителя либо иного представителя работодателя в письменной форме. Такое право признается и за теми лицами, которые не имеют российского гражданства<sup>1</sup>. Кроме того работодатели и их представители не должны препятствовать работникам в осуществлении самозащиту трудовых прав.

Так же, в качестве гарантий соблюдения трудовых прав экономических мигрантов могут использовать установленные законодательством организационно-правовые средства их соблюдения. Эти средства можно подразделить на гарантии реализации и гарантии охраны трудовых прав экономических мигрантов.

К первой группе относятся права, закрепленные в Законе Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»<sup>2</sup>. Это такие как, например, право на свободу выбора вида занятости, в том числе и на работу с различными режимами труда, право на безвозмездную помощь в подборе подходящей работы и трудоустройстве со стороны федеральной службы занятости, право на бесплатное обучение новой профессии. Так же к гарантиям реализации трудовых прав можно отнести: возможность повышения квалификации в системе службы занятости или по ее направлению в иных учебных заведениях, право на получение компенсации в материальных затрат в связи с направлением на работу в другую местность, а так же право на юридическую защиту от необоснованного увольнения<sup>3</sup>.

Функции охраны трудовых прав экономических мигрантов выполняют нормы, запрещающие необоснованный отказ в приеме на работу и установление преимущества при приеме на работу вне зависимости от профессиональных качеств работника (ст. 64 Трудового кодекса Российской Федерации).

---

<sup>1</sup> См.: Попов В.И. Проблемы трудового права России. М., 2003. С. 107-134.

<sup>2</sup> См.: Закон РФ от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2013) // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915.

<sup>3</sup> См.: Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 (в ред. от 02.07.2013) «О занятости населения в Российской Федерации» // СЗ РФ.1996. № 17. Ст. 1915.



Гарантией прав в этой сфере может выступать и деятельность государственных органов как на федеральном, так и на региональном уровне, направленные на создание благоприятной обстановки для эффективной реализации трудовых и социальных прав и свобод внешних экономических мигрантов путем совершенствования российского законодательства.

Иностранные граждане и лица без гражданства имеют **право осуществлять предпринимательскую и другую экономическую деятельность** в Российской Федерации согласно (ст. 34 Конституции России). За ними закрепляется как право иметь в собственности различные объекты на территории Российской Федерации, так и использовать их для предпринимательской деятельности. Положение иностранных предпринимателей на российском рынке закрепляется Федеральным законом «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Право на свободный труд и занятие отдельными видами трудовой деятельности реализуется в России не только иностранными предпринимателями, но и наемными работниками.

На иностранных граждан и лиц без гражданства распространяется ч. 1 ст. 37 Конституции Российской Федерации, которая закрепляет **свободу труда и право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду**, выбирать род деятельности и профессию. Важной гарантией трудовых прав мигрантов является запрет принудительного труда, установленный в ч. 2 этой статьи и право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены ч. 3 ст. 37 Конституции. Так же сюда можно и гарантии оплаты труда, содержащиеся в ст. 130 Трудового кодекса Российской Федерации.

Важной для осуществления прав экономических мигрантов является гарантия **свободного передвижения и выбора места пребывания и**

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (в ред. от 06.12.2011) // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.

**жительства.**

Конституция Российской Федерации в ч. 1 ст. 27 гарантирует каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. В Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» устанавливается ограничение свободы передвижения временно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (ст. 11 ч. 2). Они не могут самостоятельно изменять место своего проживания даже в пределах того субъекта России, на территории которого они находятся<sup>1</sup>. В тоже время, миграционный учет носит уведомительный характер, за исключением случаев, предусмотренных федеральным конституционным законом или федеральным законом<sup>2</sup>.

В ч. 3 ст. 4 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан в Российской Федерации» перечисляются основные принципам (гарантии) миграционного учета, среди которых: свобода передвижения иностранных граждан и выбора ими места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации; защита государством права иностранных граждан на свободу передвижения и выбор ими места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и на основе законности и соблюдения норм международного права. сочетание интересов личности, общества и государства. Таким образом, в нем отражаются гарантии права на свободу передвижения в Российской Федерации иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Согласно ч. 4 ст. 29 каждому в России гарантируется **право на информацию**. Термин «каждый» означает, это право закрепляется и за

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 18 июля 2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

иностранными гражданами, и за лицами без гражданства. Осуществление этого права часто осложняется незнанием или плохим знанием русского языка. С этим связан тот факт, что только 6% иностранных граждан получают информацию о существующих вакансиях и условиях труда в России.<sup>1</sup> Так же они часто не знают российское трудовое законодательство, что негативно отражается на осуществлении их соответствующих прав. В свете этого можно положительно охарактеризовать инициативу ФМС по Тамбовской области, обучать внешних экономических мигрантов русскому языку<sup>2</sup>. Правда эта деятельность осуществляется за счет работодателей, в результате, чего данная программа не охватывает всех экономических мигрантов. Однако, на наш взгляд, осуществлять ее за счет российских граждан, тем более не справедливо.

Иностранные граждане и лица без гражданства обладают **правом на социальное обеспечение** наравне с гражданами Российской Федерации. Оно гарантируется на основании международных договоров. Многосторонним договором в этой области является Соглашение о гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992, участниками договора являются Армения, Казахстан, Кыргызстан, Туркменистан, Таджикистан, Узбекистан и Украина<sup>3</sup>. Так же, есть двусторонние договоры с такими государствами, как: Республика Болгария (договор от 20 марта 2010), Королевством Испания (от 11 апреля 1994 г.), Республикой Молдова от 10 декабря 1995 г., и другие всего восемь подобных договоров<sup>4</sup>.

Так же иностранцы на территории Российской Федерации имеют право на добровольное социальное страхование. Внешние экономические

---

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2005. 19 июля.

<sup>2</sup> Новостной сайт Интерфакс // Электронный ресурс: URL: <http://interfax.ru> (дата обращения 04.09.2013).

<sup>3</sup> См.: Соглашение стран СНГ от 13.03.1992 «О гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения» // Бюллетень международных договоров. № 4. 1993.

<sup>4</sup> См.: Пенсионное обеспечение лиц в соответствии с нормами международных договоров // Электронный ресурс URL: <http://www.pfr.kirov.ru> (дата обращения 04.09.2013).

мигранты могут получать в России государственные пенсии и социальные пособия, но только при условии, что они законно проживали и трудились на ее территории трудились и на тех же основаниях, что и российские граждане. И это в случае их постоянного проживания на территории Российской Федерации, как указано в ст. 3 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Причем, закон указывает на возможность существования исключений на основании федерального закона или международного договора. Подобные нормы установлены и в Федеральном законе «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»<sup>2</sup>. На наш взгляд, эти нормы, прежде всего, относятся к экономическим мигрантам, которые осуществляют трудовую деятельность на территории Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации гарантирует «каждому» **право на охрану здоровья и медицинскую помощь** (ч. 1 ст. 41). Следовательно, оно распространяется и на иностранных граждан, и лиц без гражданства. В принятом в 2011 г. Федеральном законе «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>3</sup> указывается, что лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Российской Федерации, пользуются правом на медицинскую помощь наравне с российскими гражданами, если международным договором не предусмотрено иное. Иностранные граждане могут пользоваться этим правом, условиях предусмотренных законодательством Российской Федерации или ее международными договорами (ч. 3 ст. 19). На основании Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил оказания медицинской

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2001. № 52 (1 ч.). Ст. 4920.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 15 декабря 2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (ред. от 02.07.2013) // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 21 ноября 2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации»<sup>1</sup> иностранным гражданам бесплатно оказывается лишь неотложная помощь при угрозе их жизни. Но, они могут пользоваться добровольным медицинским страхованием.

Рассматривая гарантии данного права, хотелось бы отметить, возможность получения бесплатной медицинской помощи в нашем государстве, породило новый вид миграции – медицинскую. Иностранцы из тех государств, где медицина дорога или находится на низком уровне развития приезжают в Россию для получения соответствующей помощи в экстренном порядке на безвозмездной основе. Эта тенденция приобретает все более массовый характер. Например, родильный дом №1 г. Владивостока за 2012 г. оказал 206 беременным мигранткам без страховых полисов медицинскую помощь на 600 тысяч рублей. Краевая больница №2 оказала иностранцам не имеющим страховки помощь на 3, 9 млн. рублей в 2012 и на 4, 1 к 1 октября 2013 г. Иностранцы, находящиеся на территории России часто специально ожидают ухудшения своего здоровья, чтобы получить бесплатную медицинскую помощь в экстренном порядке<sup>2</sup>.

Безусловно, что отказывать нуждающимся в предоставлении неотложной медицинской помощи представляет собой нарушение прав человека. Тем не менее, Россия не может обеспечить ею всех нуждающихся иностранных граждан. Применительно к экономическим мигрантам, следует отметить, что эти лица должны иметь медицинскую страховку в обязательном порядке и обязанность обеспечить их ею должна возлагаться на работодателя. Современное состояние данного вопроса создает опасность нарушения соответствующего права в отношении граждан Российской Федерации, так как средства предназначенные для оказания медицинской помощи им, могут пойти на помощь иностранцам.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 06 марта 2013 № 186 «Об утверждении Правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1035.

<sup>2</sup> См.: Российская газета. 2013. 13 ноября.

На иностранцев распространяется и **право на отдых**, закрепленное в Конституции Российской Федерации (ст. 37 ч. 5) и выражающееся в том, что каждому работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.

Таким образом, экономические мигранты, как внутренние (граждане Российской Федерации), так и внешние (иностранцы граждане и лица без гражданства), имеют ряд одинаковых гарантий и ряд специфических, определенных законодательными актами Российской Федерации. Различие конституционных прав и гарантий для внешних и внутренних экономических мигрантов может заключаться в некоторых ограничениях для иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Этот вопрос будет рассмотрен в третьем параграфе настоящей главы.

Конституционно-правовые гарантии, предусмотренные российским законодательством для экономических мигрантов, по нашему мнению, являются необходимыми, но недостаточными для полноценной и комфортной жизни человека и гражданина. Как уже отмечалось в первой главе настоящей работы, одна из целей переезда экономических мигрантов – поиск наиболее лучших условий труда и его оплаты. С какими проблемами может столкнуться мигрант, переехав в другую местность. В первую очередь – это проблема жилья. Конституция Российской Федерации в части 1 статьи 40 провозглашает, что **«каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища»**. Это право относится к основным правам человека не только в российском законодательстве, но и в международном праве (ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., например). Часть 2 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации устанавливает, что под жилищем следует понимать изолированное помещение, являющееся недвижимым имуществом и пригодное для постоянного (а не только временного)

проживания человека. Такое помещение должно отвечать санитарным условиям, правилам и нормам, требованиям закона<sup>1</sup>.

Конституционное право представляет собой возможность каждого быть обеспеченным постоянным жилищем, гарантированную законодательно. Физические лица вправе приобретать или арендовать жилье на собственные средства. Вопросы предоставления жилья государством, регулируются его законодательством, и здесь процедура может быть разной в отношении граждан и в отношении лиц, не имеющих российского гражданства. По сути, для внешних экономических мигрантов это право заключается в дозволении со стороны государства приобретать жилье в России в личную собственность, а так же осуществлять съем жилых помещений. Однако, для этого внешним экономическим мигрантам необходимо выполнить больше формальностей, чем внутренним. Следует учитывать, что регистрация внешних экономических мигрантов по адресу их проживания в России является необходимой для осуществления их государственного учета.

Граждане Российской Федерации, прибывшие для временного проживания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, на срок свыше 90 дней<sup>2</sup>, обязаны оформить временную регистрацию. В противном случае административным законодательством Российской Федерации согласно ч. 1 ст. 19.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрено наложение административного штрафа в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей.

Чтобы оформить временную регистрацию, экономическому мигранту нужно представить документ, являющийся основанием для временного

---

<sup>1</sup> См.: Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 № 188-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 «Об утверждении правил регистрации и снятия граждан российской федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах российской федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» (в ред. от 21.05.2012) // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.

проживания в жилом помещении. К таким документам относятся договор найма или поднайма и заявление лица, предоставившего жилое помещение. Срок регистрации определяется по взаимному соглашению с нанимателями и всеми совместно проживающими совершеннолетними гражданами при условии проживания в домах государственного, муниципального и специализированного жилищных фондов, с собственниками жилых помещений или с правлениями жилищных или жилищно-строительных кооперативов. Согласие должно быть выражено в письменной форме<sup>1</sup>.

На наш взгляд, наряду с утверждением ежегодных квот на привлечение иностранной рабочей силы законодательно должны утверждаться и резервные места проживания для внешних экономических мигрантов. Так, Распоряжением Правительства Российской Федерации в 2013-м году квота на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации установлена в количестве 105000 штук<sup>2</sup>. Было бы правильно, по нашему мнению, в установить Распоряжениях Правительства Российской Федерации обязанность работодателя указывать точный адрес размещения иностранцев. Это даст дополнительную правовую гарантию внешнему экономическому мигранту по урегулированию вопроса с проживанием, а также уменьшит произвол на рынке аренды недвижимости. Для внутренних экономических мигрантов считаем, дополнительную гарантию создало бы и изменение статьи 169 Трудового кодекса Российской Федерации «Возмещение расходов при переезде на работу в другую местность» в последней части, а именно, заменить слова «...конкретные размеры возмещения расходов определяются соглашением сторон трудового договора» на «...конкретные размеры возмещения расходов определяются документами, подтверждающими

---

<sup>1</sup> Официальный сайт УФМС России по Республике Мордовия // Электронный ресурс: URL: [http://www.fmsrm.ru/doc\\_114.html](http://www.fmsrm.ru/doc_114.html) (дата обращения 15.07.2012).

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 19 ноября 2012 № 2127-р «Об установлении квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации на 2013 год» // СЗ РФ. 2012. № 48. Ст. 6721.



затраты работника, связанные с переездом и обустройством в новом жилище». Это гарантирует возмещение затрат на аренду жилья и оплату проезда работника из одного региона в другой. В настоящий момент в трудовом договоре условия может диктовать сам работодатель, на которые работник, как правило, соглашается, предложенное изменение статьи 169 Трудового кодекса Российской Федерации обременит работодателя возместить вышеупомянутые затраты работника на законодательном уровне и исключит соглашение о возмещении затрат работника, связанных с переездом, в тексте трудового договора.

По нашему мнению, российское законодательство должно гарантировать свободу проживания в жилище, не обязывая человека проходить долгую бюрократической процедурой оформления временной регистрации. Тем более, что процесс оформления временной регистрации непосредственно связан с письменным согласием арендодателя жилого помещения, что в условиях современной российской действительности не всегда осуществимо. Многие арендодатели жилых помещений отказываются давать согласие на временную регистрацию их квартирантов, и обязать их к этому никто не может. Таким образом, по нашему мнению, можно использовать практику США, когда человек, меняя место своего жительства или пребывания, просто по почте отсылает в компетентные органы уведомление об изменении своего адреса проживания, либо закрепить обязанность арендодателя жилого помещения оформить временную регистрацию для своего нанимателя. Мы считаем, что в российское законодательство следует внести норму, гарантирующую мигрантам возможность временной регистрации по месту пребывания, тем самым, кроме обязанности регистрироваться им будет гарантировано и право на регистрацию.

Безусловно, что конституционное право предоставляет любым экономическим мигрантам гарантии и других прав человека. Их можно найти и в отраслевом законодательстве. Однако, для рассмотрения

конституционно-правового статуса этих лиц и определения роли гарантий в конституционно-правовом регулировании экономической миграции в России, наиболее важным является анализ прав связанных с осуществлением ими трудовой деятельности. Как мы указывали в первом параграфе этой работы, основная цель экономических мигрантов это реализация их возможности к труду. Она же является и основанием их миграции. Тем более, что гарантии, например, личных прав, по большей части, не дают нам выявить особенности конституционно-правового статуса экономических мигрантов. Если рассматривать политические права, то они укажут нам на наличие или отсутствие у мигранта российского гражданства, но, не позволят нам отличить внешнего экономического мигранта от иных иностранцев.

Особое значение для правового статуса экономических мигрантов имеют международные гарантии их прав. Гарантии прав экономических мигрантов содержатся в международных договорах.

Одним из основополагающих документов, отражающих гарантии прав экономических мигрантов стран СНГ, выступает Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств. Конвенцией гарантируются<sup>1</sup> безопасные условия труда; равное вознаграждение за равнозначную работу, включая получение доплат и компенсаций для лиц, имеющих на них право; возможность пользования жильем на возмездной основе. А так же, право на социальное обеспечение (социальное страхование), кроме пенсионного, в соответствии с законодательством принимающей Стороны; обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в соответствии с законодательством принимающей Стороны. В качестве гарантий закрепляются возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью в результате несчастного случая на

---

<sup>1</sup> Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников Содружества Независимых Государств (заключена в г. Кишиневе 14.11.2008) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 19.02.2011).

производстве или профессионального заболевания; доступ к другой оплачиваемой трудовой деятельности в случае ее потери по не зависящим от трудящегося-мигранта обстоятельствам.

Соглашением о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов, заключенным Правительствами государств Российской Федерации, Украины, Туркменистана, Республик Беларусь, Азербайджан, Молдова, Казахстан, Узбекистан, Грузия, Таджикистан, Кыргызстан и Армения экономическим мигрантам гарантировано<sup>1</sup>: признание (без легализации) дипломов, свидетельств об образовании, соответствующих документов о присвоении звания, разряда, квалификации и других необходимых для осуществления трудовой деятельности документов и заверенных в установленном на территории Стороны выезда порядке их перевод на государственный язык Стороны трудоустройства или русский язык; ввоз и на вывоз личного имущества в соответствии с действующим законодательством Сторон или двусторонними соглашениями; пользование социальным страхованием и социальным обеспечением (кроме пенсионного) в соответствии с действующим на территории Стороны трудоустройства законодательством, если иное не предусмотрено специальным соглашением; медицинское обеспечение за счет работодателя на уровне с гражданами Стороны трудоустройства.

Межпарламентская Ассамблея государств-членов СНГ приняла документ рекомендательного характера, содержащий базовые принципы согласованной законодательной политики в области миграции трудовых ресурсов в СНГ<sup>2</sup>. Согласно этому документу государствам рекомендуется гарантировать внешним экономическим мигрантам равенство с гражданами

---

<sup>1</sup> См.: Соглашение от 15 апреля 1994 «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» (с изм. от 25.11.2005) // Бюллетень международных договоров. № 2. 1997.

<sup>2</sup> См.: Рекомендательный законодательный акт «Миграция трудовых ресурсов в странах СНГ (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 13 мая 1995 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения 20.07.2012).

страны трудоустройства в заключении трудовых договоров, недопущение дискриминации по признакам национальности, расы, религии или пола, право на вступление в профсоюзы для защиты своих прав. А так же, возможность получения образования для повышения квалификации, приобретения новой профессии, возможность перевода денежных средств на территорию выезда в соответствии с валютным законодательством государства трудоустройства и двусторонними межгосударственными соглашениями.

Кроме того, гарантией защиты прав экономических мигрантов является возможность обращения в Европейский Суд по правам человека. Примером может послужить дело «Сидиковы против России»<sup>1</sup>, согласно материалам которого граждане Таджикистана, проживающие в Москве, утверждали, что экстрадиция заявителя в Таджикистан угрожает негуманным и ненадлежащим обращением и пытками в этой стране. Решение Европейского Суда по правам человека было вынесено в пользу заявителя в части нарушения российским властями статьи 3 (запрещение пыток) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Каждый экономический мигрант может обратиться в Европейский Суд по правам человека в случае нарушения прав, гарантированных Европейской конвенцией по защите прав человека и основных свобод и Протоколами к ней.

Рассматривая гарантии прав экономических мигрантов в Российской Федерации, следует отметить, что многие из них трудноосуществимы, если говорить о нелегальных мигрантах. Государство не может ничего гарантировать лицу, о нахождении которого на своей территории оно не знает, особенно, учитывая, что оно въехало на нее в нарушении законодательства суверена. В целях повышения гарантий экономических мигрантов необходимо не только предпринимать меры для борьбы с

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Европейского суда по правам человека от 20 июня 2013 «Дело Сидиковы (Sidikovy) против России» // Электронный ресурс: URL: <http://www.echr.coe.int> (дата обращения 20.07.2012).

нелегальной миграцией, но и установить в законодательстве большее число обязанностей работодателей. Например, обеспечивать мигрантов жильем, отвечающим санитарным нормам, предоставлять возможность изучать русский язык, осуществлять их диспансеризацию и т. д.

В последнее время много говорится об ужесточении ответственности работодателей, использующих труд нелегальных мигрантов, что безусловно может рассматриваться как гарантия прав экономических мигрантов. В то же время, такое ужесточение может дать и негативный эффект. Поэтому, на наш взгляд можно внести в российское законодательство нормы, предоставляющие льготы работодателям, соблюдающим свои обязанности и не использующим нелегальный труд. Например, налоговые льготы и закрепить их в Налоговом Кодексе РФ. Так же можно, установить для них возможность увеличения квот на привлечение иностранной рабочей силы и закрепить подобное положение в Миграционном кодексе. Такой подход может сделать соблюдение законодательства, регулирующего экономическую миграцию выгодным для работодателей и создать дополнительные гарантии прав экономических мигрантов.

На наш взгляд, роль конституционно-правовых гарантий в конституционно-правовом регулировании экономической миграции, состоит в создании справедливых условий для всех физических лиц. Поэтому гарантируя, рассмотренные в этом параграфе права, государство должно учитывать не только принцип не дискриминации в отношении внешних экономических мигрантов, но и законные интересы собственных граждан, включая внутренних экономических мигрантов. Осуществление этих прав первыми из них не должно создавать угрозы реализации прав вторыми.

Объем гарантий помогает уточнить конституционно-правовой статус конкретного лица, участвующего в миграционном процессе. Гарантии, предоставляемые внутренним экономическим мигрантам должны быть шире, чем те, которые предоставляются внешним. Так как основная задача любого государства – обеспечить работой собственных граждан.

### **§2. 3. Конституционно-правовые основы ограничения прав экономических мигрантов в Российской Федерации**

Ограничения прав и свобод человека так же необходимы для конституционно-правового регулирования экономической миграции как и гарантии. Если гарантии создают возможность реализации прав, то ограничения устанавливают ее границы.

В юридической литературе конституционными ограничениями принято считать границы в пределах которых субъекты должны действовать, использовать свои права и свободы, установленные в Конституции<sup>1</sup>.

Часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации закрепляет цели ограничений прав человека и гражданина: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Конституционно-правовые ограничения определяют степень защищенности и свободы личности, и являются неким отделением законности от произвола.

Права и свободы человека и гражданина признаются в Конституции Российской Федерации наивысшей ценностью (ст. 17. п. 2). Допуская возможность их ограничения (ст. 55 п. 3), Основной закон страны в ст. 56 п. 3 четко фиксирует: «Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46-54 Конституции Российской Федерации».

Устанавливая конституционные ограничения прав и свобод человека Российское государство руководствовалось положениями международных правовых актов. Таких как: Всеобщая декларация прав человека 1948 г. (ч. 2, ст. 29), Международный пакт об экономических, социальных и культурных

---

<sup>1</sup> См.: Большой юридический словарь / Под ред. А.В. Малько. М.: Проспект, 2009 г. С. 68.

