

Колокольцев Алексей Владимирович

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

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2014

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном
образовательном учреждении
высшего профессионального образования
«Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент, профессор
Хижняк Вероника Сергеевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой конституционного и
международного права Поволжского
института управления им. П. А. Столыпина
ФГБОУ ВПО «Российская академия
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской
Федерации»
Велиева Джамиля Сейфаддиновна

кандидат юридических наук, доцент кафедры
государственно-правовых дисциплин ФГКОУ
ВПО «Академия управления Министерства
внутренних дел Российской Федерации»
Громова Ольга Николаевна

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный
университет» (Юридический факультет)

Защита диссертации состоится «29» сентября 2014 года в 12.00 часов на
заседании Диссертационного совета Д 212.239.02 при ФГБОУ ВПО
«Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г.
Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, зал заседаний.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте
<http://www.ssla.ru> ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая
академия».

Автореферат разослан «___» _____ 2014 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

В.В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 вызывает 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 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.

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 ограничениях 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 Российской Федерации, органов исполнительной власти Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции;

10) рассмотреть правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, 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., Паньшин А.И., Петров В.Н., Петровец М.В., Решетин В.М., Торохов А.Н., Тоцкий Н.Н., Тюркин М.Л., Хома С. П. и других.

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 Аграновская А.В., Алексеев С.С., Баглай М.В., Бондарь Н.С., Бойцова В.В., Бойцова Л.В., Бородин В.В., Бородин С.С., Велиева Д. С., Воеводин Л.Д., Витрук Н.В., Гошуляк В.В., Кабышев В.Т., Кутафин О.Е., Комкова Г.Н., Лукашева Е.А., Лукашук И.И., Малеин Н.С., Малько А.В., Матузов Н.И., Миронов О.О., Мордовец А.С., Нерсисянц В.С., Подмарев А.А., Решетов Ю.С., Рудинский Ф.М., Синюков В.Н., Топорнин Б.Н., Туманов В.А., Хижняк В.С., Фарбер И.Е., Эбзеев Б.С. 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 Российской Федерации, законы Российской Федерации, указы Президента и постановления Правительства Российской Федерации, проекты федеральных законов, имеющие отношение к теме диссертационного исследования, конституции (уставы) и 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, а также 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 и в рассмотрении конституционно-правовых аспектов формирования правовой политики в области экономической миграции и национальных интересов в данной сфере.

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 (иностраннй гражданин, лицо без гражданства), осуществляющий перемещение на территорию Российской Федерации в нарушение ее законодательства. Исходя из положений Конституции Российской Федерации, 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 Конституции Российской Федерации 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 различий в 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. Введение дополнительных обязанностей для работодателей, нанимающих иностранных работников, также может положительно сказаться на развитии механизма конституционно-правового регулирования экономической миграции в России.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования состоит в его научно-познавательном значении, в возможности дальнейшего развития науки конституционного права и учебного процесса. Диссертация нацелена на решение актуальных вопросов 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 Российской Федерации. Практические советы по совершенствованию деятельности органов законодательной и исполнительной власти могут быть применены

соответствующими органами и должностными лицами всех уровней, а также они могут быть использованы в учебном процессе, при разработке курса лекций по конституционному праву Российской Федерации и спецкурсов.

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

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, ставятся цели и задачи работы, определяются объект и предмет исследования, его теоретико-методологическая, нормативная и эмпирическая основы, раскрывается научная новизна и формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения о теоретической и практической значимости работы.

Первая глава «Понятие экономической миграции и особенности ее правового регулирования в конституционном праве Российской Федерации и в международном праве» посвящена анализу понятия экономической миграции, исследованию вопросов регулирования экономической миграции в российском законодательстве и законодательстве зарубежных государств.

В первом параграфе «Понятие экономической миграции, миграционного процесса и их причины» произведен анализ различных точек зрения на понятие миграции, представлена классификация миграции, исследованы причины и рассмотрено понятие экономической миграции в Российской Федерации. В частности, в параграфе отмечается, что экономическая миграция является отдельным направлением миграции. Причиной перемещения, рассматриваемой категории мигрантов является отсутствие в месте их проживания (на родине, если речь идет о внешних мигрантах) работы, соответствующей квалификации или желаемому размеру заработной платы. Выделяется цель осуществления экономической миграции – улучшение финансового, экономического состояния. Подобная миграция влечет за собой изменение конституционно-правового статуса соответствующих лиц.