правах 1966 г. (ст. 4), Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 12, 18, 19) и др.

С одной стороны, ограничения предотвращают злоупотребления основными правами, но только в том случае, если они являются законными и допустимыми в соответствующих условиях, с другой – возможны такие ограничения, которые являются неправомерными и имеют негативные последствия для человека.

Таким образом, ограничение права можно рассматривать в качестве защиты прав и свобод одних лиц от злоупотребления и произвола других лиц, а именно обладателей права. Целью ограничения должно являться достижение баланса между интересами общества и интересами самого правообладателя. При этом ограничения должны быть разумными и не противоречить назначению права.

Данной проблемой в теории государства и права посвящены работы таких ученых как: А. В. Малько<sup>1</sup>, В. И. Гойман<sup>2</sup>. Вопросами ограничений прав человека в конституционном праве занимались такие ученые как: А. А. Подмарев<sup>3</sup>, А. В. Должиков<sup>4</sup>, В. А. Лебедев<sup>5</sup>, Б. С. Эбзеев<sup>6</sup>.

Существует точка зрения, в соответствии с которой некоторые права вообще не должны ограничиваться. Это так называемые абсолютные или основные права. Т. Маунц полагает, что цель основных прав - охранять

---

<sup>1</sup> См.: Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. М.: Юристъ, 2003. С. 1-256.

<sup>2</sup> См.: Гойман В. И. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву: «Круглый стол» журнала «Государство и право» // Государство и право. 1998. № 7.

<sup>3</sup> См.: Подмарев А. А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дисс. ... к. ю. н. Саратов, 2001.

<sup>4</sup> См.: Должиков А. В. Конституционные критерии допустимости ограничения основных прав человека и гражданина: автореф. дисс. ... к. ю. н. Тюмень, 2003.

<sup>5</sup> См.: Лебедев В. А. Ограничения политических прав и свобод граждан в Российской Федерации. // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 2.

<sup>6</sup> См.: Эбзеев Б. С. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву: «Круглый стол» журнала «Государство и право» // Государство и право. 1998. № 7.

«свободу не только от незаконного, но и от законного государственного принуждения»<sup>1</sup>.

Многие авторы в подтверждение существования прав, не подлежащих ограничению, ссылаются на ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах, в котором говорится что ни при каких обстоятельствах не могут быть ограничены право на жизнь, право подвергаться жестокому, бесчеловечному обращению, право не подвергаться без свободного согласия медицинским или научным опытам, свобода мысли, совести и религии и др.<sup>2</sup>.

Однако неограниченных прав и свобод в природе не бывает, поскольку в противном случае будет иметь место неограниченный произвол. Неслучайно в общей теории права субъективное право определяется как мера возможного поведения субъекта в правоотношении, т. е. его ограничение рамками закона<sup>3</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что право ограничено изначально, независимо от того, абсолютным оно является или нет. Возможность использования права существует только в том случае, если при этом не нарушаются аналогичные права других лиц.

Указанные позиции соответствуют современному понятию права, которое определяется через общую меру свободного, справедливого поведения, включает в себя меру допустимых ограничений свобод человека.

Цели ограничения прав и свобод в общем виде сформулированы в ч. 2 ст. 29 Всеобщей Декларации прав человека ООН от 10 декабря 1948 года. Такой целью считается обеспечение признания и уважения прав и свобод

---

<sup>1</sup> См.: Маунц. Т. Государственное право Германии (ФРГ и ГДР). М., 1959. С.150.

<sup>2</sup> См.: Международный пакт от 16 декабря 1996 г. «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 12. 1994.

<sup>3</sup> См.: Толстик В. А. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву: «Круглый стол» журнала «Государство и право» // Государство и право. 1998. № 7. С.37.



других лиц, требований морали, общественного порядка и общего благосостояния<sup>1</sup>.

В международном праве также допускаются ограничения прав иностранных граждан, в том числе и трудящихся мигрантов в силу установления в отношении граждан государства-делинквента специального правового режима. Его установление считается правомерным, если представляет собой ответную меру и пропорционально вреду наносимому поведением государства-делинквента. О правовых основах установления такого правового режима мы говорили в предыдущем параграфе.

Несмотря на закрепление ограничений в законах, зачастую не соблюдаются многие принципы, которым должны эти ограничения отвечать. Не всегда соблюдается принцип соразмерности, адекватности результату. Некоторые формулировки не имеют однозначного толкования, отсутствует достаточно прописанный порядок, механизм введения ограничений. В таких случаях и возникают проблемы в правоприменении, и неправомерные ограничения.

Неправомерные ограничения прав, по нашему мнению, ставят субъекта, в нашем случае экономического мигранта, в суженные правовые рамки с нарушением определенных законных процедур, принципов и отсутствием однозначных толкований, предусмотренных законом. Это означает, что незаконно ограничивается правовой статус субъекта, тем самым субъект не имеет возможности в полном объеме реализовать свои права и свободы, данные ему законом, по вине третьих лиц. Возникает такое понятие, как ущемление законных прав, то есть дискриминация, являющаяся крайне негативным явлением.

В контексте нашей работы следует затронуть вопрос о дискриминации экономических мигрантов в сфере труда. Справедливо мнение А. А. Командирова о том, что существует специальный конституционный принцип

---

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1995. 5 апреля.

запрета дискриминации в сфере труда, содержание которого он видит в «установленном Конституцией Российской Федерации запрете на ограничение и предпочтение в правах и свободах в сфере труда, основанное на обстоятельствах и причинах, не связанных с деловыми качествами лица, влекущих за собой умаление равенства этих прав и свобод человека»<sup>1</sup>.

18 декабря 2010 года, в Международный день мигранта, Профсоюзом трудящихся мигрантов, занятых в строительстве, жилищно-коммунальном хозяйстве и смежных отраслях, была проведена первая конференция, на которой обсуждались вопросы дискриминации как внешних, так и внутренних экономических мигрантов в Российской Федерации. Участники конференции отметили, что сталкиваются с дискриминацией практически ежедневно, а их труд часто носит принудительный характер, чему по их мнению «смычка» недобросовестных работодателей с правоохранительными органами и коррупции. Внешние экономические мигранты часто выполняют тяжелый труд за мизерное вознаграждение. Например, граждане Таджикистана, работающие дворниками, указали, что их рабочий день может длиться по 12-14 часов, а плата составляет всего 6000 рублей. При этом граждане не редко высказывают свое недовольство иностранным рабочим в резкой форме, но сами не стали бы выполнять подобную работу<sup>2</sup>.

Зарубежный опыт показывает, что проблема дискриминации экономических мигрантов не нова и там. Согласно, докладу о нарушении прав человека в зарубежных странах, подготовленному МИД России в 2013г., права мигрантов за 2012 г. в массовом порядке нарушались в таких странах, как Австрия, Венгрия, Греция, Италия, Ирландия, Нидерланды, Румыния, США, Финляндия и Швейцария<sup>3</sup>. Подобная же информация содержится и в

---

<sup>1</sup> Командиров А.А. Конституционный принцип запрета дискриминации в сфере труда в Российской Федерации: дисс. ...к. ю. н. Саратов, 2011. С. 35.

<sup>2</sup> Calling a spade a spade // The Moscow News. 11-17 December, 2012 (№77). P. 6-7.

<sup>3</sup> Доклад МИД РФ «О ситуации с правами человека в ряде государств мира». Москва. 2013 г. // Электронный ресурс: URL: <http://ria.ru> (дата обращения 05.12.2013).

Докладе МИД Республики Беларусь, посвященному той же проблеме<sup>1</sup>. В обоих докладах подчеркивается, что ограничения и нарушения прав человека, в том числе и мигрантов в зарубежных странах противоречат их международным обязательствам.

От случаев именно дискриминации следует отличать ситуации, когда государство правомерно ограничивает права внешних экономических мигрантов для того, чтобы соблюсти свои национальные интересы и интересы своих граждан. Например, в мае 2013 г. Королева Великобритании Елизавета II, объявила о намерении ввести новые меры по ограничению прав мигрантов в английское законодательство. Согласно планируемым изменения мигранты не смогут получать водительские права в Великобритании, медицинские услуги станут для них по большей части платными, а размер их пенсии не должен превышать 144 фунтов (222 доллара)<sup>2</sup>. Последнее, вызвано необходимостью обеспечения гарантий трудовых и иных социально-экономических прав собственным гражданам.

В Российской Федерации так же существуют ограничения прав внешних экономических мигрантов не являющиеся дискриминационными, а продиктованными национальными интересами, интересами безопасности. Например, срок профессиональной деятельности иностранных граждан не должен превышать срока действия разрешения на ее осуществление. Поэтому оно теряет свою силу, если расторжение трудового договора происходит по вине экономического мигранта. В противном случае он имеет право устроиться на другую работу<sup>3</sup>. Такое ограничение следует признать допустимым, так как, неправомерное поведение лица является основанием

---

<sup>1</sup> Доклад министерства иностранных дел Республики Беларусь «Нарушения прав человека в отдельных странах мира в 2012 г.». Минск. 2013 г. // Электронный ресурс: URL: <http://www.embassybel.ru> (дата обращения 05.12.2013).

<sup>2</sup> Британская королева объявила о новых ограничениях прав мигрантов // Взгляд. Независимая газета. 8 мая 2013 г. Электронный ресурс: URL: <http://www.vz.ru> (дата обращения 10.10.2013).

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

для применения к нему санкций. В ст. 31 Федерального закона «О правовом режиме иностранных граждан» предусматривает возможность их депортации, если он не соблюдает сроки пребывания на территории России.

Следует отметить, что все особенности регулирования труда иностранных граждан выражены в ограничениях при их трудоустройстве. В тоже время, дискриминацией не являются установление различий, исключений, предпочтений и ограничение прав работников, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями, установленными федеральным законом, либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите (ч. 3 ст. 3 Трудового кодекса Российской Федерации). Гарантии оплаты труда, как указывалось выше, установлены в ст. 130 Трудового кодекса Российской Федерации. Они распространяются и на экономических мигрантов.

Существует ряд законодательных запретов на осуществление внешними экономическими мигрантами определенных видов трудовой деятельности в России. Так на основании положений ст. 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», иностранный гражданин или лицо без гражданства не может быть:

- членом экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;
- командиром воздушного судна гражданской авиации<sup>1</sup>;
- принятым на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации;
- замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, в соответствии с

---

<sup>1</sup> Согласно п. 4 ст. 56 Воздушного кодекса РФ от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (в ред. от 02.07.2013) в состав летного экипажа гражданского воздушного судна РФ могут входить только граждане РФ, если иное не предусмотрено федеральным законом // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации<sup>1</sup>;

- заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск к которым ограничен федеральным законом<sup>2</sup>.

Следует отметить, что в начале декабря 2013 г. Правительство Российской Федерации одобрило законопроект, согласно которому иностранцам будет разрешено осуществлять пилотирование российских воздушных судов. Предполагается, что они будут командирами их экипажей на международных рейсах. Им даже нет необходимости знать русский язык, достаточно знания английского. Впрочем, указывается, что это временная мера и действовать она будет до 2019 г., пока Россия не подготовит достаточно собственных пилотов<sup>3</sup>. Не отрицая необходимости в высококвалифицированных кадрах в воздушной отрасли, следует отметить, что данная мера, все же вызывает сомнения с точки зрения безопасности.

Так же ограничения в сфере труда могут быть основаны на соотношении

---

<sup>1</sup> См.: ст. 56 Кодекса торгового мореплавания РФ от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ (в ред. от 03.02.2014) // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2207; ст. 27 Кодекса внутреннего водного транспорта РФ от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ (в ред. от 03.02.2014) // СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001; Приказ Госкомрыболовства РФ от 29 июля 2002 г. № 299 «Об утверждении Условий, на которых иностранные граждане и лица без гражданства могут входить в состав экипажа судна рыбопромыслового флота, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации» (в ред. от 12.08.2009) // Российская газета. 2002. 28 августа; Приказ Минтранса РФ от 25 января 2001 г. № 14 «Об утверждении Условий, на которых иностранные граждане и лица без гражданства могут входить в состав экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, за исключением судна рыбопромыслового флота» // Российская газета. 2001. 29 марта.

<sup>2</sup> Например, иностранному гражданину нельзя заниматься нотариальной деятельностью (ст. 2 и 3 Основ законодательства РФ о нотариате, утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1 (в ред. от 21.12.2013) // Российская газета. 1993. 13 марта). Согласно ст. 10 Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в РФ» (в ред. от 19.07.2011) иностранные граждане осуществляют архитектурную деятельность наравне с гражданами РФ, если это предусмотрено международным договором РФ. При отсутствии соответствующего международного договора РФ иностранные граждане могут принимать участие в архитектурной деятельности на территории РФ только совместно с архитектором – гражданином РФ // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4473. В соответствии с Законом РФ от 11.03.1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2013) иностранные граждане не могут заниматься частной детективной и охранной деятельностью // Российская газета. 1992. 30 апреля.

<sup>3</sup> См.: Интернет-газета «Коммерсант. ru». 9 декабря 2013 г. // Электронный ресурс: URL: <http://www.kommersant.ru> (дата обращения 20.12.2013).

среди работающих в конкретном предприятии российских и иностранных граждан, а также долей акций в уставном капитале. Согласно ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» порядок замещения иностранными гражданами руководящих должностей в организациях, в уставном капитале которых более 50% акций или долей принадлежит Российской Федерации, устанавливается Правительством Российской Федерации. Такое положение вполне оправдано с точки зрения безопасности и защиты интересов российского общества и государства.

В тоже время, есть ряд ситуаций, когда российское законодательство не устанавливает каких-либо ограничений в отношении экономических мигрантов, но они существуют на практике. Т.е. речь здесь идет о неправомерных ограничениях, причем, иной раз они касаются не только внешних, но и внутренних мигрантов. Например, согласно российскому Трудовому Кодексу, дискриминации в отношении заработной платы быть не должно (ч. 2 ст.3), т.е. и внешние и внутренние экономические мигранты и лица не перемещающиеся с целью реализации своей возможности к труду должны получать зарплату соответствующие их труду и квалификации. Тем не менее, заработная плата внешних экономических мигрантов, часто ниже, чем у внутренних. Этот фактор негативно влияет на уровень преступности среди данной категории населения. Кроме того, нередко работодатель значительно занижает уровень оплаты труда провинциальным работникам. Это часто встречается в московском регионе. Такая позиция также противоречит гарантиям при заключении трудового договора, закрепленных в ст. 64 Трудового кодекса Российской Федерации, выражая чисто субъективную точку зрения работодателя.

Нередко в качестве одного из условий приёма на работу предусматривается наличие у кандидата регистрации в том населённом пункте (регионе), где находится работодатель. Случается, что квалифицированные и опытные специалисты, полностью подходящие на

вакантную должность по профессиональным качествам, получают отказ в приёме на работу лишь по одной причине – они являются жителями других регионов.

Ч. 2 ст. 64 Трудового кодекса Российской Федерации прямо запрещает ставить трудоустройство в зависимость от наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания, так как это обстоятельство не связано с деловыми качествами работника. На этот же момент обращено внимание и в п. 11 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации». Это означает, что в случае возникновения спора, суды будут решать его в пользу лиц, которым работодатели отказали в трудоустройстве по данному основанию.

Действующим законодательством не предусмотрена обязанность работника предоставлять работодателю документы, подтверждающие временную регистрацию. По крайней мере, в ст. 65 «Документы, предъявляемые при заключении трудового договора» Трудового кодекса Российской Федерации такой документ, как свидетельство о регистрации по месту пребывания, не упоминается.

Также требования работодателя о предъявлении кандидатом на работу свидетельства о регистрации по месту пребывания ущемляет право иногороднего работника в регистрации по истечении 90 дней с момента начала проживания иногородних граждан в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства (п. 9 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.07.95 № 713)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня

Некоторые ограничения, установленные законом, создают проблемы при осуществлении прав гарантированных экономическим мигрантам все тем же российским законодательством. Так, сложным является вопрос перевода работника, в другую местность вместе с работодателем, если речь идет о внешнем экономическом мигранте. Такую возможность в отношении всех трудящихся закрепляет ст. 72 Трудового кодекса Российской Федерации. Однозначного запрета на перевод экономических мигрантов, являющихся иностранцами нет. Но, следует учитывать, что их свобода передвижения ограничена.

Согласно ч. 5 ст. 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание. Несколько облегчили ситуацию дополнения в этот закон от 30 июня 2006 г. Правительство Российской Федерации может устанавливать случаи осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином, временно пребывающим или проживающим в Российской Федерации, вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему выдано разрешение на работу или разрешено временное проживание<sup>1</sup>.

Таким образом, при все демократичной направленности российского законодательства в отношении прав трудящихся мигрантов, его нельзя назвать достаточно детализированным, а механизм его реализации – совершенным, что и создает возможность применения неправомерных ограничений в отношении экономических мигрантов на практике. Кроме того, рост преступности среди мигрантов за последнее время может подтолкнуть Россию к введению дополнительных ограничений их прав. Так,

---

должностных лиц, ответственных за регистрацию» (ред. от 21.05.2012) // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.



в настоящее время, комитет Госдумы по образованию рассматривает инициативу ее депутатов о лишении права на бесплатное образование в Российской Федерации<sup>1</sup>. Если эта идея воплотится в законодательстве, то дети тех мигрантов, которые не платят налоги лишаться права бесплатно посещать российские школы и дошкольные учреждения. С одной стороны, такое ограничение от части является справедливым, так как российский бюджет недополучает средства и, по сути дети таких мигрантов обучаются в России за счет добросовестных налогоплательщиков. Однако, одна лишь эта мера, на наш взгляд ситуации с нелегальной миграцией не исправит, и ее эффект будет не высок, так как она может «ударить» только по тем нелегальным мигрантам, которые проживают на территории Российской Федерации со своей семьей и действительно хотят дать здесь образование своим детям, а таких среди внешних экономических мигрантов не много. Кроме того, такое ограничение прав детей будет противоречить не только российской Конституции, но международным обязательствам России.

На наш взгляд, любые ограничения прав человека, в том числе и прав экономических мигрантов до их введения должны быть проверены их на соответствие положениям Конституции РФ, международным обязательствам России, ее национальным интересам, прежде всего в сфере безопасности и защиты прав собственных граждан. Но так же важно просчитывать не создают ли эти ограничения новых возможностей для коррупции и применения неправомерных ограничений. Любые ограничения прав должны быть адекватны и соразмерны, указанным целям.

Значительное внимание должно быть уделено в законодательстве борьбе с неправомерными ограничениями прав экономических мигрантов. В предыдущем параграфе нами предлагалось введение льгот для добросовестных работодателей в качестве гарантии прав экономических мигрантов. Представляется, что эта мера может способствовать и устранению

---

<sup>1</sup> См.: Учительская газета. 27 сентября 2013 г. // Электронный ресурс: URL: <http://www.ug.ru> (дата обращения 20.12.2013).

неправомерных ограничений прав экономических мигрантов в том случае, когда эти ограничения исходят от работодателей.

Роль ограничений в конституционно-правовом регулировании экономической миграции, так же как и роль гарантий, позволяет уточнить конституционно-правовой статус конкретного лица, участвующего в миграционном процессе и особенности конституционно-правового регулирования экономической миграции в России. Основной такой особенностью является то, что объем ограничений, устанавливаемых законодательством в целях осуществления конституционно-правового регулирования в отношении экономических мигрантов напрямую зависит от того являются ли эти мигранты внешними или внутренними.

### **Глава 3. Понятие и особенности конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции в Российской Федерации**

#### **§3. 1. Понятие, структура и особенности конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции в Российской Федерации**

При исследовании экономической миграции в Российской Федерации на фоне увеличивающегося числа иммигрантов из стран Азии, возникает вопрос, упорядочения процесса прироста мигрантов, установление баланса притока и оттока народонаселения правовыми средствами. Приток неквалифицированных работников из стран третьего мира и миграция высококвалифицированных специалистов из нашей страны в США и Европу сказываются не самым лучшим образом на социально-экономическое развитие нашей страны. Миллионы внешних экономических мигрантов ежегодно приезжают на заработки в Россию. Преимущественно это граждане стран так называемого «ближнего зарубежья», с которыми у России установлен безвизовый режим. Среди них большая часть приходится государства Средней Азии. И одного только Таджикистана по неофициальным данным ежегодно приезжает около миллиона человек<sup>1</sup>. Именно по неофициальным данным, поскольку посчитать точный количественный прирост трудящихся-мигрантов из Таджикистана в современных условиях невозможно.

Также острым становится вопрос «резиновых квартир», когда обычная маленькая квартира в хрущевке, где некогда жила пожилая пенсионерка, наполняется неопределенным количеством уроженцев стран Средней Азии.

Важным моментом является открытая демонстрация своей культуры, традиций и обычаев со стороны существующих в различных городах Российской Федерации национальных диаспор. При этом отношение к

---

<sup>1</sup> Центр юридической помощи «ДокЭкспресс» // Электронный ресурс: URL: <http://docexpress.ru/DocExpress/ShowArticle.aspx?ID=107> (дата обращения 25.01.2013).

культуре местного населения зачастую нарочито пренебрежительное. Российский закон не запрещает существование и развитие культуры национальных меньшинств, но, порой, это превращается в умаление прав коренного населения. В результате возникает благоприятная среда для возникновения межнациональных конфликтов и связанных с ними проблем. Национальная ненависть и вражда, пропаганда которых запрещена на основании ч.2 ст. 29 Конституции Российской Федерации набирает силу и без агитации с чьей-либо стороны. А это, в свою очередь, создает угрозу нарушения прав и свобод человека, установленных в Главе 2 Конституции Российской Федерации, причем, как в отношении иностранных экономических мигрантов, так и в отношении граждан России.

Менее значимым по сравнению с проблемой внешней экономической миграции, но также актуальным является характер проблемы внутренней экономической миграции. В широком смысле внутренняя экономическая миграция создает некий дисбаланс плотности населения в различных частях региона и нарушает структуру расселения по стране в целом, что впоследствии влияет на социально-экономическое развитие регионов. Конституция Российской Федерации гарантирует право граждан на свободное перемещение внутри страны. Внутренняя миграция так же порождает массу проблем, в том числе и правового характера.

В чем же причина подобного развития миграционных процессов? По нашему мнению, главное здесь - отсутствие четкого легитимного слаженного механизма правового регулирования в области миграции, в частности экономической миграции. Определенный механизм взаимодействия органов власти в регулирование вопроса экономической миграции, безусловно, существует, но вышеперечисленные факты говорят о том, что работа государственных ведомств в направлении регулирования экономической миграции недостаточно эффективна. Попробуем разобраться почему.

Мы полагаем, что, как и в любых правоотношениях, так и в регулировании экономической миграции населения в Российской Федерации,

должен быть определенный конституционно-правовой механизм регулирования. Но перед тем, как обратиться к исследованию понятия конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции в Российской Федерации, рассмотрим сам термин механизм правового регулирования с точки зрения теории права.

Данный термин хорошо исследован в работах теоретиков. Также многие советские и зарубежные философы и социологи рассматривали в своих работах данный институт.

Согласно сложившемуся в науке теории государства и права мнению, под правовым регулированием следует понимать осуществляемое при помощи права и всей совокупности правовых средств юридическое воздействие на общественные отношения<sup>1</sup>.

Правовое регулирование представляет собой один из видов общественного регулирования. Отличительной чертой любого общества является та или иная степень организованности, упорядоченности существующих в нем отношений. Поэтому в любом обществе существуют определенные формы общественного регулирования. «Урегулированность и порядок, – писал К. Маркс, – являются именно формой общественного упрочения данного способа производства и потому его относительной эмансипации от просто случая и просто произвола»<sup>2</sup>.

А. В. Малько наряду с понятием «правового регулирования» рассматривает категорию «правовое воздействие»<sup>3</sup>. В отличие от правового регулирования, представляющего собой осуществляемое всей системой юридических средств воздействие на общественные отношения в целях их упорядочения, под правовым воздействием понимают, взятый в единстве и многообразии процесс влияния права на общественную жизнь, сознание и поведение людей. Так же, предмет правового регулирования уже, чем

---

<sup>1</sup> См.: Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юрид. лит., 1966. С. 5.

<sup>2</sup> Маркс К. Капитал. Т.3. М.: Госполитиздат, 1949. Стр. 806.

<sup>3</sup> Малько А.В. Механизм правового регулирования. Лекция А.В Малько // Журнал «Правоведение». 1996. № 3. С. 54-62.

предмет правового воздействия. К последнему относятся, и нерегулируемые правом экономические, политические, социальные отношения.

Правовое воздействие не всегда связано с установлением конкретных прав и обязанностей субъектов, с прямыми предписаниями о должном и возможном, что опять же, отличает его от правового регулирования. Правовое регулирование является одной из множества форм воздействия права на социальные связи.<sup>1</sup>

Следует согласиться с А. В. Малько что правовое регулирование и правовое воздействие взаимосвязаны между собой как причинно-следственная связь<sup>2</sup>. То есть правовое регулирование, выражающееся в установлении конкретных прав и обязанностей субъектов, с прямыми предписаниями о должном и возможном, отражает поведение субъекта в установленных ему условиях, выражает его дальнейшее поведение в обществе, которое может быть либо законным, либо противозаконным. В этой связи с психологической и социальной точки зрения отражается восприятие субъекта на правовое регулирование, то есть отражается правовое воздействие.

Говоря о конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции, следует отметить, что большое скопление внешних экономических мигрантов позволяет им сформировать свое, характерное только для них восприятие правового регулирования, которое, конечно не будет совпадать с его восприятием гражданами государства. Таким образом, правовое воздействие на вышеупомянутую эту категорию экономических мигрантов выражается неявно или воспринимается ими как малозначительный фактор. И даже, в некотором случае противостоять ему, что способствует росту нелегальной миграции.

---

<sup>1</sup> Теория государства и права. Курс лекций. Под. ред. д.ю.н., заслуженного деятеля науки РФ, академика Академии гуманитарных наук и Академии политических наук, проф. Матузова Н.И., д.ю.н., профессора Малько А.В. М.: Юристъ, 1997. С. 622.

<sup>2</sup> Малько А.В. Механизм правового регулирования. Лекция А.В Малько // Журнал «Правоведение». 1996. № 3. С. 54-62.

Аналогичная ситуация с внутренними экономическим мигрантами, гражданами Российской Федерации. Возможность отсутствия законной регистрации по месту пребывания или по месту жительства допускается ими изначально благодаря малозначительному восприятию правового воздействия на внутренних экономических мигрантов в области их места жительства или пребывания.

Причиной, по нашему мнению, является недостаточность и несовершенство правового регулирования в сфере взаимоотношений работодателя и иностранного работника, регистрационного учета внешнего экономического мигранта в Российской Федерации, а также регистрационного учета внутренних экономических мигрантов.

Таким образом, в процессе правового регулирования, являющегося инструментом социального управления, встречаются различные препятствия.

Следует согласиться с А.В. Малько в том, что препятствием можно считать фактор, представляющий преграду для процесса упорядочивания социальных связей и, противоречащий правовым целями и принципами. Препятствиями могут являться как естественные, так и искусственные трудности, тормозящие «управленческий процесс и мешающие удовлетворению правомерных интересов граждан и организации»<sup>1</sup>.

В юридической литературе выделяется ряд оснований для классификации юридических препятствий. Например, в зависимости от того, поддается препятствующий фактор управлению или нет, их подразделяют на препятствия: поддающиеся управлению и неподдающиеся. К первым относят недостатки правоприменения, коллизионность и т.д., То есть те препятствия, которые могут быть устранены в процессе управления и поддаются целенаправленной корректировке. К препятствиям, неподдающимся управлению относят различные форс мажорные обстоятельства, например, стихийные бедствия, природные явления, и др.<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 624.

<sup>2</sup> Там же. С. 624-625.

Так же, основанием для классификации препятствий является наличие или отсутствие определенных факторов при осуществлении управленческого процесса. В этом случае выделяют препятствия: выражающиеся в наличии конкурирующих с управлением моментов и выражающиеся в отсутствии необходимых для эффективного управления моментов. Первую группу составляют правонарушения, так как они прямо конкурируют с правовым регулированием. Вторая состоит из моментов, отсутствие которых само по себе является препятствием. Своеобразным препятствием может быть и отсутствие решающего юридического факта.

Механизм правового регулирования представляет собой систему правовых средств, позволяющих осуществлять борьбу с препятствиями наиболее последовательно и юридически гарантированно. Отдельные юридические инструменты этого не обеспечивают. Кроме того, правовое регулирование имеет свои этапы и соответствующие им элементы, которые обеспечивают достижение субъектами необходимых им ценностей. Каждый из этапов или юридических элементов механизма правового регулирования возникает из-за конкретных обстоятельств, соответствующих логике правовой упорядоченности общественных отношений и особенностей воздействия правовой формы на социальное содержание.

Таким образом, под механизмом правового регулирования следует понимать систему правовых средств, последовательно организованных для преодоления препятствий, на пути удовлетворения интересов субъектов права<sup>1</sup>.

Конституционно-правовой механизм правового регулирования экономической миграции содержит в себе специальные юридические средства (нормы права, субъективные права и юридические обязанности, акты реализации права, правоприменительные акты) которые применяются конкретно к этим общественным отношениям в области экономической миграции и адресуются от имени государства, в связи с чем, механизм

---

<sup>1</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 625.



правового регулирования экономической миграции носит конституционный (государственный) характер. Воля государства в реализации конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции выражается через органы власти, поэтому механизм работает не только путем организации юридических средств, но и путем взаимодействия органов государственной власти между собой. Кроме того, порядок осуществления этого правового механизма, регулируется преимущественно нормами конституционного права.

Таким образом, по нашему мнению, конституционно-правовой механизм регулирования экономической миграции в Российской Федерации – это упорядоченная система взаимодействия представителей органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также организация юридических средств в целях совершенствования и устранения препятствий развития процесса экономической миграции в Российской Федерации для достижения взаимовыгодных условий между Российской Федерацией и экономическими мигрантами, регулируемая нормами конституционного права.

Конституционно-правовой механизм регулирования экономической миграции в Российской Федерации содержит особенности в своей структуре и субъектах правового регулирования. Структура конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции в Российской Федерации, как и структура механизма правового регулирования, описанная в теории права, состоит из определенных элементов.

Во-первых, это норма права. Соответственно, для конституционно-правового механизма регулирования – это конституционно-правовые нормы закрепленные в Конституции или получившие юридическое оформление в иных правовых актах, являющихся источниками конституционного права. Эти нормы устанавливают правовое положение субъектов конституционного права и конституционную компетенцию органов государственной власти, а так же, правовые процедуры ее осуществления. В них закрепляются

«конституционно-правовые формы и средства разрешения конституционных споров и др.». <sup>1</sup>

Здесь формулируется должное либо возможное поведение субъекта правоотношения, экономического мигранта, необходимое для достижения цели конституционно-правового механизма регулирования. В качестве примера рассмотрим норму права, закрепленную в п. 2 ст. 13.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», согласно которой, иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, подает заявление о выдаче ему разрешения на работу лично либо через организацию, в установленном порядке осуществляющую трудоустройство иностранных граждан в Российской Федерации, либо через лицо, выступающее в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации в качестве представителя данного иностранного гражданина. В качестве специальных субъектов правоотношения здесь выступает со одной стороны государство в лице Федеральной миграционной службы и с другой стороны внешний экономический мигрант. По нашему мнению, правило поведения, закрепленное в вышеуказанной норме, направлено на удовлетворение интересов обеих сторон, поскольку интерес государства, во-первых, заключается в законном порядке оформления мигранта и его учете и контроле со стороны органов власти, во-вторых, уплата госпошлины, налогов, что в определенной мере должно повысить эффективность экономического развития. Интерес внешнего экономического мигранта направлен на законное трудоустройство в Российской Федерации для удовлетворения своих интересов в труде, получения вознаграждения от своего труда, для этого ему в первую очередь необходимо получить разрешение на работу.

---

<sup>1</sup> Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И. Конституционное право России: энциклопедический словарь / Под общей ред. В.И. Червонюка. М.: Юрид. лит. С. 254.

Для внутренних экономических мигрантов в свою очередь согласно п. 9 и п. 16 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации соответственно в срок не позднее 90 дней встать на временный регистрационный учет, если они прибыли для временного проживания в помещения, не являющиеся их постоянным местом жительства, или в срок не позднее 7 дней встать на постоянный регистрационный учет, если они сменили место жительства<sup>1</sup>. Правила поведения в выше указанных нормах, по нашему мнению, также нацелены на удовлетворение интересов как государства, так и внутреннего экономического мигранта. Государству, с одной стороны, интересно иметь чёткую легальную картину расселения граждан по регионам в целях точного прогнозирования социально-экономического развития регионов и принятия различных мер по развитию, с другой стороны, исполнение вышеуказанных норм создает контроль за гражданами в целях пресечения преступлений и административных правонарушений, контроль в области медицины, труда и т.д. Интерес же гражданина, внутреннего экономического мигранта, обусловлен возможностью использования в полном объеме прав, зависящих как юридически, так и фактически от исполнения вышеуказанных норм.

Следует отметить, что в процессе нормотворчества необходимо учитывать национальные интересы государства и его правовую политику по соответствующему вопросу. Под национальными интересами в юридической литературе принято понимать вопросы, решение которых особенно важно для государства и его граждан<sup>2</sup>.

Правовая политика это научно обоснованная, системная деятельность государства и негосударственных структур по созданию эффективного

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 «Об утверждении правил регистрации и снятия граждан российской федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах российской федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» (в ред. от 21.05.2012) // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.

<sup>2</sup> См.: Хижняк В. С. Указ. раб. С. 219

механизма правового регулирования<sup>1</sup>. Правовая политика должна отражать национальные интересы, она оказывает непосредственное действие на формирование права.

Таким образом, национальные интересы и правовая политика – это два фактора, влияющих на совершенствование любого механизма правового регулирования, в том числе конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции. Прежде всего, они влияют на содержание правовых норм.

Поскольку нормы конституционного права включает в себя не только правило поведения, но предпосылки к возможным препятствиям достижения субъектами своих целей, необходимы определенные условия для начала реализации той или иной нормы. Таким условием и еще одним элементом, рассматриваемого механизма является юридический факт, используемый как «спусковой крючок» для начала осуществления конкретных интересов в правовом русле.

Часто, для этого необходим не один а несколько юридических фактов или их цепочка, в которой один из фактов является решающим. Например, получение разрешения на работу иностранным гражданином, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, сопровождается рядом препятствий, так называемых юридических фактов или юридических форм. Разрешение на работу является актом применения права, который включает в себя всю цепочку юридических фактов, необходимых для реализации конкретной нормы права. Поэтому для того, чтобы иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, смог получить разрешение на работу, ему требуется помимо заявления о выдаче ему разрешения на работу представить документ, удостоверяющий личность данного иностранного гражданина и признаваемый Российской Федерацией в этом качестве; миграционную карту с отметкой органа пограничного контроля о въезде

---

<sup>1</sup> См.: Малько А. В. Теория правовой политики. М., 2012 г. С. 34

данного иностранного гражданина в Российскую Федерацию или с отметкой территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции о выдаче данному иностранному гражданину указанной миграционной карты; квитанцию об уплате государственной пошлины за выдачу разрешения на работу; трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг), заключенные и оформленные в соответствии с законодательством Российской Федерации (при наличии). Каждый из вышеперечисленных элементов по своему связан с другими органами исполнительной власти и является элементом фактического состава. В этом и заключаются препятствия для получения конечного акта применения права – разрешения на работу. Таким образом, разрешение на работу, выданное иностранному гражданину, прибывшему в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, является актом применения, скрепляющим в единый состав другие юридические факты, такие как подача заявления, представление документа, удостоверяющего личность, представление миграционной карты, уплата госпошлины и т. д. а Тем самым преодолеваются препятствия и возникают возможности для удовлетворения интересов личности.

Получение временной регистрации по месту пребывания внутренним экономическим мигрантам также может сопровождаться рядом препятствий. Регистрация по месту пребывания является актом применения права, результатом наличия определенных юридических фактов. Основным препятствием, с нашей точки зрения, является получение согласия от собственника жилого помещения, который предоставил в аренду квартиру для временного проживания. Поэтому мы предлагаем на законодательном уровне, а именно в Правилах регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации предусмотреть обязанность собственника жилого помещения по регистрации временно проживающих жильцов. Подобная инициатива выдвигалась со стороны Федеральной

миграционной службы Российской Федерации.<sup>1</sup> По нашему мнению предлагаемая нами мера сможет значительно ускорить достижение описанных выше интересов государства и граждан, прибывших на временное проживание.

Когда на основании конституционно-правовой нормы существует перечень юридических фактов и, как результат, вынесен правоприменительный акт, возникает конституционное правоотношение, являющееся еще одним элементом рассматриваемого механизма. Здесь выявляется конкретное правило поведения каждого из субъектов. В этой связи экономический мигрант наделен соответствующим субъективным правом, а государство с другой стороны обязано не препятствовать этому удовлетворению, либо осуществлять известные активные действия в интересах управомоченного лица. Таким образом, внешний экономический мигрант, получивший разрешение на работу, имеет право вступать в законные трудовые правоотношения с работодателем, удовлетворять свой интерес в получении вознаграждения за труд. Государство с другой стороны не вправе запретить трудиться экономическому мигранту и обязано создать все необходимые условия для труда в соответствии с трудовым законодательством.

Получение временной регистрации по месту пребывания внутренним экономическим мигрантом также открывает определенные возможности. Хотя статьей 3 Закона «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» предусмотрено, что наличие или отсутствие регистрации не должны влиять на вопросы реализации прав и свобод граждан или их ограничения<sup>2</sup>. Но на практике гражданин при отсутствии временной

---

<sup>1</sup> Арендодателей обяжут регистрировать своих жильцов. 4 июля 2012 г. Первый мультипортал // Электронный ресурс URL: <http://www.km.ru> (дата обращения 20.10.2013).

<sup>2</sup> См.: Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (в ред. от 28.12.2013) «О праве российских граждан на свободное передвижение, выбор места жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета. 1993. № 10 августа.

регистрации может столкнуться с проблемами трудоустройства, предоставлением социальных гарантий и т.д.

Четвертым элементом конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции в Российской Федерации являются акты реализации конституционных прав и обязанностей, то есть фактическое поведение субъектов правоотношений, в нашем случае - экономических мигрантов. Фактическое поведение проявляется в формах соблюдения, исполнения и использования.

При соблюдении экономической мигрант воздерживается от совершения действий, запрещенными нормами конституционного права. К примеру, согласно ч. 5 ст. 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» временно проживающий внешний экономический мигрант должен соблюдать запрет на осуществление трудовой деятельности за пределами субъекта Российской Федерации, на территории которого ему выдано разрешение на временное проживание<sup>1</sup>.

При исполнении обязанностей экономический мигрант должен активными действиями удовлетворять интересы государства и общества. Как мы уже отмечали во второй главе, иностранные граждане наряду с гражданами Российской Федерации обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации. Поэтому в качестве примера, согласно ст. 57 Конституции Российской Федерации, каждый экономический мигрант должен исполнять обязанность по уплате законно установленных налогов и сборов.

Ну и, наконец, третья форма акта реализации прав и обязанностей – это использование. В этом случае экономический мигрант получает определенное благо, ценность, возможность. Как раз когда внешний экономический мигрант получает в установленном законом порядке

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032

разрешение на работу, он может законно использовать свое право на труд и получать вознаграждение за этот труд.

Охранительный правоприменительный акт является пятым элементом конституционно-правового механизма регулирования. Однако в его принятии не всегда есть необходимость. Например, он принимается в случае нарушения или несоблюдения экономическим мигрантом закона, а также нарушения прав экономического мигранта. На его основании меры ответственности могут быть применены к любому лицу, нарушившему предписания конституционного права. Охранительный правоприменительный акт должен приниматься в установленном порядке на основе правовых норм властным органом. Он представляет собой индивидуальное правовое решение о применении в отношении персонально названного субъекта (субъектов) мер государственно-правового принуждения<sup>1</sup>.

Таким образом, конституционно-правовой механизм регулирования экономической миграции в Российской Федерации состоит из пяти элементов, а именно: конституционно-правовая норма, юридические факты, конституционное правоотношение, акты применения прав и обязанностей (в формах соблюдения, исполнения и использования) и охранительные правоприменительные акты. Основной особенностью конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции является его разделение на два вида: первый действует в отношении иностранцев и лиц без гражданства, второй – в отношении граждан Российской Федерации. Субъектный состав конституционно-правовых отношений представлен с одной стороны внешними и внутренними экономическими мигрантами, с другой – государством в лице органов власти, что также является отличительной особенностью в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Элементарные начала общей теории права: учеб. пособие для вузов / Под общей ред. д. ю. н., проф. В. И. Червонюка. М.: Колосс, 2003. С. 336.



В реализации конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции участвуют различные органы государственной власти. В формировании норм конституционного права основную роль играют законодательные органы власти. Собрание юридических фактов, реализация конституционных правоотношений и актов применения конституционных прав и обязанностей связаны с деятельностью органов исполнительной власти. Функция вынесения охранительных правоприменительных актов, выполняется органами исполнительной и судебной власти. От того, насколько продуктивно взаимодействуют между собой различные органы государственной власти в вопросе конституционно-правового регулирования экономической миграции в Российской Федерации, будет зависеть эффективность самого конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции в Российской Федерации.

Поэтому, по нашему мнению, *конституционно-правовой механизм регулирования экономической миграции в Российской Федерации* – это не только организация юридических средств в целях совершенствования и устранения препятствий развития процесса экономической миграции в Российской Федерации для достижения взаимовыгодных условий между Российской Федерацией и экономическими мигрантами, но и упорядоченная система взаимодействия представителей органов законодательной, исполнительной и судебной власти в области конституционно-правового регулирования экономической миграции в Российской Федерации.

### **§3. 2. Роль органов законодательной власти в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации**

Основная функция Федерального Собрания в рассматриваемом механизме - совершенствование российского законодательства в сфере регулирования правового статуса экономических мигрантов и экономической миграции. В тоже время, ряд комитетов, входящих в его состав, обладает и

более конкретными функциями в процессе осуществления рассматриваемого механизма.

Следует, отметить, что деятельность органов законодательной власти напрямую связана с закреплением в праве национальных интересов России, в том числе и тех, которые касаются конституционно-правового регулирования экономической миграции. Нормы права, принимаемые этим органом отражают и правовую политику Российской Федерации в данной области.

Полномочия Совета Федерации в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции реализуются через вопросы ведения отдельных комитетов, входящих в состав Совета Федерации. К полномочиям Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества в сфере конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции в Российской Федерации относятся такие вопросы как<sup>1</sup>: права и свободы человека и гражданина; правовое положение граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства; государственная миграционная политика.

Примером деятельности данного Комитета Совета Федерации является проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и статью 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», в котором предлагается обязать иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, предъявлять документы об отсутствии у них заболеваний, представляющих опасность для окружающих. Кроме того, в 2013 году Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества предложил проект Федерального закона «О внесении изменения в статью 14

---

<sup>1</sup> См.: Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ «О регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 30.10.2013) // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»<sup>1</sup> (в целях создания максимально упрощенного порядка получения российского гражданства проживающим за рубежом ребенком, одним из родителей которого является гражданин Российской Федерации), Федерального закона «О внесении изменений в статью 9 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» и изменения в статью 6 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в части упрощения порядка пересечения государственной границы судами, осуществляющими деятельность в целях торгового мореплавания)<sup>2</sup>.

К полномочиям Комитета Совета Федерации по международным делам в сфере конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции в Российской Федерации относятся такие вопросы как законодательное сопровождение внешнеполитического курса Российской Федерации и выполнение ею международных обязательств, ратификация и денонсация международных договоров Российской Федерации, содействие развитию межрегионального и приграничного сотрудничества субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. А так же, разработка предложений по вопросу поддержки и защиты соотечественников, проживающих за рубежом, и по развитию связей с общественными организациями соотечественников, развитие интеграционных процессов в рамках Содружества Независимых Государств и реализация миграционной политики<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и статьи 7 и 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3461.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 7 июля 2013 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений в статью 9 Закона Российской Федерации «О государственной границе Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2868.

<sup>3</sup> См.: Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ «О регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 30.10.2013) // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

К полномочиям Комитета Совета Федерации по социальной политике в сфере конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции в Российской Федерации относятся социальные аспекты миграционной политики<sup>1</sup>.

В отчете данного Комитета за 2012 год конкретно не указываются, какие законопроекты и предложения были внесены в Государственную Думу с целью улучшения эффективности конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции в Российской Федерации. В отчете указывается лишь, что «особое внимание было уделено федеральным законам», влияющим на регулирование экономической миграции, а именно: «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Французской Республикой о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей», «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей», «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О ратификации Конвенции 2006 года о труде в морском судоходстве», «О ратификации Конвенции о защите требований трудящихся в случае неплатежеспособности предпринимателя (Конвенции № 173)», «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Эстонской Республикой о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения».

Кроме того председатель Совета Федерации В. Матвиенко отметила, что «уже принят ряд важных законов в области миграционной политики – упрощено регулирование трудовой деятельности иностранных граждан, введено тестирование на знание русского языка, усилена ответственность за

---

<sup>1</sup> См.: Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ «О регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 30.10.2013) // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

организацию незаконной миграции. Однако необходимо двигаться дальше в сфере правового регулирования государственной национальной политики»<sup>1</sup>.

Таким образом, из 10 Комитетов Совета Федерации три Комитета тем или иным образом осуществляют деятельность по улучшению эффективности конституционно-правового регулирования экономической миграции, и всего один из них предлагает конкретные законопроекты и решения по узкому кругу вопросов, остальные два комитета лишь упоминают в своей работе о существующих нормативно-правовых актах, проводят встречи, заседания, но конкретных предложений по улучшению эффективности конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции не выдвигают. Однако, на наш взгляд, в связи ростом миграции, в том числе и экономической, существует необходимость создания отдельного Комитета Совета Федерации по миграционной политике, к вопросам ведения которого будут относиться вопросы миграционной политики, которые сейчас относятся к ведению вышеуказанных комитетов. Кроме того разработать ряд вопросов ведения для Комитета по миграционной политике, в число которых будут входить вопросы конституционного регулирования экономической миграции.

Полномочия Государственной Думы Российской Федерации в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции реализуются через вопросы ведения отдельных комитетов, входящих в состав Государственной Думы.