В работе даны определения понятий «миграция» и «миграционный процесс». «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.

«Миграционный процесс» по отношению к понятию «экономическая миграция» обладает специфическими признаками, а именно: непосредственно экономические причины переселения (маленькая зарплата, экономическая отсталость региона проживания), юридическое сопровождение факта перемещение (наличие необходимых документов, требуемых государственными органами принимающих стран, для трудящихся-мигрантов или иностранных работников) и юридическое сопровождение труда на новом месте жительства.

Проведенный анализ конституционного законодательства и норм международного права позволил выявить сходство и отличие таких категорий как: «экономическая миграция», «социально-экономическая миграция», «трудовая миграция». Выделить различные виды экономической миграции и сформулировать такие понятия, как «легальная экономическая миграция» и «нелегальная экономическая миграция», а также дать конституционно-правовые критерии их разграничения. Тем самым был расширен понятийный аппарат науки конституционного права.

Указывается на тот факт, 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.

Также в данном параграфе приведена авторская классификация видов экономической миграции в Российской Федерации. Были выделены такие ее виды, как внутренняя экономическая миграция, осуществляемая гражданами в пределах границ государства их гражданства, и внешняя, осуществляемая

иностранными гражданами, сопряженная с пересечением границ Российской Федерации. Также экономическую миграцию можно разделить на временную и долгосрочную, добровольную и недобровольную, легальную и нелегальную, экономическую иммиграцию, реэмиграцию и репатриацию. Отмечается, что один и тот же случай экономической миграции может относиться одновременно к разным ее видам.

Рассмотрение всех указанных понятий необходимо для совершенствования норм конституционного права в области регулирования экономической миграции, так как дает достаточно полное представление о особенностях правоотношений и участвующих в них субъектов.

Во втором параграфе «Международно-правовые стандарты в области правового регулирования экономической миграции и их место в правовой системе Российской Федерации» рассматривается применение положений международных документов в области регулирования экономической миграции в российском праве.

Перспективы развития конституционно-правового регулирования экономической миграции в Российской Федерации связаны с ратификацией актов международных организаций, поскольку рассматриваемая проблема нашла достаточно подробное отражение в документах, разработанных и действующих в рамках ООН, МОТ и др. Нормы международного права в рассматриваемой сфере являются более проработанными, чем нормы российского законодательства, и отвечают международно-правовым стандартам прав человека.

Положительное влияние на развитие конституционно-правового регулирования экономической миграции в Российской Федерации может оказать использование нормотворческого опыта международных организаций, в том числе и тех, членом которых Российская Федерация не является, например, Евросоюза.

На основе проанализированного материала утверждается, что международное право и внутригосударственное право России находятся во

взаимодействии в области конституционно-правового регулирования экономической миграции в Российской Федерации. Следует отметить, что в России могут применяться только те нормы международного права, которые содержатся в ратифицированных международных договорах. В то же время договоров, касающихся правового регулирования экономической миграции, немного, что значительно сужает для нее стандарты, принятые в международном праве. Анализ международного права позволяет сделать вывод о необходимости ратификации ряда международных договоров, что позволит усовершенствовать и конституционно-правовое регулирование экономической миграции в Российской Федерации.

Проведенное исследование позволяет говорить о формировании во многих международных организациях своей международно-правовой политики в сфере правового регулирования экономической миграции, направленной на регулирование миграционных потоков, противодействие нарастающей нелегальной миграции, создание новых возможностей для доступа мигрантов к легальным рынкам труда и эффективной интеграции мигрантов в принимающее общество.

Вторая глава «Особенности конституционно-правового статуса экономических мигрантов в Российской Федерации» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Права и обязанности экономических мигрантов в конституционном праве Российской Федерации» анализируются основные права и свободы, закрепленные в конституционном праве Российской Федерации и международном праве, исследуются различные точки зрения по определению понятия «конституционно-правовой статус».

Автором сделан вывод о том, что конституционно-правовой статус экономических мигрантов представляет собой совокупность прав и свобод, обязанностей и ответственности личности, которые нашли свое четкое правовое закрепление в нормах права, устанавливающих его правовое положение в обществе. При этом конкретный статус зависит от того,

является экономический мигрант гражданином России или иностранцем.