Так, к полномочиям Комитета Государственной Думы по делам национальностей в сфере конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции в Российской Федерации относится предварительное рассмотрение и подготовка к рассмотрению Государственной Думой законопроектов и проектов постановлений Государственной Думы по следующим основным вопросам: государственной

---

<sup>1</sup> В. Матвиенко: Проблема мигрантов – одна из самых болевых точек России. 6 июня 2013 г. Сайт РБК. // Электронный ресурс: URL: <http://www.rbc.ru> (дата обращения 14.07.2013).

национальной политики и межнациональных отношений, защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации, совершенствования законодательства по предупреждению и разрешению межнациональных конфликтов, внутренней трудовой миграции и по интеграции мигрантов в социокультурную среду принимающего сообщества и др.<sup>1</sup>

К полномочиям Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству в сфере конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции в Российской Федерации относятся такие вопросы как<sup>2</sup>: гражданство Российской Федерации и правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства.

В Государственной Думе существует ещё ряд комитетов, в полномочия которых тем или иным образом входят вопросы ведения в сфере конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции в Российской Федерации. Например, Комитет Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками, Комитет Государственной Думы по международным делам, Комитет Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока, Комитет Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов.

Важными событиями за последние годы, произошедшими в Государственной Думе, влияющие на эффективность конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции, является, безусловно, решение о создании единого миграционного кодекса. По словам

---

<sup>1</sup> Положение о Комитете Государственной Думы по делам национальностей, утв. на заседании Комитета по делам национальностей решением № 3.18-5/3-6 от 15.02.2012 // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по делам национальностей. Электронный ресурс: URL: <http://www.komitet2-4.km.duma.gov.ru> (дата обращения 10.10.2013).

<sup>2</sup> Официальный сайт Комитета ГД РФ по конституционному законодательству и государственному строительству // Электронный ресурс: URL: <http://www.komitet2-9.km.duma.gov.ru> (дата обращения 14.07.2013).

депутата от «Единой России» Алексея Жукова, «сейчас сферу миграционных отношений регулирует более 800 нормативно-правовых актов», в тоже время, по словам депутата нигде нет определения таких понятий как «мигрант» или «миграция», а так же есть масса разночтений<sup>1</sup>.

В тоже время, за последние годы созданы законодательные предпосылки для привлечения высококвалифицированных иностранных специалистов в целях модернизации российской экономики, возрастает количество легально трудоустроенных иностранных граждан, увеличивается число вставших на миграционный учет иностранных граждан.

Положительно характеризует деятельность Государственной Думы в рассматриваемом направлении Принятие Федерального закона от 19 мая 2010 года № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», что способствовало повышению степени легальной трудовой занятости иностранных граждан, работающих у физических лиц, не преследующих цели извлечения прибыли. В этой связи, по итогам второго квартала 2012 года Сибирский федеральный округ имеет наибольшие темпы прироста численности иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность в Российской Федерации на основании выданных патентов среди всех федеральных округов.

Федеральный закон от 12 ноября 2012 года № 182-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», в свою очередь, позволит установить дополнительные защитные и охранительные механизмы в отношении института российского гражданства, а также обеспечит соблюдение прав и законных интересов лиц, установивших устойчивую правовую связь с Российской Федерацией, послужит становлению в нашей стране гражданского общества.

---

<sup>1</sup> В России появится Миграционный кодекс. 20 мая 2013 г. // Газета «Известия». Электронный ресурс: URL: <http://izvestia.ru> (дата обращения 14.07.2013).

Позитивным сдвигам в миграционной сфере способствовала также реализация Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Данная программа имела большую социально-экономическую, гуманитарную и внешнеполитическую значимость<sup>1</sup>.

Таким образом, деятельность Государственной Думы Российской Федерации в области конституционно-правового регулирования экономической миграции носит прогрессивный характер.

Для повышения эффективности ее работы, по нашему мнению, должен существовать отдельный Комитет по миграционной политике, наряду с Комитетом в Совете Федерации, который будет курировать и отвечать за разработку и совершенствование законодательства в сфере миграции и конкретно в сфере конституционно-правового регулирования экономической миграции. Это позволит наиболее полно учитывать национальные интересы России в области конституционно-правового регулирования экономической миграции.

Деятельность Государственной Думы способствует развитию норм Конституции Российской Федерации, так или иначе, связанных с конституционно-правовым регулированием вопросов миграции. На настоящий момент, ее положения получили свое развитие более, чем в 30 действующих на настоящий момент федеральных законах Российской Федерации.

Например, в Законе Российской Федерации от 25 июня 1993 г. 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор

---

<sup>1</sup> Итоговый документ семинара-совещания на тему: «Региональные особенности реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (на примере Сибирского федерального округа)», утв. 21.02.2013г. решением Комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока. Официальный сайт Комитета ГД РФ по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока // Электронный ресурс: URL: <http://www.komitet2-1.km.duma.gov.ru> (дата обращения 14.07.2013).



места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»<sup>1</sup> установлена необходимость регистрации граждан по месту жительства, которая в некоторых случаях может быть связана и с миграцией. В Федеральном законе «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»<sup>2</sup>, направленном на реализацию положения ч. 2 ст. 27 Конституции Российской Федерации, устанавливающего, что «каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации». «Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию». В рассматриваемом федеральном законе заложен механизм обеспечения права на свободу передвижения. Так, в нем устанавливается порядок получения выездных документов для российских граждан, въезда и транзитного проезда для иностранцев. Кроме того, в нем установлены основания, на которых это право может быть ограничено.

В Федеральном Законе Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»<sup>3</sup>, установлены правила пересечения государственной границы лицами и транспортными средствами, перемещения через нее грузов, товаров и животных. Данный закон развивает и положения Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 г. 2446-1 «О безопасности», который регулирует деятельность государственных органов в части принятия решения о допуске (выдаче визы) в Российскую Федерацию.

К рассматриваемой категории законодательных актов следует отнести Федеральный закон «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека

---

<sup>1</sup> См.: Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (в ред. от 28.12.2013) «О праве российских граждан на свободное передвижение, выбор места жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета. 1993. № 10 августа.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 15 августа 1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

<sup>3</sup> См.: Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (в ред. от 07.06.2013) // Российская газета. 1993. 4 мая.

(ВИЧ-инфекции)»<sup>1</sup>, согласно которому иностранцы, имеющие данное заболевание могут быть депортированы из России.

К их числу относится и Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>2</sup>. В нем, в частности говорится о миграционной карте п. 2 ст. 30. Основное же содержание данного закона составляют нормы, устанавливающие статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. 4528-1 «О беженцах»<sup>3</sup>, действие которого распространяется и на российских граждан и на иностранцев, так же относится к этой категории. Некоторые, нормы, которые можно отнести к конституционно-правовому регулированию экономической миграции содержатся и в Законе Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании»<sup>4</sup>.

Можно приводить и другие примеры. Конечно, нормы, связанные с правовым регулированием экономических мигрантов есть и во многих других законодательных актах, кодексах, но, к сожалению в этой области есть ряд пробелов в праве, которые необходимо восполнить. Например, в законодательстве не установлен четкий порядок депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, не решены некоторые вопросы, касающиеся предоставления внешним экономическим мигрантам медицинской помощи, противодействия нелегальной миграции и др.

В субъектах Российской Федерации органы законодательной власти не имеют каких-либо четко регламентированных задач в сфере конституционно-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 30 марта 1995 № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» (в ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 1995. № 14. Ст. 1212.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 19 февраля 1993 № 4528-1 «О беженцах» (в ред. от 02.07.2013) // Российская газета. 1997. 3 июня.

<sup>4</sup> См.: Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (в ред. от 22.11.2011) // Российская газета. 1992. 28 августа.

правового регулирования экономической миграции, что является, по нашему мнению, существенным недостатком в законодательной и представительной системе субъектов Российской Федерации. Задачи законодательных и представительных органов власти субъектов Российской Федерации исходят, как правило, из индивидуальной инициативы каждого субъекта. Однако, законодательные органы некоторых субъектов Российской Федерации пытаются влиять на регулирование миграционных процессов посредством издания различных нормативно-правовых актов. Примером такой деятельности является проект Постановления «Об Обращении Законодательного Собрания Санкт-Петербурга к начальнику Управления Федеральной миграционной службы по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области Елене Владимировне Дунаевой», зарегистрированный 20.02.2013г. Суть обращения состоит в просьбе «рассмотреть возможность учесть положительный опыт властей города Москвы по привлечению представителей городской народной дружины в составе миграционного патруля и в целях осуществления эффективного контроля в сфере миграции на территории Санкт-Петербурга предоставить гражданам право оказывать содействие сотрудникам Управления Федеральной миграционной службы по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области в выявлении лиц, нарушающих миграционное законодательство Российской Федерации в Санкт-Петербурге». В обращении также отмечены основания такой просьбы: «на текущий момент число преступлений, совершаемых мигрантами в Санкт-Петербурге, возросло на 25%, при этом ими совершается каждое шестое убийство и каждое третье изнасилование.

Важным шагом в регулировании вопроса экономической миграции послужило принятие Закона города Москвы от 19 сентября 2001 года № 51 «Об учете иностранной рабочей силы в городе Москве», который обеспечил защиту прав и законных интересов граждан Российской Федерации, проживающих в столице, ввел механизм учета иностранных граждан и лиц

без гражданства для выявления тенденций миграционных процессов и выработки рациональной миграционной политики. Так же в Московской городской Думе V созыва при комиссиях Думы была создана группа по подготовке законодательной инициативы Думы о необходимости внесения изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правовых нарушениях, в Уголовный кодекс Российской Федерации, в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части противодействия нелегальной миграции – при комиссии по безопасности.

Следует отметить, что для городов Федерального значения проблема экономической миграции стоит особенно остро. Зачастую мигранты пытаются остаться в российских городах и по истечении срока трудового договора, переходя в разряд нелегалов, и нередко оказываются за чертой закона, вовлекаясь в теневую экономику или криминальные структуры. До вступления в силу Кодекса Российской Федерации об административных правовых нарушениях, из которого были исключены положения о занятии бродяжничеством и попрошайничеством, и Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иммигранты-нелегалы содержались в приемниках-распределителях, ранее предназначенных для лиц, задержанных за бродяжничество и попрошайничество. Это обстоятельство явилось основанием для разработки и принятия Закона города Москвы от 8 декабря 2004 года № 84 «О специальных учреждениях города Москвы для содержания иностранных граждан, подлежащих депортации или административному выдворению за пределы Российской Федерации», которым был установлен порядок создания, деятельности и финансирования специальных учреждений города для содержания иностранных граждан, подлежащих депортации или административному выдворению. При этом был сохранен порядок финансирования деятельности реорганизованных специальных учреждений

за счет средств городского бюджета, поскольку не изменился их общий статус по принадлежности к милиции общественной безопасности.

Законом также закреплена возможность содержания в специальных учреждениях иностранных граждан или лиц без гражданства вместе с их несовершеннолетними детьми на период до их выдворения по решению суда за пределы Российской Федерации<sup>1</sup>.

Московская областная Дума одним из направлений деятельности определяет международную деятельность в плане сотрудничества и обмена опытом с рядом парламентов иностранных государств.

Вопросы миграции поднимаются и в ряде остальных законодательных органов субъектов Российской Федерации. Например, 21 марта 2013 года состоялось заседание «круглого стола» Самарской Губернской Думы на тему «Государственное регулирование и механизмы контроля миграции. Социальные последствия международной миграции для Самарской области». Среди предложений участников обсуждения – создание единой межведомственной информационной системы для контроля за деятельностью трудовых мигрантов.

В числе рекомендаций, обращённых в адрес Правительства Самарской области – разработка двух областных целевых программы: по социальной адаптации и интеграции мигрантов, прибывающих в Самарскую область и по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом<sup>2</sup>.

Особое внимание, по нашему мнению, на законодательном уровне должно быть уделено регулированию и профилактике межэтнических и межнациональных конфликтов. Среди последних громких событий, произошедших в Российской Федерации, вызвавших волну беспокойства

---

<sup>1</sup> Обзор правовых актов, принятых московской городской думой по основным направлениям жизнедеятельности города в 1994-2012 годах // Официальный сайт Московской городской Думы. Электронный ресурс: URL: <http://www.duma.mos.ru> (дата обращения 01.08.2013).

<sup>2</sup> Миграция на законных основаниях // Официальный сайт Самарской Губернской Думы. Электронный ресурс: URL: <http://samgd.ru> (дата обращения 14.07.2013).

среди русского населения – это массовые бунты, произошедшие в Пугачеве Саратовской области, ставшие следствием убийства десантника Руслана Маржанова выходцем из чеченской диаспоры и массовые беспорядки, произошедшие в Западном Бирюлево г. Москвы, ставшие следствием убийства Егора Щербакова выходцем из Азербайджана. В Пугачеве был введен режим усиленной безопасности, в частности была запрещена работа всех увеселительных заведений в ночное время, была проведена проверка документов у жителей города, в результате которой были выявлены факты нарушения миграционного законодательства и паспортного режима. Среди нарушителей были в том числе чеченцы. В Западном Бирюлево г. Москвы в результате инцидента было задержано около 380 человек.

В свете вышеуказанных событий Комитетом Госдумы по делам национальностей было предложено ускорить принятие законопроекта, позволяющего увольнять глав городов и муниципалитетов за межнациональные конфликты. В октябре 2013 года Закон был подписан Президентом Российской Федерации. Следует, все же отметить, что принятие закона может усугубить шантаж со стороны лидеров национальных диаспор глав городов и муниципалитетов при лоббировании своих интересов. По нашему мнению, должна проводиться профилактика межнациональных и межэтнических конфликтов со стороны правоохранительных органов и органов исполнительной власти путем выявления потенциальных возбудителей массовых волнений, а также усилением паспортного и миграционного контроля за некоренным населением в городах и муниципальных образованиях. За отсутствие фактов проведения такой профилактики должна быть предусмотрена ответственность должностных лиц и не только глав городов или муниципальных образований.

Таким образом, в законодательных органах субъектов Федерации вопросы, касающиеся миграции рассматриваются отчасти не на постоянной основе, не говоря уже о вопросах конституционно-правового регулирования

экономической миграции. Те регионы, в которых вопрос нелегальной миграции стоит наиболее остро, например, Москва и Санкт-Петербург, чаще принимают нормативно-правовые акты, призванные регулировать миграционные процессы на их территории. Законодательные органы большинства субъектов редко предпринимают попытки каким-либо образом урегулировать миграционные процессы на своей территории даже в пределах своей компетенции. Хотя их участие в данном вопросе действительно необходимо, так как это позволило бы конкретизировать российское законодательство с учетом потребностей регионов и более оперативно реагировать на любые изменения в миграционных процессах.

В качестве практических рекомендаций можно привести создание комитета или комиссии, отвечающей конкретно за вопросы развития миграционной политики региона. Это поможет, во-первых, назначить ответственных лиц за развитие законодательства регионов в вопросах миграции, во-вторых, обеспечить межрегиональное сотрудничество и обмен опытом в сфере миграционной политики, в-третьих, накопить правовую базу для принятия Федеральных законов и развития конституционного законодательства. Кроме того, в регламенте каждой структурной единицы законодательного органа субъекта Федерации, по нашему мнению, должна быть обязанность опубликования в СМИ ежегодных отчетов о проделанной в области миграции, и в частности, конституционно-правового регулирования экономической миграции, работе, а также перечень полномочий и вопросов ведения структурной единицы законодательного органа субъекта Федерации, отвечающего за законотворчество в сфере миграционной политики региона и, в частности, конституционно-правового регулирования экономической миграции в регионе.

В целом к положительным аспектам участия законодательных органов власти в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации следует отнести создание широкой законодательной базы для осуществления конституционно-правового

регулирования экономической миграции в Российской Федерации, в частности сформированы созданы законодательные предпосылки для привлечения высококвалифицированных иностранных специалистов в целях модернизации российской экономики, реализация Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Деятельность законодательных органов, субъектов Российской Федерации, так же развивает эту базу, способствует совершенствованию, рассматриваемого механизма.

Негативным аспектом, на наш взгляд является то, что нет конкретных и чётких законопроектов, которые способны изменить миграционную обстановку. Работа по улучшению эффективности конституционно-правового регулирования экономической миграции региональными законодательными органами власти проводится лишь в крупнейших городах Российской Федерации, но также не носит постоянный регламентированный характер.

Таким образом, деятельность органов законодательной власти напрямую связана с правовой политикой в области конституционно-правового регулирования экономической миграции. Во-первых, законодательные акты, принимаемые этими органами отражают национальные интересы государства, являющиеся основой для формирования правовой политики и саму правовую политику в рассматриваемой сфере. Во-вторых, сами законы являются основой для дальнейшего ее развития. Проблемой законотворчества в рассматриваемой области является само определение тех вопросов в области конституционно-правового регулирования экономической миграции в Российской Федерации, которые представляют собой национальные интересы на данный момент. Органы законодательной власти обладают определенными функциями в этом процессе, однако ведущая роль здесь принадлежит Президенту Российской Федерации.



Определенные функции есть и у органов исполнительной власти<sup>1</sup>. Поэтому эффективность конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции будет зависеть от согласованности деятельности указанных органов.

Исходя из анализа деятельности органов законодательной власти в Российской Федерации, приведенного в данном параграфе, можно выделить несколько направлений правовой политики России в рассматриваемой сфере. Это борьба с нелегальной миграцией, ростом преступности среди мигрантов и регламентация различных вопросов, связанных с осуществлением самой миграции (въезд, выезд, оформление документов).

Таким образом, роль органов законодательной власти в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в России выражается не только в разработке и принятии соответствующих норм конституционного права, но и в формировании и развитии соответствующей правовой политики, учитывающей национальные интересы Российской Федерации в данной сфере.

### **§3. 3. Роль Президента Российской Федерации и органов исполнительной власти в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации**

Президент Российской Федерации, как первое лицо государства, обладает высшей силой в вопросах координирования развития направления конституционно-правового регулирования экономической миграции в Российской Федерации. Глава 4 Конституции Российской Федерации закрепляет основные функции и полномочия Президента Российской Федерации. Важными составляющими полномочий Президента в конституционно-правовом регулировании экономической миграции, по нашему мнению, являются полномочия в области внешней политики, в вопросах гражданства Российской Федерации и предоставления

---

<sup>1</sup> См.: Хижняк В. С. Указ. раб. С. 232-233.

политического убежища. Кроме того, основываясь на принципах субординации, мнение Президента играет ключевую роль в решении того или иного вопроса, поэтому работа всех ведомств Российской Федерации строится по курсу, заданным Президентом. Углубляясь конкретно в конституционно-правовой механизм регулирования экономической миграции, можно сказать, что Президент является главным звеном этого механизма.

Основные направления правовой политики в области конституционно-правового регулирования миграции в Российской Федерации обычно указываются в Посланиях Президента Российской Федерации. О необходимости разработки эффективной миграционной политики Президент Путин говорил еще в своем Послании 2006 года<sup>1</sup>. В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2008 года Президент Медведев указывал на необходимость создания механизма разрешения межэтнических конфликтов, а так же говорил о необходимости устранения экономических основ для внутренней миграции и концентрации внешней миграции в отдельных регионах в своем Послании 2011 года. В своем Послании 2012 г. Президент Путин особое внимание уделил совершенствованию миграционного законодательства, ужесточению ответственности за нелегальную миграцию и нарушение миграционного контроля. Он подчеркнул необходимость обеспечить эффективный миграционный контроль, облегчить соотечественникам за рубежом получение российского гражданства, введение запрета для иностранных граждан на въезд в Российскую Федерацию по своим внутренним паспортам<sup>2</sup>. В Послании 2013 г. Президент России подчеркнул необходимость упорядочить прием на

---

<sup>1</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 10.05.2006 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2006. 11 мая.

<sup>2</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2012. 13 декабря.

работу иностранных граждан и усилить ответственность работодателей за использование труда иностранных рабочих<sup>1</sup>.

Много говорилось в Посланиях и о интеграции в российское общество соотечественников за рубежом<sup>2</sup>. Примечательно, что в Посланиях до 2006 года об этих вопросах ничего не говорится. На наш взгляд, это связано с тем, приблизительно в это время начал увеличиваться миграционный поток в Российской Федерации (см. график 1 данного диссертационного исследования).

В ходе своей рабочей встречи 25 февраля 2014 года с директором Федеральной миграционной службы Российской Федерации К. Ромодановским, Президент Путин Россия должна заботиться о своем рынке труда и сделано это должно быть «цивилизованно и эффективно». Так же, Президент подчеркнул, что здесь необходимо учитывать интересы местных жителей, граждан Российской Федерации<sup>3</sup>.

Таким образом, Президент России формирует правовую политику Российской Федерации, выделяет наиболее важные национальные и интернациональные интересы государства, на которых эта политика должна строиться. И эти национальные интересы в области конституционно-правового регулирования экономической миграции и соответствующая их

---

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2013. 13 декабря.

<sup>2</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 05.11.2008 «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» // Российская газета. 2008. 6 ноября. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009 «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 13 ноября. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.11.2010 «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации» // Российская газета. 2010. 1 декабря. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22.12.2011 «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» // Российская газета. 2011. 23 декабря. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2012. 13 декабря. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» // Российская газета. 2013. 13 декабря.

<sup>3</sup> См.: Рабочая встреча с директором Федеральной миграционной службы Российской Федерации Константином Ромодановским// <http://www.kremlin.ru> (дата последнего обращения 1 марта 2014 г.).

правовая политика четко просматриваются в его Посланиях Федеральному Собранию РФ. Приведенные здесь полномочия Президента проистекают из смысла ч. 2 ст. 80, Конституции согласно которой он является гарантом прав и свобод и из наличия у него права законодательной инициативы согласно ч. 1 ст. 104.

Если следовать содержанию Посланий и приведенной выше встречи, национальными интересами России в рассматриваемой сфере являются: наличие эффективного миграционного контроля, привлечение соотечественников за рубежом, борьба с нелегальной миграцией и создание цивилизованных условий для иностранных рабочих на территории РФ. Кроме того, необходимо учитывать интересы граждан Российской Федерации. Поскольку интересы граждан не отделимы от интересов государства, можно утверждать, что при осуществлении конституционно-правового регулирования экономической миграции необходимо учитывать весь спектр интересов РФ. К ним можно отнести, например, защиту прав человека, поддержание мира и безопасности, увеличение ВВП и другие интересы, которые обладают особой важностью для жизни современного российского общества.

Одним из важнейших документов, отражающих российскую правовую политику в рассматриваемой сфере является утвержденная 13 июня 2012 года Президентом Российской Федерации Владимиром Путиным Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. В п. п. 11-12 Концепции указывается, что современное миграционное законодательство России не соответствует «текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом»<sup>1</sup>. В нем нет эффективных мер по борьбе с нелегальной миграцией, «оно ориентировано на привлечение временных иностранных работников и не

---

<sup>1</sup> Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (утв. Президентом РФ) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 20.07.2013).

содержит мер, способствующих переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов»<sup>1</sup>. Таким образом, в концепции указываются недостатки российского миграционного законодательства и то направление, в котором оно должно развиваться.