Для внутренних экономических мигрантов, граждан Российской Федерации, которые изъявили желание трудиться за пределами своего родного региона, 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 являющихся гражданами Российской Федерации, но трудящихся на ее территории, основу конституционно-правового статуса будут составлять, как и для граждан Российской Федерации, нормы международного права, нормы, закрепленные в Федеральном законе Российской Федерации «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а также часть норм, закрепленных в Конституции Российской Федерации.

В отношении внешних мигрантов может действовать национальный, специальный 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.

Сделан вывод, 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.

Второй параграф «Конституционно-правовые гарантии защиты прав экономических мигрантов в Российской Федерации» посвящен гарантиям обеспечения прав и свобод экономических мигрантов, закрепленных в конституционном праве России и в международном праве.

Обеспечить гарантии защиты прав и свобод экономических мигрантов возможно путем уточнения конституционных норм, либо изменением

некоторых норм федерального законодательства. В особенности для экономических мигрантов важную роль играют гарантии обеспечения их трудовых прав. Трудовое законодательство России устанавливает равные гарантии реализации прав как для внутренних экономических мигрантов, так и для внешних.

Эффективность реализации конституционно-правовых гарантий защиты трудовых и социальных прав и свобод экономических мигрантов напрямую зависит от деятельности и мероприятий, проводимых государственными органами.

В параграфе отмечается, что 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. Для внутренних экономических мигрантов существует больше конституционно-правовых гарантий, чем для внешних, что часто связано с наличием ограничений прав последних или установлением в отношении них определенного правового режима.

Роль конституционно-правовых гарантий в конституционно-правовом регулировании экономической миграции состоит в создании справедливых условий для всех физических лиц. Кроме того, объем гарантий помогает уточнить конституционно-правовой статус конкретного лица, участвующего в миграционном процессе.

Одной из главных гарантий можно считать запрет дискриминации в отношении мигрантов. Как показывает диссертационное исследование, подобное явление существует и в отношении внутренних экономических мигрантов.

Говоря о гарантиях прав внешних экономических мигрантов, следует отметить, что государство не в состоянии обеспечить их реализацию в отношении нелегальных мигрантов. В целях повышения гарантий экономических мигрантов необходимо не только предпринимать меры для

борьбы с 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.

Для добросовестных работодателей можно предоставить дополнительные налоговые льготы и закрепить их в Налоговом кодексе Российской Федерации, или увеличить квоты на привлечение иностранной рабочей силы, и закрепить это положение в Миграционном кодексе Российской Федерации.

В третьем параграфе «Конституционно-правовые основы ограничения прав экономических мигрантов в Российской Федерации» исследуются вопросы законных и незаконных методов ограничения в праве экономических мигрантов.

В работе указывается, что конституционные ограничения – это установленные в Конституции Российской Федерации границы, в пределах которых субъекты могут использовать свои права и свободы.

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.

Ограничения могут быть правомерными и неправомерными. Неправомерные ограничения прав 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. Автором делается вывод, что неправомерное ограничение сопряжено с дискриминацией.

Правомерными ограничениями прав мигрантов можно признать те, которые не противоречат Конституции Российской Федерации, ее международным обязательствам, не унижают человеческое достоинство, соответствуют демократическим принципам. Их целью является поддержание безопасности в государстве, реализация национальных интересов. Любые ограничения прав должны быть адекватны и соразмерны указанным целям.

Существующие в российском законодательстве ограничения являются достаточными для осуществления конституционно-правового регулирования экономической миграции в России. Основная работа в области совершенствования законодательства в данной сфере должна выражаться не в установлении новых ограничений, а в реализации прежних. Повышению эффективности реализации соответствующих норм конституционного права могут содействовать меры по совершенствованию законодательства в других отраслях российского права. Например, ужесточение уголовной ответственности за нелегальную миграцию и пособничество в ее осуществлении, развитие трудового законодательства. Предложение по внесению льгот для добросовестных работодателей в Налоговый кодекс Российской Федерации и принятие Миграционного кодекса Российской Федерации, также предусматривающего такие льготы, может способствовать и борьбе с неправомерными ограничениями прав экономических мигрантов.

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 подобного регулирования в отношении экономических мигрантов, напрямую зависит от того, являются ли эти мигранты внешними или внутренними.

Третья глава «Понятие и особенности конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции в Российской Федерации» посвящена исследованию функционирования и структуры конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции в Российской Федерации, роли различных органов власти в этом механизме.

В первом параграфе «Понятие, структура и особенности конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции в Российской Федерации» рассматривается понятие конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции, его структурные элементы и характерные особенности. Дается авторское определение конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции в Российской Федерации, исследуются его структурные элементы.

Отмечается, что результатом его осуществления должно стать достижение взаимовыгодных условий для Российской Федерации и находящимися на ее территории экономическими мигрантами. Основной особенностью конституционно-правового механизма регулирования является то, что его действие делится на два направления, а именно: в отношении иностранцев и лиц без гражданства, то есть внешних экономических мигрантов, и в отношении граждан Российской Федерации, то есть внутренних экономических мигрантов.

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. На первой стадии механизма, при нормотворчестве, основную роль играют законодательные органы власти. На стадиях собирания юридических фактов, появления конституционного правоотношения и реализации актов применения конституционных прав и обязанностей основную роль играют органы исполнительной власти, на последней пятой стадии, вынесения охранительных правоприменительных актов, функции выполняются органами исполнительной и судебной власти. В связи с этим 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.

В параграфе отмечается, что факторами, влияющими на развитие конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции являются, национальные интересы и правовая политика российского государства.

Во втором параграфе «Роль органов законодательной власти в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации» рассматривается участие органов как федеральных, так и субъектов Российской Федерации в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации.

В целом, к положительным аспектам участия законодательных органов власти в рассматриваемом механизме следует отнести создание широкой

законодательной базы для осуществления конституционно-правового регулирования экономической миграции в Российской Федерации. В частности, сформированы законодательные предпосылки для привлечения высококвалифицированных иностранных специалистов в целях модернизации российской экономики, реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Деятельность законодательных органов субъектов Российской Федерации также развивает эту базу, способствует совершенствованию рассматриваемого механизма.

Негативным аспектом, на наш взгляд, является отсутствие конкретных и четких законопроектов, которые способны изменить миграционную обстановку. В частности, законопроект об ответственности главы городов и муниципальных образований за межнациональные и межэтнические конфликты, с нашей точки зрения, малоэффективен в развитии конституционно-правового регулирования экономической миграции в виду простого перекладывания ответственности на местных чиновников. Само же решение проблемы так и не сформулировано. Работа по повышению эффективности конституционно-правового регулирования экономической миграции региональными законодательными органами власти проводится лишь в крупнейших городах Российской Федерации, но также не носит постоянного регламентированного характера.

Органы законодательной власти должны руководствоваться в своей деятельности национальными интересами России и ее правовой политикой в области конституционно-правового регулирования экономической миграции, что необходимо для совершенствования соответствующего правового механизма.

В целях повышения эффективности деятельности рассмотренных органов и совершенствования конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции, автором предлагается:

1) создать Комитет Совета Федерации по миграционной политике, к вопросам ведения которого будут относиться, в том числе, вопросы конституционно-правового регулирования экономической миграции;

2) создать подобные комитеты и при законодательных органах субъектов Федерации и отнести к ведению вопросы миграционной политики региона;

3) в регламент каждой структурной единицы законодательного органа субъекта Федерации ввести пункт, обязывающий ответственных должностных лиц публиковать в СМИ ежегодные отчеты о проделанной в области миграции работы и, в частности, конституционно-правового регулирования экономической миграции, 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 третьем параграфе «Роль Президента Российской Федерации и органов исполнительной власти в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации» рассматривается участие Президента Российской Федерации и органов исполнительной власти как федерального уровня, так и субъектов федерации в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации.

По мнению диссертанта, Президент Российской Федерации является центральным звеном и координатором в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации. Автор полагает, что выбранный Президентом Российской Федерации курс по развитию Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в целях реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года является приоритетным. Но программы, разрабатываемые Правительством

Российской Федерации и органами исполнительной власти регионов, недостаточно эффективны. Диссертант полагает, что для целей повышения эффективности выполнения вышеупомянутой целевой программы должны быть введены привилегированные гарантии для особой категории соотечественников, проживающих за рубежом, а также разработана программа компенсационных выплат для особой категории соотечественников, проживающих за рубежом.

На уровне субъектов Российской Федерации, по мнению диссертанта, в целях улучшения эффективности участия органов исполнительной власти в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации требуется обязательный отчет должностных лиц по ежегодному анализу социально-экономических показателей региона в зависимости от миграционной обстановки и по разработке ежегодных программ развития субъекта Российской Федерации.