Президент выполняет и другие функции в конституционно-правовом регулировании экономической миграции. Они реализуются через указы и распоряжения, а также посредством подписания международных договоров в области миграции. Кроме того, в согласно процедуре принятия Федеральных законов, одним из этапов является подписание Федерального закона Президентом Российской Федерации. В связи с этим любой Федеральный закон, касающийся миграционной политики, должен быть утвержден Президентом Российской Федерации, что ещё раз подтверждает главную роль Президента Российской Федерации в вопросе регулирования миграционного законодательства и, в частности, конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции.

Особое внимание, на наш взгляд, Президент Российской Федерации уделяет конституционно-правовому механизму регулирования отношений с соотечественниками за рубежом и, в частности, вопросам их возвращения (миграции) на родину. Согласно Федеральному закону «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников определяет Президент Российской Федерации.<sup>2</sup> В этой связи 22 июня 2006 года был издан Указ Президента Российской Федерации № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». В рамках данного Указа была разработана Государственная программа по оказанию содействия добровольному

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (в ред. от 23.07.2013) // СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.

переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Согласно этой программе нашим соотечественникам в связи с переездом на постоянное место жительства в Российскую Федерацию гарантируются определенные социально-экономические условия и компенсации. В частности согласно п.п. 19 и 20 Государственной программы гарантируется например, право на освобождение от уплаты таможенных платежей в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза, на получение разрешения на временное проживание вне квот, вида на жительство, а также на приобретение гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации о гражданстве Российской Федерации, на получение дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также начального, среднего, высшего и послевузовского профессионального образования, дополнительного профессионального образования. Соотечественникам, приезжающим на ПМЖ в Россию предоставляется медицинская помощь в рамках программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в соответствии с законодательством Российской Федерации, места в учреждениях социального обслуживания населения и оказание иных услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации о социальном обслуживании граждан. Им может быть оказана помощь в поиске работы и профориентации<sup>1</sup>. Предусмотрены и другие гарантии.

Одним из важных поручений Президента, на наш взгляд, явилось поручение подготовить и представить предложения об упрощении процедур и сокращении сроков рассмотрения заявлений о приёме в гражданство Российской Федерации от соотечественников – носителей русского языка, родственники которых по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской империи и СССР, при условии их переезда на

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (в ред. от 11.07.2013) // СЗ РФ. 2006. № 2006. Ст. 2820.

постоянное место жительства в Российскую Федерацию и отказа от гражданства иностранного государства<sup>1</sup>. Реализация этого поручения, по нашему мнению, укрепляет национальный суверенитет Российской Федерации и влечет к увеличению социальных показателей государства. С притоком именно русскоязычного населения, ранее являвшихся гражданами иностранных государств, и отказом от гражданства иностранного государства, возрастает социально-экономическая привлекательность Российской Федерации на фоне стран, где проживали наши соотечественники. Это, безусловно, является весьма благоприятным моментом в развитии конституционно-правового механизма экономической миграции, поскольку данное направление призвано обеспечить приток именно бывших соотечественников с территорий иностранных государств и создать базу трудовых резервов из числа русскоговорящего населения с определенной квалификацией. Но на фоне такого решения должны быть реализованы иные проекты, также учитывающие интересы наших соотечественников. Такими проектами являются, в первую очередь, обеспечение жильем и работой. В этой связи приоритет должен отдаваться именно нашим соотечественникам, нежели иным внешним мигрантам. Однако, на наш взгляд, для того чтобы процесс переселения наших соотечественников действительно принял фактический характер недостаточно только упрощения юридических оснований в приеме в гражданство Российской Федерации и гарантий, описанных в Государственной программе. Нужны более весомые социально-экономические меры, подтверждающие заинтересованность Российской Федерации в переселении наших соотечественников, проживающих за рубежом, на территорию Российской Федерации. По нашему мнению, к таким гарантиям относятся – обеспечение рабочими местами и обеспечение жилищными условиями. Назовем их привилегированными гарантиями для

---

<sup>1</sup> Перечень поручений по реализации Послания Федеральному Собранию. 22 декабря 2012г. Номер поручения Пр.3410, п. 3.15 // Официальный сайт Президента России. Электронный ресурс: URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения 25.08.2013).

соотечественников. Так же, на наш взгляд, необходимо внести в Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» некоторые изменения. Статью 16 «Поддержка соотечественников в экономической и социальной областях» дополнить пунктом 4 «Гарантия обеспечения рабочими местами в соответствии с квалификацией и поддержка государства в решении жилищного вопроса в связи с переездом на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, приема в гражданство Российской Федерации и отказа от гражданства иностранного государства». Вышеуказанное условие, по нашему мнению, станет по-настоящему весомым юридическим основанием для привлечения наших соотечественников, носителей русского языка, в Российскую Федерацию.

Следует согласиться с Т. В. Заметиной, что позитивный эффект данной программы будет достигнут только в случае наличия бесперебойного финансирования и обеспечения баланса интересов Российской Федерации, ее субъектов, переселенцев и граждан Российской Федерации, местных сообществ<sup>1</sup>.

На современном этапе экономического развития Российской Федерации предложенная нами гарантия первоначально может относиться не ко всем категориям наших соотечественников, а, например, только к высококвалифицированным специалистам. С другой стороны это даст определенный стимул другим нашим соотечественникам, проживающим за рубежом, для получения соответствующей квалификации. Предложенное нами дополнение в Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» должно повлечь и внесение дополнений в Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию **соотечественников**, проживающих за рубежом в перечень гарантий, которыми могут воспользоваться высококвалифицированные специалисты.

---

<sup>1</sup> См.: Заметина Т. В. Указ. соч. С. 235



Эти гарантии помогут создать поток внешней экономической иммиграции высококвалифицированных специалистов и, как следствие, развитие науки, промышленности, экономики и т.д.

Так же, в качестве примера нормотворческой деятельности Президента Российской Федерации, касающийся конституционно-правового регулирования миграции в России можно привести указ от 27 июля 2007 г. «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам государственного управления в сфере миграционной политики»<sup>1</sup>.

Правительство Российской Федерации наделено широким спектром полномочий с вопросе конституционно-правового регулирования экономической миграции в Российской Федерации. Что проистекает из тех полномочий, которыми наделено Правительство Российской Федерации Согласно российской Конституции и Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>2</sup>. Полномочия Правительства Российской Федерации во многом могут быть реализованы в сфере регулирования правового статуса экономических мигрантов как внутренних, так и внешних. В этой связи, мы считаем, что необходимо перечень полномочий Правительства Российской Федерации дополнить списком полномочий в отношении регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. В этот перечень должны входить полномочия Правительства Российской Федерации в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации. Это необходимо для выделения и

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 27 июля 2007 № 993 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам государственного управления в сфере миграционной политики и признании утратившим силу Указа Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 г. № 2145 «О мерах по введению иммиграционного контроля» (в ред. от 15.01.2013) // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4020.

<sup>2</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 07.05.2013) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

кодификации миграционного законодательства, а также для развития правового обеспечения в сфере миграции в целом и экономической миграции в частности.

У Правительства так же, как и Президента России есть право законодательной инициативы, согласно ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации.

На современном этапе, безусловно, Правительство Российской Федерации играет большую роль в конституционно-правовом регулировании экономической миграции в Российской Федерации, но деятельность Правительства Российской Федерации в этом вопросе носит пока размытый характер в виду отсутствия нормативного закрепления полномочий правительства конкретно в регулировании экономической миграции.

Большинство законодательных актов Правительства Российской Федерации, касающиеся конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции издаются после издания нормативно-правовых актов иных ведомств, как бы дополняя их и описывая конкретные процедуры, описанные в актах других органов государственной власти.

Примером здесь является Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении правил выплаты участникам государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в российскую федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей компенсации за счет средств федерального бюджета расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации»<sup>1</sup>. В данном Постановлении Российской Федерации

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 25.09.2008 № 715 «Об утверждении Правил выплаты участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей компенсации за счет средств федерального бюджета расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих

устанавливаются правила осуществления процедур по выплатам участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей компенсации за счет средств федерального бюджета расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации.

В целях координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в реализации единой миграционной политики, на основании соответствующего Постановления была образована правительственная комиссия по миграционной политике<sup>1</sup>. На своих заседаниях комиссия может обсуждать и принимать рекомендации по совершенствованию миграционного законодательства Российской Федерации.

Как видно, из рассмотренного материала, принимая участие в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции, Президент и Правительство направляют особые усилия на поддержку соотечественников за рубежом, с тем, чтобы привлечь их на территорию Российской Федерации и помочь интегрироваться в российское общество. Такое направление деятельности обусловлено тем, что Россия действительно нуждается в притоке рабочей силы. Именно высококвалифицированные мигранты, наши соотечественники, носители русского языка, смогут быстро адаптироваться к российским условиям, влиться в рабочий ритм жизни и развивать социально-экономические показатели нашего государства.

---

правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации» (в ред. от 27.03.2013) // СЗ РФ. 2008. № 39. Ст. 4452.

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 26 мая 2009 № 450 «О Правительственной комиссии по миграционной политике» (ред. от 20.12.2010) // СЗ РФ. 2009. № 22. Ст. 2726.

Роль Правительства Российской Федерации в конституционно-правовом регулировании экономической миграции выражается не только в направлении поддержки бывших соотечественников, но также в учете интересов иностранных граждан, которые приехали в Российскую Федерацию с целью трудиться и получать вознаграждение за свой труд. Так, специальные упрощенные условия для получения разрешения на работу были введены Правительством Российской Федерации для иностранных граждан, заключившим трудовые или гражданско-правовые договоры с автономной некоммерческой организацией «Организационный комитет XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи» или Государственной корпорацией по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи. Согласно пункту 3 этого Положения «орган миграционной службы не позднее 5 рабочих дней с даты принятия от оргкомитета или Корпорации заявления со всеми необходимыми и надлежащим образом оформленными документами выдает оргкомитету или Корпорации разрешение на работу или уведомление об отказе в выдаче такого разрешения (с указанием причины отказа)»<sup>1</sup>. Это предписание, устанавливает очень короткие сроки что было необходимо для скорого строительства олимпийских объектов в условиях дефицита национальной рабочей силы и привлечения рабочей силы со стороны иностранных граждан. Кроме того, появляется реальный шанс реформирования секторов экономики, в которых есть избыток иностранцев, задействованных в торговле на рынках и недостаток в сфере строительства.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 13.10.2008 № 758 «Об ускоренной и упрощенной выдаче разрешений на работу иностранным гражданам, заключившим трудовые или гражданско-правовые договоры с автономной некоммерческой организацией «Организационный комитет XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи» или Государственной корпорацией по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта и прибывшим на территорию Российской Федерации в период организации и проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи» (в ред. от 28.08.2013) // СЗ РФ. 2008. № 42. Ст. 4829.

Основная функция Правительства Российской Федерации в конституционно-правовом регулировании экономической миграции, с нашей точки зрения, заключается в установлении ежегодных квот для иностранных граждан на временное проживание с распределением по субъектам страны, определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот. Вышеупомянутая функция Правительства, по нашему мнению, – непосредственное участие Правительства Российской Федерации в регулировании баланса притока и оттока внешних экономических мигрантов на территории нашей страны, а также балансирование иностранных трудовых ресурсов. На наш взгляд, при установлении этих квот Правительству следует проводить и мониторинг безработицы в российских регионах и не предоставлять их тем субъектам, в которых ее уровень будет слишком высок. Это станет гарантией реализации своей возможности к труду для граждан Российской Федерации, а случаи привлечения иностранной рабочей силы будут более обоснованы, когда эта необходимость будет подтверждаться подобными статистическими данными.

В 2013 году Правительством Российской Федерации было утверждено 105000 разрешений иностранным гражданам на временное проживание<sup>1</sup>, 410126 приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, 1745584 разрешений на работу<sup>2</sup>.

В проблеме конституционно-правового регулирования экономической миграции наших соотечественников задействованы не только федеральные органы исполнительной власти, но и органы исполнительной власти субъектов федерации. Согласно ст. 6 Закона города Москвы «О поддержке

---

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 19 ноября 2012 № 2127-р «Об установлении квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации на 2013 год» // СЗ РФ. 2012. № 48. Ст. 6721.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1137 «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2013 год» // СЗ РФ. 2012. № 46. Ст. 6345.

соотечественников за рубежом органами государственной власти города Москвы» Правительство Москвы<sup>1</sup>:

- принимает городские целевые программы, устанавливающие комплекс мероприятий по поддержке соотечественников;

- утверждает методы поддержки соотечественников;

- принимает во исполнение настоящего Закона нормативные правовые акты;

- принимает участие в работе международных межправительственных и неправительственных организаций по поддержке соотечественников;

- осуществляет координацию деятельности органов исполнительной власти города Москвы и государственных учреждений города Москвы по поддержке соотечественников.

Город Москва в лице органов исполнительной власти города Москвы выступает учредителем государственных учреждений, осуществляющих функции в области поддержки соотечественников.

Кроме того, Правительство города Москвы осуществляет поддержку и содействие участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, в этой связи Правительством города Москвы оказывается адресная экстренная социальная помощь участникам вышеуказанной программы<sup>2</sup>. С нашей точки зрения разработанное Правительством Москвы Положение не достаточно эффективно. Во-первых, Положение направлено на оказание только неотложной помощи разового характера. Случается так, что, порой, разовой помощи недостаточно в

---

<sup>1</sup> См.: Закон города Москвы № 37 от 23 сентября 2009 г. «О поддержке соотечественников за рубежом органами государственной власти города Москвы» // Ведомости Московской городской Думы. 2009. № 11. Ст. 279.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства Москвы от 16 сентября 2008 г. № 843-ПП «Об утверждении Положения о порядке оказания адресной экстренной социальной помощи участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей в период транзитного следования через город Москву на территорию вселения» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2008. № 55.

сложившейся жизненной ситуации, в которую может попасть наш соотечественник. Во-вторых, мы считаем, что оказываемая поддержка должна носить постоянный характер, а не только в неотложной экстренной ситуации, чтобы не доводить до таковой и гарантировать помощь в случае транзита участника Государственной программы через Москву. В-третьих, сам перечень, который входит в порядок оказания помощи, а именно: содействие в обеспечении горячим питанием, выделение продуктовых наборов, обеспечение предметами первой необходимости, оказание гуманитарной, сезонной вещевой и экстренной психологической помощи – является недостаточно эффективным для реальной поддержки мигранту, «попавшему в трудную жизненную ситуацию, и направленную на поддержание их жизнедеятельности». Мы предлагаем внести изменения в Положение о порядке оказания адресной экстренной социальной помощи участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей в период транзитного следования через город Москву на территорию вселения, а именно:

- из пункта 1.2 Постановления исключить слова «разового характера»;
- дополнить пункт 2.3 дополнительной мерой социальной поддержки, а именно: предоставление помещений для временного пребывания участникам Государственной программы, в случае срока транзита в Москве более 12 часов;
- для большей информативности наших соотечественников, участников Государственной программы, дополнить пункт 1.4 Постановления следующим предложением: «Трансляция посредством громкой связи на железнодорожных вокзалах и аэропортах о месте получения контактной информации комплексных центров и центров социального обслуживания города Москвы».

Власти Санкт-Петербурга также активно участвуют в решении проблемы взаимоотношения с нашими соотечественниками, но, в отличие от

столичных властей, их роль в конституционно-правовом регулировании экономической миграции невелика. Пожалуй, одним из направлений Правительства Санкт-Петербурга, влияющим на конституционно-правовое регулирование экономической миграции в Российской Федерации, является разработка плана мероприятий, направленных на организацию обмена трудовыми отрядами Санкт-Петербурга и городов-партнеров Кировского района Санкт-Петербурга с участием соотечественников<sup>1</sup>. В целом, указанный пункт Плана, по нашему мнению, напрямую не направлен на улучшение эффективности процесса экономической иммиграции в Российской Федерации. Обмен трудовыми ресурсами из числа соотечественников лишь косвенно влияет на саму экономическую миграцию и является временным явлением. Но, с другой стороны, подобные мероприятия оказывают воздействие на сознание высококвалифицированных работников, наших соотечественников, впоследствии в будущем мигрировать в Российскую Федерацию на постоянное место жительства с целью трудиться, приносить социально-экономическую пользу, развивать регионы Российской Федерации, а также получать достойную оплату за свой труд. Таким образом, обмен трудовыми ресурсами косвенно влияет на эффективность процесса экономической иммиграции в Российской Федерации и, по нашему мнению, рассчитан на долгосрочную перспективу.

С другой стороны власти Санкт-Петербурга серьезно озабочены сложившейся ситуацией в Северо-Западном регионе в плане дисбаланса между национальной рабочей силой и притоком неквалифицированной иностранной рабочей силы из Узбекистана и Таджикистана. В связи со сложившейся ситуацией, а также в связи утвержденной Президентом

---

<sup>1</sup> П. 2.3 Плана мероприятий по выполнению Программы по реализации государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом на 2011-2013 годы (программа «Соотечественники»), утв. Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 23 сентября 2010г. № 1257 «О программе по реализации государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом на 2011-2013 годы (программа «Соотечественники») // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2010. № 11.



Российской Федерации «Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» Правительством Санкт-Петербурга была разработана специальная программа по улучшению эффективности распределения трудовых ресурсов и мер, направленных на сохранение баланса между национальной рабочей силой и привлекаемой иностранной рабочей силой<sup>1</sup>.

Положения этой Программы нацелены на организацию взаимодействия по вопросам регулирования миграционных потоков и информационное сопровождение реализации Программы, содействие развитию внутренней миграции граждан Российской Федерации, а также Республики Белоруссия и Республики Казахстан, привлечение и использование иностранных трудовых мигрантов, востребованных экономикой Санкт-Петербурга. А так же на противодействие незаконной миграции, социокультурную и языковую адаптацию мигрантов, охрану труда и профилактика несчастных случаев, подготовку предложений по совершенствованию миграционного законодательства и др. С нашей точки зрения, само создание подобной программы мероприятий – это уже большой шаг вперед в регулировании экономической миграции как в Северо-Западном регионе, так и в Российской Федерации в целом. План мероприятий, призванных обеспечить поток внутренней экономической миграции в регион достаточно эффективен с точки зрения информационного обеспечения регионов, предоставления информации о наличии вакантных рабочих мест в СМИ. Что касается проблемы внешней экономической миграции, то запланированных мероприятий намного меньше, по сравнению с количеством мероприятий по внутренней экономической миграции, и сами мероприятия направлены больше на борьбу с незаконной миграцией, которая существует в регионе. С

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 27 ноября 2012г. № 1229 «О программе «Миграция. Комплексные меры по реализации концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» в Санкт-Петербурге на 2012-2015 годы // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 10.10.2013).

нашей точки зрения, не в полной мере запланированы мероприятия по оптимизации объемов и профессионально-квалификационной структуры привлечения иностранных работников, что является одной из целей настоящей Программы.

В целом, по нашему мнению, подобная программа отражает явную заинтересованность органов исполнительной власти Санкт-Петербурга в курсе Президента Российской Федерации в связи с утверждением Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, а также отражает большую роль Правительства Санкт-Петербурга в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Северо-Западном регионе и Российской Федерации в целом. Разработка планов мероприятий на примере Санкт-Петербурга, по нашему мнению, должна быть реализована в каждом субъекте федерации, местными властями должен быть проведен анализ социально-экономических показателей региона в зависимости от миграционной обстановки.

Власти Саратовской области предпринимают меры по усовершенствованию правовой процедуры переселения соотечественников в регион, об этом свидетельствует разработанная программа Саратовской области по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на 2013-2015 годы<sup>1</sup>, но практически не уделяется внимание конституционно-правовому регулированию внешнего потока экономической миграции в регион, что является открытой проблемой для области, особенно на фоне летних событий в Пугачеве.

Власти целого ряда регионов, согласно Указу Президента Российской Федерации «О реализации Государственной программы по оказанию

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства Саратовской области от 26.07.2013 № 366-П (в ред. от 31.12.2013) «Об утверждении программы Саратовской области по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на 2013-2015 годы» // Сборник законодательства Саратовской области. № 30. 2013.

содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»<sup>1</sup>, провели мероприятия по созданию целевых программ по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом<sup>2</sup>, но практически ни в одном регионе нет разработанных программ по правовому регулированию внешней экономической миграции, что обусловливается отчасти, по нашему мнению, отсутствием четких задач для органов власти субъектов Российской Федерации. Отсутствие целевых программ, охватывающих правовую регламентацию в целом потока внешней экономической миграции на уровне субъектов Российской Федерации – является существенным недостатком со стороны региональных властей в области конституционно-правового регулирования экономической миграции.

Подводя итог рассмотрению деятельности Президента Российской Федерации и органов исполнительной власти в механизме конституционно-правового регулирования экономической миграции в Российской Федерации, можно сказать, что, эти органы не только способны разрабатывать стратегические направления совершенствования данного механизма, но и

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 14.09.2012 № 1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (в ред. от 14.06.2013) // СЗ РФ. 2012. № 38. Ст. 5074.

<sup>2</sup> См., напр.: Постановление Администрации Алтайского края от 24.07.2013 № 401 «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Оказание содействия добровольному переселению в Алтайский край соотечественников, проживающих за рубежом» на 2013-2015 годы» (в ред. от 13.11.2013) // Сборник законодательства Алтайского края. № 207. Ч. 1. 2013. С. 288; Постановление Правительства Курганской области от 29.07.2013 № 364 «О государственной Программе Курганской области по оказанию содействия добровольному переселению в Курганскую область соотечественников, проживающих за рубежом» (в ред. от 12.11.2013) // Новый мир – Документы. № 61. 2013; Постановление Правительства Новосибирской области от 06.08.2013 № 347-п «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Оказание содействия добровольному переселению в Новосибирскую область соотечественников, проживающих за рубежом, на 2013-2020 годы» // Официальный сайт Правительства Новосибирской области. Электронный ресурс URL: <http://www.adm.nso.ru> (дата обращения 08.08.2013); Постановление Правительства Тверской области от 03.09.2013 N 421-пп «О долгосрочной целевой программе "Оказание содействия добровольному переселению в Тверскую область соотечественников, проживающих за рубежом, на 2013-2015 годы» (в ред. от 18.12.2013) // Тверская жизнь. № 181. 2013.

достаточно оперативно реагировать на складывающуюся в сфере экономической миграции ситуацию. Президенту РФ принадлежит особо важная роль – формирование национальных интересов и правовой политики в рассматриваемой сфере. Правительство Российской Федерации, развивает эту политику в своих документах и реализует в конкретных действиях. Четкая формулировка национальных интересов и правовой политики необходима для совершенствования конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции, так как это прежде всего сказывается на таком элементе, рассматриваемого механизма, как норма конституционного права.

Тот факт, что деятельность рассмотренных органов в большей степени ориентирована на привлечение в Россию соотечественников, говорит о том, что это направление рассматривается в качестве наиболее важного в правовой политике Российской Федерации в отношении конституционно-правового регулирования экономической миграции, наряду с борьбой с нелегальной миграцией. Поэтому, вопросы, связанные с регулированием легальной миграции иностранцев не относящихся к соотечественникам уходят в их деятельности на второй план. Этот факт нельзя считать серьезным упущением, эти вопросы в основном урегулированы в федеральном законодательстве, а сама легальная миграция создает на много меньше проблем, чем нелегальная или чем проблема привлечения в Россию соотечественников, проживающих в иностранных государствах.

В настоящее время, можно утверждать, что эффективное правовое регулирование экономической миграции является национальным интересом России, который, так же может отражаться и на ее международной жизни, реализации интернациональных интересов. Более частными национальными интересами в этой области являются: привлечение в Россию соотечественников из-за рубежа, борьба с нелегальной миграцией, защита конституционных прав и свобод экономических мигрантов при соблюдении интересов граждан Российской Федерации. Этот вывод основан на

вышеприведенном анализе деятельности Президента РФ и органов исполнительной власти. Указанные интересы Российской Федерации можно охарактеризовать по нескольким направлениям. Во-первых, это долгосрочные интересы, так как в ближайшем будущем Россия не сможет полностью отказаться от иностранной рабочей силы. Во-вторых, они, безусловно, являются жизненно необходимыми, поскольку отсутствие эффективного конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции приводит к множеству проблем, в том числе и к межэтническим конфликтам. В-третьих, по уровню реализации это внутригосударственные интересы, так речь идет о совершенствовании внутригосударственного правового механизма. В-четвертых, по сфере общественной жизни они, в большей степени относятся к экономическим, так как реализуются в области экономики, но их можно назвать и интересами в правозащитной сфере, так они сопряжены с реализацией и защитой экономических прав и свобод. Таким образом, можно сказать, что они объединяют две сферы общественной жизни.

На основе рассмотренного материала можно предложить внести в проект разрабатываемого Миграционного кодекса Российской Федерации норму, регулирующую взаимодействие Президента и органов исполнительной власти с иными органами, в том числе и с органами законодательной власти, в целях оперативного обмена информацией, что может способствовать совершенствованию конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции в России

### **§3. 4. Роль органов судебной власти и правоохранительных органов в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации**

Наряду с органами законодательной и исполнительной власти определенную роль в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации играют органы судебной

власти, а также правоохранительные органы. Деятельность органов судебной власти в вопросе регулирования экономической миграции выражается посредством издания актов соответствующего суда Российской Федерации. В связи с разделением судебной системы на конституционные и уставные суды, арбитражные суды и суды общей юрисдикции, существует определенная многогранность рассмотрения дел и принятия решений по вопросам экономической миграции. Поэтому роль судов той или иной юрисдикции в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации будет неодинакова. Особое значение приобретают правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

В законодательстве Российской Федерации нет чёткого определения понятия «правовые позиции» Конституционного Суда Российской Федерации, но согласно ч. 3 статьи 29 Федерального Конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», акты Конституционного Суда выражают правовую позицию судей, которая должна соответствовать Конституции Российской Федерации и быть свободной от политических взглядов<sup>1</sup>. Таким образом, законодатель оставляет правоприменителю право на самостоятельное толкование данного термина. Поэтому среди ученых существует множество мнений по поводу определения понятия правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

В.А. Кряжков и Л.В. Лазарев считают, что правовые позиции Конституционного Суда это его отношение к значимым правовым явлениям, которое находит свое отражение в его решениях и «которыми он руководствуется при рассмотрении конкретных дел»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 05.04.2013) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

<sup>2</sup> См.: Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М.: БЕК, 1998. С. 246.

По мнению Н.В. Витрука под правовыми позициями Конституционного Суда России следует понимать не просто правовые представления или выводы общего характера, такие, которые позволяют снять «конституционную неопределенность и служат правовым основанием итоговых решений Конституционного Суда Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Г. Гаджиев рассматривает правовую позицию как выявленный в ходе процесса рассмотрения вопроса о конституционности нормы права «принцип решения группы аналогичных дел»<sup>2</sup>.

А. Курбатов считает, что это обязательная для исполнения часть решения Конституционного Суда Российской Федерации, отражающая мнение всех его судей по вопросу реализации норм Конституции<sup>3</sup>.

На наш взгляд, следует считать правовыми позициями принятые судьями Конституционного Суда Российской Федерации обобщенные выводы по конкретным делам, а также толкования определенных норм права, которые могут быть взяты, как образец, для решения аналогичных дел в будущем. Следует отметить, что позиции Конституционного Суда ни в коем случае не создают новой нормы<sup>4</sup>.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам экономической миграции играют наиболее важную роль в конституционно-правовом механизме ее регулирования в Российской Федерации среди актов иных судов, входящих в судебную систему Российской Федерации, поскольку и суды общей юрисдикции, и арбитражные суды руководствуются в принятии решения по тем или иным

---

<sup>1</sup> См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991 – 2001 гг.): Очерки теории и практики. М., 2001. С. 111.

<sup>2</sup> См.: Гаджиев Г. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное право: Восточно-европейское обозрение 1999. № 3. С. 83.

<sup>3</sup> См.: Курбатов А. Конституционный Суд без работы не останется // Прав. новости. 2001. 9 апр.

<sup>4</sup> См. Кабышев В.Т. Конституция 1993 года – символ эпохи постсоветской России. // 20 лет Конституции Российской Федерации: становление, проблемы и тенденции развития. Саратов, 2013 г. С. 21.

делам правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации.

Ниже мы хотим привести ряд позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам связанным с регулированием правового статуса экономических мигрантов и конституционно-правового регулирования экономической миграции в целом.

В правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, отражается забота о здоровье физических лиц, находящихся на территории России. Одной из, направленных на это мер, является профилактика ВИЧ-инфекции среди мигрантов, которая отражена в Определении от 12 мая 2006 года № 155-О по вопросу депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, являющихся носителями ВИЧ. Данная правовая позиция распространяется на всех внешних экономических мигрантов, в том числе и на экономических, и является, с нашей точки зрения, важной правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, касающейся проблемы реализации и защиты права на охрану здоровья в Российской Федерации, являющегося одной из основных конституционных ценностей. Как отмечает Е. А. Отставнова, «гарантируя и обеспечивая право на охрану здоровья каждого члена общества, государство руководствуется основными принципами, исходными началами, которые являются ориентиром для других норм правового регулирования».<sup>1</sup> Здесь Конституционный Суд последовательно отстаивает право на охрану здоровья как высшую ценность.

Вопрос распространения ВИЧ среди внешних экономических мигрантов стоит остро в последнее время. В одной только Москве за 2012 год выявлено 8,5% ВИЧ-инфицированных мигрантов, а по состоянию на первое полугодие 2013 года – 9,5%<sup>2</sup>. Это неутешительная тенденция, с учетом того,

---

<sup>1</sup> См.: Отставнова Е. А. Конституционные основы защиты права человека и гражданина на охрану здоровья и медицинскую помощь в современной России: дисс. ...к.ю.н. Саратов, 2010. С. 27.

<sup>2</sup> Около 9,5% ВИЧ-инфицированных в Москве в 2013 году являются мигрантами. 9 сентября 2013 г. // Информационный портал Экобыт.ру. Электронный ресурс: URL: <http://www.ecobyт.ru> (дата обращения 05.10.2013).



что эти показатели взяты из числа легальных мигрантов, а сколько в России нелегальной миграции? Безусловно, депортация внешнего мигранта может негативно сказаться на его правах. Так, рассматриваемое определение вынесено по делу гражданин Украины Х., оспорившего конституционность положений пункта 13 статьи 7, пункта 13 статьи 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и пункта 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)», так как по его мнению эти положения нарушают его права такие как проживание совместно с семьей, осуществлять заботу о ребенке и воспитывать его, а так же иные его права и свободы<sup>1</sup>.

Следует отметить, что Европейский Суд по правам человека принял во внимание правовую позицию, выраженную в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 12.05.2006 № 155-О, в своем Постановлении от 10.03.2011 по «Делу «Киютин (Kijutin) против Российской Федерации». Хотя и выразил свою озабоченность тем, что высылка иностранцев с ВИЧ-инфекцией с территории Российской Федерации носит всеобщий и неизбирательный характер.

Таким образом, правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу однозначна – здоровье населения в целом стоит выше, чем право отдельного индивида, инфицированного особо опасным заболеванием на передвижение (въезд и выезд). К сожалению, здесь подвергаются ограничению и другие права человека, в отношении иностранцев, но Конституционный Суд Российской Федерации выделил

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 12.10.2006 № 155-О «По жалобе гражданина Украины Х. на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)», пунктом 13 статьи 7 и пунктом 13 статьи 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 5. 2006.

явные приоритеты – интересы общества и государства. Указанная правовая позиция касается и экономических мигрантов.

Так же, следует отметить правовые позиции Конституционного Суда, касающиеся свободы передвижения, права на въезд и выезд. Эта правовая позиция выражена в Определении от 12.07.2006 № 264-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Косаревой Зои Андреевны на нарушение её конституционных прав частью второй статьи 6, частями первой и второй статьи 24 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации основывается на том, что в федеральном законе могут быть установлены определенные правила, регламентирующие условия реализации конституционного права на свободный выезд из Российской Федерации. В том числе и порядок выезда лиц без гражданства. Установление требования, согласно которому у лиц без гражданства, выезжающих за пределы России, действительных документов, удостоверяющих личность, не может рассматриваться как противоречащее положению ч. 2 ст. 27 Конституции Российской Федерации, так как это мера по обеспечению реализации права на выезд и въезд в Российскую Федерацию. Получения вида на жительство лицом без гражданства, не имеющим другого постоянного места жительства, кроме Российской Федерации, не связано с правом на свободный выезд из Российской Федерации, так как возможность выезда зависит не только от желания этого лица, но и от отсутствия обстоятельств, препятствующих выезду и предусмотренных федеральным законом, (часть пятая статьи 24 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

Таким образом, часть вторая статьи 6 и часть вторая статьи 24 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», связывающие выезд лиц без гражданства из Российской Федерации с наличием у них действительных документов,

удостоверяющих их личность, не препятствуют лицу без гражданства, реализовать свое право на свободный выезд из Российской Федерации после получения вида на жительство в Российской Федерации. При том что получение разрешения на временное проживание для него не требуется<sup>1</sup>.

Нельзя возразить данной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку в условиях увеличивающейся тенденции внешней экономической миграции в Российскую Федерацию, увеличения числа нелегальной миграции контроль въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации, по нашему мнению, должен осуществляться, в том числе, посредством документов, которые принимаются в Российской Федерации для иностранных граждан и лиц без гражданства в качестве удостоверения личности, в том числе, вид на жительство. Поскольку, как отмечает Конституционный Суд Российской Федерации, могут быть предусмотрены федеральным законом обстоятельств, препятствующие выезду. Таким образом, как видно из Определения от 12.07.2006 № 264-О, вышеупомянутая правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации выступает на стороне судебной практики судов общей юрисдикции и практики органов исполнительной власти в Российской Федерации, что само по себе может означать достаточно эффективное применение в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации, также правовую субординацию при рассмотрении дел судами низших инстанций и иных юрисдикций с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации.

Среди важных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, которые могут в той или иной мере затрагивать конституционные права и свободы внешних экономических мигрантов,

---

<sup>1</sup> См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12.07.2006 № 264-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Косаревой Зои Андреевны на нарушение её конституционных прав частью второй статьи 6, частями первой и второй статьи 24 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 6. 2006.

является правовая позиция, выраженная Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 5 декабря 2012 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и пункта 5 статьи 19 Закона республики Татарстан «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобой уполномоченного по правам человека в Российской Федерации».

Поскольку в Российской Федерации много внешних экономических мигрантов из стран, исповедующих различные направления ислама, христианства и даже буддизма, то в связи с этим каждому из этих экономических мигрантов статьей 28 Конституции Российской Федерации гарантирована «свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними».

Все религиозные обряды и церемонии, их проведение должны полностью соответствовать статье 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», а также следует учитывать правовую позицию Конституционного Суда по п. 5 ст. 16 вышеупомянутого закона, признающую данное положение «О свободе совести и о религиозных объединениях» не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (часть 3), 18, 19 (части 1 и 2), 28, 31 и 55 (часть 3), в той мере, в какой он распространяет на такие публичные религиозные мероприятия, такие как молитвенные и религиозные собрания, проводимые в иных местах, кроме тех, которые обозначены в п.п. 1 - 4 ст. 16 указанного Федерального закона. Порядок проведения митингов, демонстраций и шествий, установленный ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», без различий между теми молитвенными и религиозными собраниями, проведение которых может потребовать от органов публичной власти принятия мер, направленных на

обеспечение общественного порядка и безопасности и теми, осуществление которых не связано с такой необходимостью<sup>1</sup>.

В качестве примера названная правовая позиция Конституционного Суда открывает возможность для проведения молитвенных и религиозных собраний в арендованных для этой цели нежилых помещениях с разрешения администрации такого помещения без предварительного уведомления органа исполнительной власти, как это следует из смысла пункта 5 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Правовая позиция, выраженная Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении Конституционного Суда от 5 декабря 2012 г. № 30-П, весьма актуальна для приезжих экономических мигрантов, с учетом того, что для вышеуказанных религиозных мероприятий не всегда могут найтись места, указанные в п. п. 1-4 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях». В конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации вышеназванная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации играет большую роль при разрешении дел судами общей юрисдикции по статье 20.2 «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Весьма справедливой, по нашему мнению, является правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации в отношении вынужденных переселенцев в Постановлении от 21 ноября 2002 г. № 15-П. Как следует из

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2012 г. № 30-П По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ. № 2. 2013.

материалов дела, гражданин Российской Федерации М.А. Мкртчян, имея статус беженца, после совершения им уголовного преступления и вынесения приговора по пункту «б» части второй статьи 213 Уголовного кодекса Российской Федерации, согласно подпункта 1 пункта 3 статьи 9 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» был лишен статуса вынужденного переселенца.

Мера воздействия, предусмотренная подпунктом 1 пункта 3 статьи 9 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах», не соответствует общим принципам уголовной ответственности, а так же конституционно – правовым критериям справедливости и соразмерности. Данная мера представляет собой излишнее ограничение прав граждан, являющихся вынужденными переселенцами. Применительно к данной категории граждан она нарушает принципы юридического равенства и гарантированности государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Таким образом, рассматриваемая мера не соответствует ст. 2, ч. 1 и 2 ст. 19, ч. 1 ст. 45 и ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации. На основании с названной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации норма, изложенная в подпункте 1 пункта 3 статьи 9 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» была исключена.

В конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная в пункте 3 абз. 5-9 Постановления от 21.11.2002 № 15-П, имеет большое значение для внутренних экономических мигрантов, имеющих статус вынужденных переселенцев в случае совершения последними уголовных преступлений.

И в заключении обзора правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, хотелось бы привести его определение от 29.09.2011 N 1297-О-О. Согласно которому, «обязанность по предоставлению измененных сведений и продлению срока временного пребывания

иностранного гражданина на территории Российской Федерации возлагается на принимающую сторону»<sup>1</sup>.

Мы полностью согласны с вышеуказанной правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации и считаем, что она имеет особое значение для развития конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции в Российской Федерации, поскольку в современных существующих условиях труда для внешнего экономического мигранта довольно непросто параллельно с работой решать юридические вопросы, касающиеся его законного пребывания на территории Российской Федерации, поэтому ответственность за предоставление измененных сведений и продление срока временного пребывания иностранного гражданина на территории Российской Федерации должна быть возложена на организацию, которая приняла на работу иностранного работника.

Эта правовая позиция была в дальнейшем учтена в практике Арбитражного суда, например, в постановлении Третьего Арбитражного апелляционного суда от 7 декабря 2012 года по делу № А33-10162/2012.

В целом, характеризуя правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам, затрагивающим права мигрантов следует отметить, что они полностью отвечают принципу справедливости и международному принципу всеобщего уважения прав и свобод человека, и, более того, способствуют его реализации на территории Российской Федерации. Те случаи, когда Конституционный Суд не удовлетворял требования мигрантов, связаны с необходимостью защиты основных прав иных физических лиц, и речь здесь идет не только о гражданах России, но и

---

<sup>1</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2011 № 1297-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сафонова Владимира Анатольевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», статьи 22 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и статьи 18.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 10.10.2013).

иностранных гражданах и лицах без гражданства, находящихся на ее территории. Т. е., в данном случае, на первое место выдвигаются национальные интересы, что соответствует правовой политике в области конституционно-правового регулирования экономической миграции, проводимой Россией. На наш взгляд, проанализированные нами позиции Конституционного Суда Российской Федерации отражают демократические принципы присущие как российскому, так и международному праву.

Верховный Суд Российской Федерации в силу своих полномочий так же участвует в механизме регулирования миграции на территории Российской Федерации. Так, 20 мая 2013 г. Суд дал свой официальный отзыв на проект Федерального Закона Российской Федерации «О внесении изменений в статью 322. 1 Уголовного кодекса Российской Федерации». В частности Верховный Суд Российской Федерации не поддержал ужесточение уголовного наказания за организацию незаконной миграции совершенной группой лиц по предварительному сговору, так как счел, что согласно изменения, внесенным в Уголовном кодексе Российской Федерации в декабре 2012 г., за данное деяние установлено достаточно жесткое наказание и не т причин говорить о неэффективности рассматриваемой нормы в силу довольно короткого срока ее действия<sup>1</sup>.

За 2012 год Верховным Судом Российской Федерации было вынесено семь решений о признании недействительными положений Административного регламента ФМС Российской Федерации в силу их нарушения ими прав человека и несоответствия российскому законодательству<sup>2</sup>.

При анализе практики Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, нами было выявлено, что чаще всего ему приходится разрешать

---

<sup>1</sup> См.: Официальный отзыв от 20 мая 2013 г. №5-ВС-2135/13 на проект Федерального Закона Российской Федерации «О внесении изменений в статью 322. 1 Уголовного кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 10.10.2013).

<sup>2</sup> Официальный сайт ФМС России // Электронный ресурс: URL: <http://www.fms.gov.ru> (дата обращения 10.10.2013).



дела, связанные с недопониманием и неверным толкованием норм российского законодательства регламентирующих правовое положение мигрантов и вопросы, связанные с правовым регулированием миграции. Примером, здесь может являться Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда от 2 февраля 2010 г. №11773/09, в котором рассматривалась жалоба ООО «Научно-производственное объединение «ТехСтрой» на решение Арбитражного Суда Ростовской области, отказавшего ООО в признании незаконным и отмене постановления Управления ФМС по Ростовской области от 22 октября 2010 г. о привлечении общества к административной ответственности, предусмотренной ч. 3 ст. 18. 15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в виде взыскания 400 000 рублей штрафа. Решение Управления ФМС Российской Федерации было вынесено в связи с тем, что общество не уведомило налоговый орган о заключении договора подряда с гражданами Украины, чем нарушило ст. 18 Федерального закона от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В данном случае, Пленум Высшего Арбитражного Суда не поддержал решение Арбитражного Суда по Ростовской области. Так как, для граждан Украины нет необходимости получить приглашение для въезда в Российскую Федерацию, поэтому положение ст. 18 Федерального закона от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», обязывающее заказчика работ уведомлять налоговый орган о привлечении иностранной рабочей, силы не подлежало применению<sup>1</sup>.

Так же, можно привести, как пример, Постановление Президиума Пленума Высшего Арбитражного Суда от 25 октября 2011 г. №5417/11. Некоммерческое партнерство поддержки бизнеса «Саммит» представило в отдел миграционной службы г. Майкопа неверные данные о месте

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ // Электронный ресурс: URL: <http://www.arbitr.ru> (дата обращения 10.10.2013).

проживания граждан США, которые были осуществляли трудовую деятельность в указанном партнерстве. В связи с этим отдел миграционной службы вынес решение о привлечении партнерства к административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 19.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Арбитражный суд Республики Адыгея признал действия отдела миграционной службы правомерными, так же как в последствии их признал правомерными и Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд. Однако, Президиум Пленума Высшего Арбитражного Суда не выявил в материалах дела каких-либо доказательств того, что партнерством были представлены ложные сведения и отменил решения нижестоящих судов<sup>1</sup>.

Проанализировав практику Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, мы приходим к выводу, что существует необходимость в принятии Пленумом Верховного Суда Российской Федерации постановления о незаконной миграции, разъясняющее спорные моменты состава организации незаконной миграции, в целях повышения эффективности регулирования миграции на территории Российской Федерации. Незаконная, или нелегальная, миграция, по нашему мнению – миграция, осуществленная с нарушением миграционного права (отсутствие документов или недействительные документы, необходимые для законного осуществления въезда и выезда из Российской Федерации), а также с нарушением иного права, вследствие чего стало возможным якобы легально осуществить въезд или выезд с территории Российской Федерации (например, подделка документов, попадающая под состав уголовного преступления). Основной проблемой, связанной с участием судебных и правоохранительных органов в механизме регулирования миграции, является проблема толкования и правильного применения норм российского законодательства.

---

<sup>1</sup> Там же.

Эти разъяснения могли бы иметь важное значение и для деятельности таких органов как Прокуратура, Следственный комитет и полиция.

Основная роль правоохранительных органов в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации в лице полиции и Следственного комитета Российской Федерации, по нашему мнению, – борьба с нелегальной экономической миграцией, профилактика преступлений и административных правонарушений среди экономических мигрантов и привлечение к ответственности за совершенные преступления и административные правонарушения. Основную роль Прокуратуры Российской Федерации в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации мы видим в контроле и надзоре за исполнением законодательства в отношении экономических мигрантов, а также контроле и надзоре за процессуальной деятельностью правоохранительных органов в области экономической миграции.

Одним из ярких примеров деятельности полиции в исследуемом нами вопросе явились рейды, проведенные в июле 2013 года, по зачистке торговых рынков Москвы с целью изобличения нелегальных мигрантов, осуществляющих торговлю на этих рынках. Сразу возникает вопрос: почему необходимость подобных рейдов возникла именно сейчас, а не раньше и не позже? Ведь, по словам руководителя Федеральной миграционной службы Российской Федерации Константина Ромодановского, сейчас в России легально работают один миллион восемьсот тысяч мигрантов, нелегально – три с половиной миллиона<sup>1</sup>. Поводом для проведения подобных рейдов послужило нападение торговцев Магомедом Расуловым и его супруги в июле 2013 года на Матвеевском рынке города Москвы на сотрудника полиции Кудряшова Антона Владимировича при исполнении им служебных обязанностей и причинение вышеупомянутому физического вреда. В

---

<sup>1</sup> Матвеевский рынок в Москве, где избил полицейского, будет снесен. 31 июля 2013 г. // Официальный сайт Российской газеты. Электронный ресурс: URL: <http://www.rg.ru> (дата обращения 01.10.2013).

результате рейдов были задержаны сотни человек. По поручению исполняющего обязанности мэра Москвы Сергея Собянина были закрыты около тридцати рынков.

С одной стороны проведена высокоэффективная работа полиции и исполнительной власти города Москвы в целях борьбы с нелегальными экономическими мигрантами. Но с другой стороны, по нашему мнению, в целом, деятельность полиции неэффективна в профилактике нелегальной экономической миграции и привлечении к уголовной и административной ответственности экономических мигрантов, совершивших уголовные преступления или административные правонарушения, поскольку подобные рейды, по нашему мнению, должны проводиться на постоянной основе, а информация о результатах данных рейдов публиковаться в СМИ. Особое мнение по поводу инцидента, произошедшем на Матвеевском рынке города Москвы, выразил Владимир Маркин, официальный представитель Следственного комитета Российской Федерации, отметив, что «можно лишь догадываться, как ведут себя подобные сотрудники, защищая жизнь и безопасность обычных граждан, если они не смогли защитить даже своего коллегу»<sup>1</sup>. Сам факт того, что в результате рейдов было задержано сотни нелегальных экономических мигрантов на территории только Москвы, говорит о том, что эти нелегалы спокойно торговали до этого момента на протяжении долгих лет. Это наводит на мысли, что деятельность по борьбе с нелегальной экономической миграцией не велась вообще, либо всему виной коррупция. И тот и другой вывод однозначно доказывает одно – роль полиции в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации на данном этапе неэффективна, деятельность полиции требует значительного совершенствования.

Для общей оценки работы правоохранительных органов хотелось бы привести, в качестве примера, некоторые статистические данные,

---

<sup>1</sup> Там же.

полученные Прокуратурой Саратовской области года по количеству совершенных преступлений иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Саратовской области, а именно: за 8 месяцев 2013 года возбуждено 166 уголовных дел в отношении иностранных граждан (0,87% от общего числа уголовных дел по области), 50 уголовных дел в отношении лиц без гражданства (0,25% от общего числа уголовных дел по области); за аналогичный период 2012 года возбуждено 191 уголовное дело в отношении иностранных граждан (0,96% от общего числа уголовных дел по области), 60 уголовных дел в отношении лиц без гражданства (0,3% от общего числа уголовных дел по области). Как мы видим, тренд снижающийся. Но что это может означать? Снижение преступности по области? Вряд ли. С учетом того, что превентивная работа ни прокуратурой, ни следственными органами, ни полицией не проводится в той мере, в какой это следует из смысла деятельности вышеупомянутых органов, а количество уголовных дел уменьшается, то это может означать, по нашему мнению, что возросло количество укрытых преступлений, и упала раскрываемость среди преступлений, совершенных экономическими мигрантами.

При анализе правоприменительной практики прокуратуры и полиции в области регулирования миграции в Российской Федерации, нами было отмечено, что чаще всего она связана с расследованиями совершенных мигрантами правонарушений и незаконной миграцией. Что, к сожалению, является негативной тенденцией, но обусловлено сложившейся реальностью.

Следует подчеркнуть, что деятельность правоохранительных органов все же не должна сводиться к применению карательных мер к мигрантам. Правоохранительные органы должны содействовать и защите прав мигрантов, находящихся на территории Российской Федерации.

В связи с вышеизложенным можно сделать вывод, что судебные и правоохранительные органы Российской Федерации принимают самое непосредственное участие в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции. Позиции Конституционного Суда

Российской Федерации адекватны и способствуют реализации демократических принципов в области защиты прав человека. Основная проблема участия рассмотренных органов в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции это недопонимание и неверное толкование норм российского законодательства, что на наш взгляд, может быть изменено в случае должного разъяснения этих норм в Постановлениях Пленумов Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда.

В своей деятельности судебные и правоохранительные органы так же реализуют правовую политику и национальные интересы Российской Федерации в сфере конституционно-правового регулирования экономической миграции.

Некоторый перевес в деятельности правоохранительных органов в сторону карательных функций вызван объективными причинами, такими как рост нелегальной миграции и преступности среди нелегальных мигрантов. Однако не следует сводить деятельность правоохранительных органов в данной сфере исключительно к этим функциям. В противном случае это может серьезно отразиться на конституционно-правовом механизме защиты прав человека в России в целом. Для эффективной реализации исследуемого механизма необходимо взаимодействие всех рассмотренных органов. Решить данную проблему возможно путем принятия Миграционного кодекса Российской Федерации и внесения в него соответствующих положений.

## Заключение

В условиях современных миграционных процессов в Российской Федерации львиную долю занимает экономическая миграция. Ее рост влечет за собой все новые и новые проблемы и создает необходимость совершенствования конституционно-правового регулирования всего спектра связанных с ней вопросов. Выделение экономической миграции в отдельное направление способствует конкретизации принятия точных решений на властном уровне при определении политических целей в условиях дисбаланса иностранных работников в разных регионах нашей страны. Отграничение экономической миграции от других видов миграции по конституционно-правовым критериям создает возможность конкретизации норм конституционного права, регулирующих соответствующие отношения. Поэтому общие тенденции развития конституционного законодательства в области регулирования экономической миграции должны быть направлены не только на совершенствование конституционно-правового статуса экономических мигрантов, но и на социально-экономическое развитие нашей страны. Понятийный аппарат науки конституционного права был так же расширен в результате разработки таких категорий как «легальная экономическая миграция» и «нелегальная экономическая миграция» и проведения различия между ними по субъектам.

В диссертационном исследовании сформулировано понятие конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции и рассмотрены его структурные элементы. Конституционно-правовой механизм регулирования экономической миграции как упорядоченная система элементов создает возможность развития, отношений в области экономической миграции в цивилизованном русле. Особенность разделения действия конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции на внутренних и внешних экономических мигрантов нацелена на узкое, специфическое, тщательное и

систематизированное рассмотрение вопросов органами власти и должностными лицами вопросов, касающихся регулирования экономической миграции.

Российская Федерация является гражданским правовым государством, наивысшей ценностью которого являются права и свободы человека и гражданина, в связи с этим государство должно совершенствовать свое законодательство с тем, чтобы исключить возможность возникновения неправомерных препятствий на пути их осуществления. С этой целью в диссертационном исследовании предлагаются адекватные меры по совершенствованию российского конституционного права. Установление конституционных гарантий и ограничений прав экономических мигрантов является эффективным способом регулирования миграционных процессов.

Предлагаемые в диссертационном исследовании привилегированные гарантии для особой категории соотечественников должны создать тенденцию привлечения высококвалифицированных специалистов на территорию Российской Федерации, что в дальнейшем развитии в глобальном смысле должно создать престиж страны на мировой арене путем научных разработок, открытий, научно-технического прогресса и т.д. Сейчас этот вопрос особенно актуален в условиях дисбаланса потока неквалифицированных и высококвалифицированных экономических мигрантов.

В случаях необходимости могут вводиться и дополнительные ограничения прав экономических мигрантов, которые при этом не должны противоречить принципу недискриминации. В тоже время, установление различных гарантий и ограничений в отношении разных категорий экономических мигрантов не является нарушением этого принципа. Конституционно-правовой статус конкретного лица так же напрямую связан с его гражданством. Кроме того, установление одинаковых гарантий и ограничений в отношении мигрантов, являющихся российскими гражданами



и для иностранцев противоречило бы национальным интересам Российской Федерации.

Заполнить пробелы в российском законодательстве могут помочь нормы международного права, так как вопросы связанные с правовым регулированием экономической миграции на международном уровне являются детально проработанными. В тоже время, для России, в настоящее время обязательным является сравнительно небольшое количество норм, не охватывающих многих нюансов правового регулирования рассматриваемого процесса. На наш взгляд нормы конституционного права Российской Федерации и нормы международного права могли бы эффективно взаимодействовать в вопросах конституционно-правового регулирования экономической миграции.

Установление баланса между национальными интересами и интересами экономических мигрантов – одна из важнейших задач современной правовой политики России. Увеличивающийся поток экономической миграции и неутешительный тренд роста нелегальной миграции требуют особого внимания со стороны органов власти. Правовая политика в рассматриваемой области формируется Президентом РФ, Правительством, Федеральным Собранием. Ее эффективная реализация зависит от согласованного действия не только указанных органов, но так же органов судебной власти и правоохранительных органов. Современная правовая политика Российской Федерации направлена на привлечение в Россию соотечественников из-за рубежа, борьбу с нелегальной миграцией и установление цивилизованных условий для экономических мигрантов с соблюдением интересов граждан.

Эта политика находит свое отражение и в Посланиях Президента Российской Федерации и в актах органов законодательной и исполнительной власти, а так же в правовых позициях Конституционного Суда.

Направление правовой политики государства по рассматриваемому вопросу определяет и то каким образом в дальнейшем будет

совершенствоваться конституционно-правовой механизм регулирования экономической миграции.

Совершенствование конституционно-правового регулирования экономической миграции должно быть основано и на анализе социально-экономических показателей регионов в зависимости от миграционной обстановки. Нецелесообразно привлекать иностранную рабочую силу в местности с высоким уровнем безработицы или на градообразующие предприятия.

Решить проблему «разбросанности» норм регулирующих экономическую миграцию, на наш взгляд, поможет принятие Миграционного кодекса Российской Федерации, проект которого содержится в приложении к данному диссертационному исследованию.

Научные разработки данного диссертационного исследования могут использоваться для таких учебных дисциплин как «Конституционное право Российской Федерации», «Международное право» и спецкурсов, касающихся конституционно-правового регулирования прав человека и гражданина в России. Выводы диссертационного исследования способствуют развитию науки конституционного права и социально-экономического благополучия Российской Федерации.

## Список литературы

### 1. Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 25 декабря 1993 года, с изменениями от 30 декабря 2008 года (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. 21 января.
2. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1995. 5 апреля.

### Международные правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1995. 5 апреля.
2. Конвенция № 97 Международной организации труда «О трудящихся-мигрантах (пересмотренная в 1949 году)» (Заключена в г. Женеве 01.07.1949). // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 177-193.
3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. и доп. От 11.05.1994) // Бюллетень международных договоров. 1998. № 7. С. 20-35.
4. Арабская конвенция о перемещении рабочей силы (в рамках Лиги Арабских государств) 1968 г. // Официальный сайт Лиги Арабских государств. Электронный ресурс: URL: [http:// http://arableagueonline.org](http://arableagueonline.org) (дата обращения 25.10.2011).
5. Конвенция № 131 Международной организации труда «Об установлении минимальной заработной платы с особым учетом развивающихся стран» (заключена в г. Женеве 22.06.1970) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957-1990. Т. II. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1605 - 1608.
6. Конвенции № 143 Международной организации труда «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-

- мигрантам равенства возможностей и обращения» (Заключена в г. Женеве 24.06.1975) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 193-201. (Извлечение)
7. Андский пакт о миграции трудящихся 1977 г. // Официальный сайт Андского сообщества. Электронный ресурс: URL: <http://www.comunidadandina.org> (дата обращения 25.10.2011).
  8. Соглашение о торговых отношениях между СССР и США (заключено в г. Вашингтоне 01.06.1990) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 1. С. 64-75.
  9. Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов (заключена в Страсбурге 24.11.1977) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 19.02.2011).
  10. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (Заключена 18.12.1990) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 492-515.
  11. Соглашение стран СНГ от 13.03.1992 «О гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения» // Бюллетень международных договоров. № 4. 1993.
  12. Договор о Европейском союзе (вместе с Протоколами, Соглашением о социальной политике, Заключительным актом и Декларациями) (г. Маастрихт 07.02.1992), статья 8Б // Единый европейский акт. Договор о Европейском союзе. М.: «Право», 1994 г., С. 45-246.
  13. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в социально-трудовой сфере (Заключено в г. Пекине 18 .12.1992) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 8. С. 78-79.
  14. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о трудовой деятельности и социальной защите

граждан России и Украины, работающих за пределами границ своих государств (заключено в г. Москве 14.01.1993) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 3. С. 23-26.

15. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о трудовой деятельности и социальной защите граждан Российской Федерации, работающих на территории Республики Беларусь, и граждан Республики Беларусь, работающих на территории Российской Федерации (Заключено в г. Москве 24.09.1993) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 22.10.2011).
16. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Испания о сотрудничестве в социально-трудовой сфере (заключено в г. Мадриде 11.04.1994) // Бюллетень международных договоров. 2004. № 10. С. 48-50.
17. Соглашение от 15.04.1994 «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» (с изм., внесенными Протоколом от 25.11.2005 г.) // Бюллетень международных договоров. 1997. № 2. С. 3-7.
18. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны (заключено на о. Корфу 24.06.1994) // Бюллетень международных договоров. 1998. № 8. С. 3-74.
19. Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Армения о трудовой деятельности и социальной защите граждан Российской Федерации, работающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, работающих на территории Российской Федерации (заключено в г. Ереване 19.07.1994) // Бюллетень международных договоров. 1995. № 5.

20. Международный пакт от 16 декабря 1996 г. «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 12. 1994.
21. Европейская социальная хартия (пересмотренная) (принята в Страсбурге 03.05.1996) // Бюллетень международных договоров. 2010. № 4. С. 17-67.
22. Устав Союза России и Беларуси (г. Москве, 23.05.1997) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3596.
23. Решение N 28 Межгосударственного Совета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации «О Договоре о правовом статусе граждан одного государства, постоянно проживающих на территории другого государства-участника Договора от 29 марта 1996 года» (принято в г. Москве 28.04.1998) // Российская газета (Экономический союз). 1998. 12 мая. (Извлечение).
24. Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства (заключено в г. Москве 26.02.1999) // Бюллетень международных договоров. 2002. № 12. С. 3-5.
25. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о временной трудовой деятельности граждан РФ в Китайской Народной Республике и граждан Китайской Народной Республики в Российской Федерации (Заключено в г. Пекине 03.11.2000) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 7. С. 43-48.
26. Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством РФ и Правительством Республики Таджикистан от 30.11.2000 «О взаимных безвизовых поездках граждан» (с изм. от 24.03.2005) // Бюллетень международных договоров. № 11. 2003.
27. Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников Содружества Независимых Государств

(заключена в г. Кишиневе 14.11.2008) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 19.02.2011).

### **Законы**

28. Закон РФ от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2013) // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915.
29. Закон РФ от 11.03.1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2013) // Российская газета. 1992. 30 апреля.
30. Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (в ред. от 22.11.2011) // Российская газета. 1992. 28 августа.
31. Федеральный закон от 19 февраля 1993 № 4528-1 «О беженцах» (в ред. от 02.07.2013) // Российская газета. 1997. 3 июня.
32. Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (в ред. от 25.11.2013) // СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5110.
33. Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (в ред. от 07.06.2013) // Российская газета. 1993. 4 мая.
34. Основ законодательства РФ о нотариате, утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1 (в ред. от 21.12.2013) // Российская газета. 1993. 13 марта.
35. Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве российских граждан на свободное передвижение, выбор места жительства в пределах Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2013) // Российская газета. 1993. 10 августа.
36. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 02.11.2013) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
37. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 05.04.2013) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

38. Федеральный закон от 30 марта 1995 № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» (в ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 1995. № 14. Ст. 1212.
39. Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в РФ» (в ред. от 19.07.2011) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4473.
40. Федеральный закон от 15 августа 1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.
41. Воздушный кодекс РФ от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (в ред. от 02.07.2013) в состав летного экипажа гражданского воздушного судна РФ могут входить только граждане РФ, если иное не предусмотрено федеральным законом // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.
42. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 07.05.2013) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
43. Кодекс торгового мореплавания РФ от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ (в ред. от 03.02.2014) // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.
44. Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (в ред. от 23.07.2013) // СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.
45. Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (в ред. от 06.12.2011) // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.
46. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.
47. Кодекс внутреннего водного транспорта РФ от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ (в ред. от 03.02.2014) // СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.



48. Федеральный закон от 15 декабря 2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (ред. от 02.07.2013) // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.
49. Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2001. № 52 (1 ч.). Ст. 4920.
50. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. (в ред. от 03.02.2014) // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.
51. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ (ред. от 03.02.2014) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.
52. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч.1). Ст. 3.
53. Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в ред. от 02.11.2013) // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.
54. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 28. 12. 2013) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.
55. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. 10.10.2013) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
56. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. 28.12.2013) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.
57. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 № 188-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.
58. Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию

соотечественников, проживающих за рубежом» (в ред. от 11.07.2013) // СЗ РФ. 2006. № 2006. Ст. 2820.

59. Федеральный закон от 18 июля 2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.
60. Федеральный закон от 21 ноября 2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.
61. Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и статьи 7 и 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3461.
62. Федеральный закон от 7 июля 2013 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений в статью 9 Закона Российской Федерации «О государственной границе Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2868.

#### **Подзаконные нормативно-правовые акты**

63. Указ Президента РФ от 27 июля 2007 № 993 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам государственного управления в сфере миграционной политики и признании утратившим силу Указа Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 г. № 2145 «О мерах по введению иммиграционного контроля» (в ред. от 15.01.2013) // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4020.
64. Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 «Об утверждении правил регистрации и снятия граждан российской федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах российской федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» (в ред. от 21.05.2012) // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.

65. Приказ Минтранса РФ от 25 января 2001 г. № 14 «Об утверждении Условий, на которых иностранные граждане и лица без гражданства могут входить в состав экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, за исключением судна рыбопромыслового флота» // Российская газета. 2001. 29 марта.
66. Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ «О регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 30.10.2013) // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.
67. Приказ Госкомрыболовства РФ от 29 июля 2002 г. № 299 «Об утверждении Условий, на которых иностранные граждане и лица без гражданства могут входить в состав экипажа судна рыбопромыслового флота, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации» (в ред. от. 12.08.2009) // Российская газета. 2002. 28 августа.
68. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 10.05.2006 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2006. 11 мая.
69. Приказ ФМС России N 1, Минздравсоцразвития России N 4, Минтранса России N 1, Госкомрыболовства России N 2 от 11.01.2008 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в области содействия занятости населения, Федеральным агентством морского и речного транспорта и Федеральным агентством по рыболовству государственной услуги по выдаче заключений о привлечении и об использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства» (в ред. от 19.09.2013) // Бюллетень нормативно правовых актов органов исполнительной власти. № 28. 2008 (опубликован без приложения № 13).

70. Постановление Правительства РФ от 25.09.2008 № 715 «Об утверждении Правил выплаты участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей компенсации за счет средств федерального бюджета расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации» (в ред. от 27.03.2013) // СЗ РФ. 2008. № 39. Ст. 4452.
71. Постановление Правительства РФ от 13.10.2008 № 758 «Об ускоренной и упрощенной выдаче разрешений на работу иностранным гражданам, заключившим трудовые или гражданско-правовые договоры с автономной некоммерческой организацией «Организационный комитет XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи» или Государственной корпорацией по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта и прибывшим на территорию Российской Федерации в период организации и проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи» (в ред. от 28.08.2013) // СЗ РФ. 2008. № 42. Ст. 4829.
72. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 05.11.2008 «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» // Российская газета. 2008. 6 ноября.
73. Постановление Правительства РФ от 26 мая 2009 № 450 «О Правительственной комиссии по миграционной политике» (ред. от 20.12.2010) // СЗ РФ. 2009. № 22. Ст. 2726.
74. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009 «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 13 ноября.
75. Распоряжение Правительства РФ от 6 сентября 2010 № 1485-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-

Кавказского федерального округа до 2025 года» // СЗ РФ. 2010. №40. Ст. 5107.

76. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.11.2010 «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации» // Российская газета. 2010. 1 декабря.
77. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22.12.2011 «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» // Российская газета. 2011. 23 декабря.
78. Положение о Комитете Государственной Думы по делам национальностей, утв. на заседании Комитета по делам национальностей решением № 3.18-5/3-6 от 15.02.2012 // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по делам национальностей. Электронный ресурс: URL: <http://www.komitet2-4.km.duma.gov.ru> (дата обращения 10.10.2013).
79. Указ Президента РФ от 14.09.2012 № 1289 (в ред. от 14.06.2013) «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // СЗ РФ. 2012. № 38. Ст. 5074.
80. Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1137 «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2013 год» // СЗ РФ. 2012. № 46. Ст. 6345.
81. Распоряжение Правительства РФ от 19 ноября 2012 № 2127-р «Об установлении квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации на 2013 год» // СЗ РФ. 2012. № 48. Ст. 6721.
82. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2012. 13 декабря.

83. Постановление Правительства РФ от 06 марта 2013 № 186 «Об утверждении Правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1035.
84. Распоряжение Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 466-р « Об утверждении «Государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1713 (распоряжение).
85. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» // Российская газета. 2013. 13 декабря.

**Нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации и органов  
местного самоуправления**

86. Постановление Правительства Москвы от 16 сентября 2008 г. № 843-ПП «Об утверждении Положения о порядке оказания адресной экстренной социальной помощи участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей в период транзитного следования через город Москву на территорию вселения» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2008. № 55.
87. Закон города Москвы № 37 от 23 сентября 2009 г. «О поддержке соотечественников за рубежом органами государственной власти города Москвы» // Ведомости Московской городской Думы. 2009. № 11. Ст. 279.
88. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23 сентября 2010г. № 1257 «О программе по реализации государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом на 2011-2013 годы (программа «Соотечественники») // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2010. № 11.

89. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 27 ноября 2012г. № 1229 «О программе «Миграция. Комплексные меры по реализации концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» в Санкт-Петербурге на 2012-2015 годы // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 10.10.2013).
90. Постановление Правительства Саратовской области от 26.07.2013 № 366-П (в ред. от 31.12.2013) «Об утверждении программы Саратовской области по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на 2013-2015 годы» // Собрание законодательства Саратовской области. № 30. 2013.
91. Постановление Правительства Курганской области от 29.07.2013 № 364 «О государственной Программе Курганской области по оказанию содействия добровольному переселению в Курганскую область соотечественников, проживающих за рубежом»(в ред. от 12.11.2013) // Новый мир – Документы. № 61. 2013.
92. Постановление Правительства Тверской области от 03.09.2013 N 421-пп «О долгосрочной целевой программе "Оказание содействия добровольному переселению в Тверскую область соотечественников, проживающих за рубежом, на 2013-2015 годы» (в ред. от 18.12.2013) // Тверская жизнь. № 181. 2013.

## **2. Источники специальной литературы, монографии, книги, словари**

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006. Т. 1. 719 с.
2. Алексеев С.С. Проблемы теории права. В 2-х т. Т. 1. Свердловск, 1980. 396 с.
3. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юрид. лит., 1966. 188 с.

4. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). М.: Проспект, 2010. 256 с.
5. Большая советская энциклопедия: в 30 т. / Под ред. А.М. Прохорова. 3-е изд. М., 1969-1978 гг. 18960 с.
6. Большой юридический словарь / Под ред. А.В. Малько. М.: Проспект, 2009 г. 505 с.
7. Баглай М.В. Конституционное право РФ. М.: Норма-Инфра, 2002. 800 с.
8. Велиева Д. С. Система конституционных, экологических прав и обязанностей в Российской Федерации. М, 2009 г. 219 с.
9. Вельяминов Г.М. Международное экономическое право и процесс. М., 2004. 496 с.
10. Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991 – 2001 гг.): Очерки теории и практики. М.: Городец-издат, 2001. 508 с.
11. Витрук И.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М.: Наука, 1979. 229 с.
12. Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. М.: Юрид. лит., 1985. 176 с.
13. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учебное пособие. М.: Юридическая литература, 1997. 304 с.
14. Волженина В.М. Нормы международного права в российском уголовном процессе. СПб., 2001. 368 с.
15. Горшенев В.М. Участие общественных организаций в правовом регулировании, Госюриздат, 1963. 167 с.
16. Заславская Т.И. Миграция сельского населения. М.: Мысль, 1970. 127 с.
17. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. Изд-во АН СССР, 1958. 181 с.
18. Козлова Е.И. Кутафин О.Е. Конституционное право России. М.: Проспект, 2010. 603 с.
19. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л.А. Окунькова. Изд. 2-е, доп. и перераб. М.: Издательство БЕК, 1996. 1007 с.



20. Конституционное право Российской Федерации. Конспект лекций. Некрасов С.И. М.: 2009. 167 с.
21. Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М.: БЕК, 1998. 462 с.
22. Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М.: Юристъ, 2002. 348 с.
23. Кучинский В.А. Личность, свобода, право. М.: Юрид. лит., 1978. 208 с.
24. Лемешев А.И., Бубич А.В., Зинкевич Г.Г. Глоссарий по миграции. Минск: Информационный центр при МИД Республики Беларусь, 2000. 50 с.
25. Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе России. Учебно-практическое пособие. М.: Спарк, 1997. 90 с.
26. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. М.: Юристъ, 2003. 256 с.
27. Малько А. В. Теория правовой политики. М.: «Юрлитинформ», 2012. 325 с.
28. Маркс К. Капитал. Т.3. М.: Госполитиздат, 1949. 1078 с.
29. Матузов Н.И. Право и личность. Общая теория права: курс лекций. Нижний Новгород, 1993. 776 с.
30. Маунц. Т. Государственное право Германии (ФРГ и ГДР). М.: Иностран. лит., 1959. 596 с.
31. Миграция и национальная безопасность / Гл. ред. В.А. Ионцев. М.: Макс-Пресс, 2003. 148 с.
32. Миграция и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: сб. статей / Под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород: Изд-во Нижегород. Акад. МВД России, 2004.
33. Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции / Под ред. Г. Витковской. М., 2004. 486 с.
34. Общая теория прав человека / Под ред. Е.А. Лукашевой. М.: Норма, 1996. 520 с.

35. Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / Под ред. Н. Ю. Шведовой. М.: Русский язык, 1987. 796 с.
36. Попов В.И. Проблемы трудового права России. М.: Изд-во Московского университета, 2003. 138 с.
37. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения (Вопросы теории). М.: ИСПИ РАН, 2003. 238 с.
38. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. Харьков: Консум, 2000. 619 с.
39. Смирнов В.Г. Функции советского уголовного права. Изд-во ЛГУ, 1965. 145 с.
40. Садовская Е.Ю. Миграция в Казахстане на рубеже XXI века: основные тенденции и перспективы. Алма-Ата, 2001. 260 с.
41. Староверов В.И. Город или деревня. М.: Просвещение, 1972.
42. Стучка П.И. Революционная роль советского права. М.: Сов. законодательство, 1934. 160 с.
43. Теория государства и права. Курс лекций. / Под. ред. д.ю.н., заслуженного деятеля науки РФ, академика Академии гуманитарных наук и Академии политических наук, проф. Н.И. Матузова, д.ю.н., профессора А.В. Малько. М., 1997. 672 с.
44. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М.: Юристъ, 1995. 672 с.
45. Толковый словарь русского языка: в 4 т. Т.2 / Под ред. Д.Н. Ушакова. М.: Гос. изд-во иностр. и нац. слов, 1938. 1040 стб.
46. Толковый словарь русского языка с включением сведений о происхождении слов / РАН. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. Отв. ред. Н.Ю. Шведова. – М., 2011: Издательский центр «Азбуковник». 1175 с.
47. Тоцкий Н.Н. Введение в миграционное право. Миграционное право как подотрасль конституционного права Российской Федерации. Нормативные акты, регулирующие правоотношения с участием мигрантов. – М.: Диалог МГУ, 1999. 153 с.

48. Трудовое право / Под ред. Паниной А.Б. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. 272 с.
49. Тюркин М.Л. Историко-правовой анализ миграционных систем России, США, Франции и ФРГ. М.: ВНИИ МВД России, 2004. 117 с.
50. Тюрюканова Е.В. Принудительный труд как результат нелегальной миграции и торговли людьми в России. Исследование социальной программы по борьбе с принудительным трудом. М., 2003. 120 с.
51. Универсальный словарь по русскому языку: все слов. под одной обл. С-Пб.: Весь, 2009. 1173 с.
52. Хижняк В.С. Взаимодействие национального права России и международного права: конституционные основы. Саратов, 2007 г. 278 с.
53. Шейндлин Б.В. Сущность советского права. Изд-во ЛГУ, 1959. 139 с.
54. Эбзеев Б.С. Конституционные основы свободы личности в СССР. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1982. 137 с.
55. Элементарные начала общей теории права: учеб. пособие для вузов / Под общей ред. д. ю. н., проф. В. И. Червонюка. М.: Колосс, 2003. 544 с.
56. Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов: Учеб. пособие. М.: Издательство РГСУ; Академический Проект, 2007. 472 с.
57. Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М.: Госюриздат, 1961. 172 с.
58. Continued effectiveness of the Organization in view of the new challenges: Doc. MC/1631 / Intergovernmental Committee for Migration. Geneva, 1989. P. 12-14.

### **3. Научные статьи, публикации и обзоры в периодических изданиях**

1. Ахиезер А.С. Диалектика урбанизации и миграции в России // Общественные науки и современность. 2000. № 1. С.78-79.
2. Баранов В.М. Незаконная миграция в современной России: понятие, виды, эффективность противодействия // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы,

- эффективность защиты: сборник статей / Под ред . В.М. Баранова. Нижний Новгород: Изд-во Нижегород. акад МВД России, 2004. С. 44-49.
3. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вест. Моск. ин-та. Серия 11. Право. 1998. № 3. С. 6
  4. Валетминский И., Зыкова Т. Как заработать на России // Российская газета. 2005. 22 апреля.
  5. Войников В.В. Правовые аспекты миграционной политики ЕС. Текст выступления, подготовленного для IV Форума «Диалог цивилизаций», Родос, 27 сентября-1 октября 2006.
  6. Гаджиев Г. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное право: Восточно-европейское обозрение 1999. № 3. С. 83.
  7. Гойман В. И. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву: «Круглый стол» журнала «Государство и право» // Государство и право. 1998. № 7.
  8. Демографический ежегодник России. 2009: Стат. Сб. / Д 31 Росстат. М., 2009. С. 422.
  9. Ершова Е.А. Международное и российское трудовое право // Трудовое право. 2006. № 12. С. 75.
  10. Заметина Т.В. Конституционные основы национальной политики Российской Федерации: к новой концепции // Правоведение. СПб., 2009. № 4. С. 117–122.
  11. Ионцев В.А. Миграция населения. Вып. 3: Международная миграция. М., 2001. С. 102.
  12. Кабышев В.Т. Конституция 1993года – символ эпохи постсоветской России. // 20 лет Конституции Российской Федерации: становление, проблемы и тенденции развития. Саратов, 2013 г. С. 21.
  13. Красинец С.Е. Нелегальная миграция в России: выбор стратегии регулирования / Е.С. Красинец, С.Е. Кубишин, Е.В. Тюрюканова //

- Иммиграционная политика западных стран: Альтернативы для России / Под ред. Г. Витковской. М., 2002. С. 82.
14. Курбатов А. Конституционный Суд без работы не останется // Прав. новости. 2001. 9 апр.
15. Лебедев В. А. Ограничения политических прав и свобод граждан в Российской Федерации. // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 2.
16. Лебедева Н. Переезжающая Бразилия // Российская газета. 2006. 22 февраля.
17. Ли Э. Глобализация и нормы в области труда: обзор проблем // Международный обзор труда. М., 1998. Т. 136. N 1-2. С. 154-155.
18. Малько А.В. Механизм правового регулирования. Лекция А.В Малько // Журнал «Правоведение». 1996. № 3. С. 54-62.
19. Мальцев Г.В. Права личности: юридическая норма и социальная действительность // Конституция СССР и правовое положение личности. М., 1979. С. 50.
20. Международная миграция населения: Россия и современный мир. – Вып. 1-11 (Научная серия) / Гл. ред. В.А. Ионцев. М., 1998-2003.
21. Миграция и внутренняя безопасность. Аспекты взаимодействия: сб. материалов IX Международного семинара по актуальным проблемам миграции, 23-24 июня 2003 г. М., 2003.
22. Миграция населения. – Вып. 1-6 // Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2001.
23. Миграция населения. Вып.2: Трудовая миграция в России: Миграционная политика. М., 2002. С. 10.
24. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. Вып5: Стадии миграционного процесса. М., 2001. С. 19-26.
25. Талалаев А.Н. Два вопроса международного права в связи с Конституцией РФ // Государство и право. 1998. № 3. С. 64.

26. Толстик В. А. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву: «Круглый стол» журнала «Государство и право» // Государство и право. 1998. № 7. С.37.
27. Тюркин М.Л. Сущность, структура и перспективы совершенствования миграционного процесса в Российской Федерации // Государство и право. 2004. №9. С. 98-100.
28. Тюрюканова Е.В. Денежные переводы мигрантов: беда или благо? // Население & Общество. Информационный бюллетень Центра демографии и экологии человека Института народохозяйственного прогнозирования РАН. Май 2006, №98. Стр. 1.
29. Хабриева Т.Я. Основные направления развития миграционного законодательства // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: сборник статей. Нижний Новгород: Изд-во Нижегород. Акад. МВД России, 2004. С. 7-18.
30. Эбзеев Б. С. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву: «Круглый стол» журнала «Государство и право» // Государство и право. 1998. № 7.
31. Calling a spade a spade // The Moscow News. 11-17 December, 2012 (№77). P. 6-7.
32. Commission Communication on a Common Policy on Illegal Immigration (COM(2001)672) of 15 November 2001.
33. Comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union, 28 February 2002, OJ C 142 of 14 June 2002.
34. Recommendations on statistics of international migration statistical papers. Series M. №58. New York: United Nations, 1980. P.257.

#### 4. Авторефераты диссертаций и диссертации

1. Балашова Т. Н. Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: автореф. дисс. ... д. ю.н. Пенза, 2010. 42 с.
2. Галияхметова К.Д. Конституционно-правовое регулирование положения мигрантов в Российской Федерации: дисс. ... к. ю. н. М., 2006. 233 с.
3. Горохов Д.Ю. Конституционно-правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации на современном этапе: автореф. дисс. ... к. ю. н. М., 2011. 25 с.
4. Должиков А. В. Конституционные критерии допустимости ограничения основных прав человека и гражданина: автореф. дисс. ... к. ю. н. Тюмень, 2003. 22 с.
5. Канашевский В.А. Международные договоры РФ и акты гражданского законодательства: соотношение и взаимодействие разносистемных источников: автореф. дисс. ... к. ю. н. Казань, 2000. 24 с.
6. Командиров А.А. Конституционный принцип запрета дискриминации в сфере труда в Российской Федерации: дисс. ...к. ю. н. Саратов, 2011. 174 с.
7. Комкова Г.Н. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека и гражданина в России: понятие, содержание, механизм защиты: автореф. дисс. ... д. ю. н. Саратов, 2003. 40 с.
8. Отставнова Е. А. Конституционные основы защиты права человека и гражданина на охрану здоровья и медицинскую помощь в современной России: дисс. ...к.ю.н. Саратов, 2010. 245 с.
9. Пилюгина И. В. Конституционные основы правового регулирования статуса мигрантов в Российской Федерации: дисс. ... к. ю. н. М., 2008. 250 с.
10. Подмарев А. А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дисс. ... к. ю. н. Саратов, 2001. 28 с.

11. Прудникова С.А. Административно правовое регулирование миграции населения в Российской Федерации: автореф. дисс. ... к. ю. н. М., 2003. 24 с.

## **5. Судебная практика**

### **Акты Европейского Суда по правам человека**

1. Постановление Европейского Суда по правам человека от 2 мая 1997 (жалоба № 30240/96) «D. против Великобритании (D. v. the United Kingdom)» // Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека. 1997. № 3.
2. Постановление Европейского суда по правам человека от 20 июня 2013 «Дело Сидиковы (Sidikovy) против России» // Электронный ресурс: URL: <http://www.echr.coe.int> (дата обращения 20.07.2012).

### **Акты Экономического суда СНГ**

3. Решение Экономического суда СНГ от 11 сентября 1996 г. № С-1/14-96 «О толковании понятий «беженец», «мигрант», «вынужденный переселенец» применительно к Соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г. // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 19.02.2011).

### **Акты Конституционного Суда Российской Федерации**

4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12.07.2006 № 264-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Косаревой Зои Андреевны на нарушение её конституционных прав частью второй статьи 6, частями первой и второй статьи 24 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 6. 2006.
5. Определение Конституционного Суда РФ от 12.10.2006 № 155-О «По жалобе гражданина Украины Х. на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении



распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)», пунктом 13 статьи 7 и пунктом 13 статьи 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 5. 2006.

6. Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2011 № 1297-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сафонова Владимира Анатольевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», статьи 22 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и статьи 18.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 10.10.2013).
7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2012 г. № 30-П По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 2. 2013.

#### **Акты Верховного Суда Российской Федерации**

8. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (ред. от 05.03.2013) // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 12. 2003.
9. Официальный отзыв от 20 мая 2013 г. №5-ВС-2135/13 на проект Федерального Закона Российской Федерации «О внесении изменений в

статью 322. 1 Уголовного кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 10.10.2013).

### **6. Электронные ресурсы**

1. Информационный портал «Наша Раша» // Электронный ресурс: URL: <http://naciarusia.ru> (дата обращения 19.02.2011).
2. Официальный сайт ООН в России // Электронный ресурс: URL: <http://un.org> (дата обращения 19.02.2011).
3. Сайт интернет-журнала Демоскоп Weekly // Электронный ресурс: URL: <http://demoscope.ru> (дата обращения 3.11.2013).
4. Доклад Всемирного банка. Брюссель, 16.01.2007 // Электронный ресурс: URL: <http://go.worldbank.org/DJTI1O4WG0> (дата обращения 21.08.2011).
5. Кудрина Л.В. Пространство свободы, безопасности и правопорядка. Европейский Союз: факты и комментарии, выпуск 48, апрель-июнь 2007 // Электронный ресурс: URL: <http://www.edc-aes.ru>.
6. Выступление генерального секретаря Евразийского экономического сообщества Григория Рапоты на экономическом форуме ОБСЕ, Прага, 23 мая 2005 г. // Электронный ресурс: URL: <http://evrazes.ru> (дата обращения 25.10.2011).
7. Официальный сайт Совета Европы // Электронный ресурс: URL: <http://coe.int> (дата обращения 25.10.2011).
8. Официальный сайт телеканала NTD // Электронный ресурс: URL: <http://ntdtv.ru> (дата обращения 09.12.2012).
9. Новостной сайт Интерфакс // Электронный ресурс: URL: <http://interfax.ru> (дата обращения 04.09.2013).
10. Пенсионное обеспечение лиц в соответствии с нормами международных договоров // Электронный ресурс URL: <http://www.pfr.kirov.ru> (дата обращения 04.09.2013).

- 11.Официальный сайт УФМС России по Республике Мордовия // Электронный ресурс: URL: [http://www.fmsrm.ru/doc\\_114.html](http://www.fmsrm.ru/doc_114.html) (дата обращения 15.07.2012).
- 12.Доклад МИД РФ «О ситуации с правами человека в ряде государств мира». Москва. 2013 г. // Электронный ресурс: URL: <http://ria.ru> (дата обращения 05.12.2013).
- 13.Доклад министерства иностранных дел Республики Беларусь «Нарушения прав человека в отдельных странах мира в 2012 г.». Минск. 2013 г. // Электронный ресурс: URL: <http://www.embassybel.ru> (дата обращения 05.12.2013).
- 14.Британская королева объявила о новых ограничениях прав мигрантов // Взгляд. Независимая газета. 8 мая 2013 г. Электронный ресурс: URL: <http://www.vz.ru> (дата обращения 10.10.2013).
- 15.Интернет-газета «Коммерсант. ru». 9 декабря 2013 г. // Электронный ресурс: URL: <http://www.kommersant.ru> (дата обращения 20.12.2013).
- 16.Учительская газета. 27 сентября 2013 г. // Электронный ресурс: URL: <http://www.ug.ru> (дата обращения 20.12.2013).
- 17.Центр юридической помощи «Докэспресс» // Электронный ресурс: URL: <http://docexpress.ru/DocExpress/ShowArticle.aspx?ID=107> (дата обращения 25.01.2013).
- 18.ФМС выяснила число нелегальных мигрантов // Взгляд. Независимая газета. 22 марта 2013 г. Электронный ресурс: URL: <http://www.vz.ru> (дата обращения 10.10.2013).
- 19.Арендодателей обяжут регистрировать своих жильцов. 4 июля 2012 г. Первый мультипортал // Электронный ресурс URL: <http://www.km.ru> (дата обращения 20.10.2013).
- 20.Официальный сайт Совета Федерации Российской Федерации // Электронный ресурс URL: <http://council.gov.ru> (дата обращения 14.07.2013).

- 21.В. Матвиенко: Проблема мигрантов – одна из самых болевых точек России. 6 июня 2013 г. Сайт РБК. // Электронный ресурс: URL: <http://www.rbc.ru> (дата обращения 14.07.2013).
- 22.Официальный сайт Комитета ГД РФ по конституционному законодательству и государственному строительству // Электронный ресурс: URL: <http://www.komitet2-9.km.duma.gov.ru> (дата обращения 14.07.2013).
- 23.В России появится Миграционный кодекс. 20 мая 2013 г. // Газета «Известия». Электронный ресурс: URL: <http://izvestia.ru> (дата обращения 14.07.2013).
- 24.Итоговый документ семинара-совещания на тему: «Региональные особенности реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (на примере Сибирского федерального округа)», утв. 21.02.2013г. решением Комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока. Официальный сайт Комитета ГД РФ по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока // Электронный ресурс: URL: <http://www.komitet2-1.km.duma.gov.ru> (дата обращения 14.07.2013).
- 25.Обзор правовых актов, принятых московской городской думой по основным направлениям жизнедеятельности города в 1994-2012 годах // Официальный сайт Московской городской Думы. Электронный ресурс: URL: <http://www.duma.mos.ru> (дата обращения 01.08.2013).
- 26.Миграция на законных основаниях // Официальный сайт Самарской Губернской Думы. Электронный ресурс: URL: <http://samgd.ru> (дата обращения 14.07.2013).
- 27.Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (утв. Президентом РФ) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 20.07.2013).

- 28.Перечень поручений по реализации Послания Федеральному Собранию. 22 декабря 2012г. Номер поручения Пр.3410, п. 3.15 // Официальный сайт Президента России. Электронный ресурс: URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения 25.08.2013).
- 29.Столичные власти хотят обязать мигрантов проходить медкомиссию. 4 сентября 2013 г. // Электронный ресурс: URL: <http://news.mail.ru> (дата обращения 04.09.2013).
- 30.Около 9,5% ВИЧ-инфицированных в Москве в 2013 году являются мигрантами. 9 сентября 2013 г. // Информационный портал Экобыт.ру. Электронный ресурс: URL: <http://www.ecobyt.ru> (дата обращения 05.10.2013).
- 31.Официальный сайт ФМС России // Электронный ресурс: URL: <http://www.fms.gov.ru> (дата обращения 10.10.2013).
- 32.Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ // Электронный ресурс: URL: <http://www.arbitr.ru> (дата обращения 10.10.2013).
- 33.Матвеевский рынок в Москве, где избили полицейского, будет снесен. 31 июля 2013 г. // Официальный сайт Российской газеты. Электронный ресурс: URL: <http://www.rg.ru> (дата обращения 01.10.2013).
34. Рабочая встреча с директором Федеральной миграционной службы Российской Федерации Константином Ромодановским// <http://www.kremlin.ru> (дата последнего обращения 1 марта 2014 г.).

## **Структура Миграционного Кодекса Российской Федерации**

**Глава 1. Основные понятия.**

**Глава 2. Права, свободы мигрантов на территории Российской Федерации и дополнительные гарантии прав экономических мигрантов**

**Глава 3. Обязанности мигрантов на территории Российской Федерации.**

**Глава 4. Государственные органы Российской Федерации и ее субъектов и их полномочия в реализации и правовом регулировании**

**Глава 5. Ответственность за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации.**

**Заключительные положения.**

## **Глава 1. Основные понятия.**

### **Статья 1. Миграционное законодательство Российской Федерации.**

Миграционное законодательство Российской Федерации состоит из Конституции Российской Федерации, общепризнанных норм и принципов международного права, международных договоров, участницей которых является Российская Федерация, настоящего Кодекса и законов Российской Федерации.

### **Статья 2. Принципы миграционного законодательства Российской Федерации.**

Миграционное законодательство Российской Федерации основано на принципах уважения прав и свобод человека и гражданина, законности, равенства перед законом и справедливости, обеспечения соответствия миграционного законодательства Российской Федерации общепризнанным нормам международного права, применения инновационных методов и обеспечения прозрачности в регулировании миграционных процессов.

### **Статья 3. Основные понятия.**

**1.** Мигрантом признается лицо, перемещающееся на территорию или по территории Российской Федерации для удовлетворения своих материальных и моральных потребностей и реализации социально-экономических прав и свобод;

**2.** Членами семьи мигранта признаются, жена или муж, несовершеннолетние дети до 18 лет, совершеннолетние нетрудоспособные дети, а так же находящиеся на его попечении родители или иные близкие родственники (сестры, братья, племянники, внуки);

**3.** Документы, подтверждающие личность мигранта – паспорт, свидетельство о рождении или иные документы, позволяющие удостоверить личность мигранта;

**4.** Документ для пересечения границы – виза, заграничный паспорт, гражданский паспорт, а так же иные документы, подтверждающее личность мигранта и иные документы, необходимые лицу для пересечения государственной границы Российской Федерации согласно международным договорам и ее законодательству.

**5.** Разрешение на работу – разрешение на осуществление трудовой деятельности на территории Российской Федерации, выданное иностранцу

или лицу без гражданства на основании данного Кодекса, уполномоченным на то органом Российской Федерации;

**6.** Место жительства – это жилое помещение в котором мигрант постоянно или временно проживает и где он зарегистрирован;

**7.** Место пребывания это не считающееся местом жительства гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, туристическая база, кемпинг или иные общественные места и жилище, в котором мигрант не зарегистрирован;

**8.** Экономическим мигрантом признается лицо, мигрирующее на территорию по территории Российской Федерации в целях осуществления трудовой деятельности и извлечения экономической выгоды;

**9.** Временным экономическим мигрантом признается лицо, находящееся на территории Российской Федерации менее 183 дней в году и осуществляющее на ее территории трудовую деятельность;

**10.** Легальным экономическим мигрантом признается лицо, осуществившее перемещение физического лица на территорию Российской Федерации с соблюдением всех норм миграционного законодательства РФ и норм ее международных соглашений в сфере миграции;

**11.** Нелегальным экономическим мигрантом признается лицо осуществившее миграцию на территорию РФ с нарушением ее миграционного права а также с нарушением норм международного права;

**12.** Нарушение миграционного законодательства Российской Федерации – это неправомерное деяние (действие или бездействие), несоответствующее предписаниям российского миграционного законодательства;

**13.** Дополнительные гарантии прав мигрантов в Российской Федерации – это права мигрантов, закрепляемые в настоящем Кодексе в качестве гарантий соблюдения и реализации их основных прав и свобод, а так же обязанности государственных органов по отношению к мигрантам, установленные настоящим Кодексом;

**14.** Миграционные отношения – это регулируемые российским право отношения, складывающиеся между мигрантом с одной стороны и Российской Федерацией с другой стороны общественные отношения.

**15.** Ответственность за нарушение миграционного законодательства это меры принудительного воздействия применяемые уполномоченными на то органами в соответствии с принципами миграционного законодательства РФ и на основании положений настоящего Кодекса, а также Уголовного Кодекса РФ и Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.