Рассматривая деятельность Президента Российской Федерации и органов исполнительной власти в механизме конституционно-правового регулирования экономической миграции в Российской Федерации, автор приходит к выводу, что эти органы обладают возможностью достаточно оперативно реагировать на складывающуюся в сфере экономической миграции ситуацию. На основе рассмотренного материала можно предложить внести в проект разрабатываемого Миграционного кодекса Российской Федерации норму, регулирующую взаимодействие этих органов с иными органами государственной власти в целях оперативного обмена информацией, что может способствовать совершенствованию конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции в России.

Президент Российской Федерации и органы исполнительной власти осуществляют формирование правовой политики в области конституционно-правового регулирования экономической миграции в Российской Федерации,

разработку ее основных, стратегических направлений и их реализацию на уровне органов исполнительной власти.

Эта политика, в большей степени ориентированная 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, так как соответствующие 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.

Среди национальных интересов в данной сфере можно также выделить и защиту прав экономических мигрантов с учетом интересов граждан Российской Федерации. Национальные интересы в сфере конституционно-правового регулирования экономической миграции следует охарактеризовать как долгосрочные жизненно необходимые интересы в экономической сфере, реализуемые на внутригосударственном уровне. Постоянство этого интереса основано на необходимости для России привлекать иностранную рабочую силу и в будущем. Жизненная необходимость связана с негативными чертами, которыми в настоящий момент обладает внешняя экономическая миграция и их опасностью для общества. Отнесение их к экономической сфере связано с тем, что соответствующие отношения связаны с реализацией такой группы конституционных прав и свобод человека и гражданина, как экономические.

В параграфе предлагается внести в в проект разрабатываемого Миграционного кодекса Российской Федерации норму, регулиующую 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

В четвертом параграфе «Роль органов судебной власти и правоохранительных органов в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации» рассматривается участие Конституционного Суда, Арбитражного Суда, Верховного Суда Российской Федерации, Европейского Суда по правам человека и правоохранительных органов в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации.

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. Их анализ дает основания утверждать, что Конституционный Суд соблюдает в своей деятельности демократические принципы. Те случаи, когда Конституционный Суд не удовлетворял требования мигрантов, связаны с необходимостью защиты основных прав иных физических лиц, находящихся на территории Российской Федерации.

В ходе анализа правоприменительной практики было выявлено, что серьезную проблему для реализации конституционно-правового механизма регулирования экономической миграции представляет толкование норм российского законодательства.

В параграфе обосновывается необходимость принятия Пленумом Верховного Суда Российской Федерации постановления о незаконной миграции, разъясняющего спорные моменты состава организации

незаконной миграции, в целях повышения эффективности регулирования миграции на территории Российской Федерации.

Для повышения эффективности деятельности правоохранительных органов в сфере регулирования экономической миграции, по мнению диссертанта, указанным органам следует усовершенствовать, прежде всего, проведение превентивных мер, направленных на снижение преступности среди экономических мигрантов, а также устранение нелегальной миграции.

Некоторый перевес в деятельности правоохранительных органов в сторону карательных функций, по мнению автора, 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.

В **заключении** изложены основные выводы диссертационного исследования, сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства.

В приложении содержится проект содержания и первой главы Миграционного Кодекса Российской Федерации

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Работы, опубликованные в изданиях из перечня ВАК:

1. *Колокольцев А.В.* Правовая политика Российской Федерации в области национальной безопасности и экономической миграции//Информационная безопасность регионов. Саратов: ФГОУ

- ВПО «Саратовский юридический институт МВД России», 2010. № 1 (6). Стр. 19-21 (0,33 п.л.).
2. *Колокольцев А.В.* Конституционно-правовое регулирование вопросов признания и регистрации беженцев в Российской Федерации //Правовая культура. Саратов: ФГОУ ВПО «Саратовский юридический институт МВД России», 2011. № 1 (10). Стр. 151-153 (0,36 п.л.).
 3. *Колокольцев А.В.* Проблемы применения международно-правовых норм в защите прав трудящихся-мигрантов в Российской Федерации //Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ФГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2012. №1 (83). С. 176-179 (0,34 п.л.).
 4. *Колокольцев А.В.* Конституционно-правовые гарантии защиты прав экономических мигрантов в Российской Федерации //Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов: ФГОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014 г. №1 (96). С. 155-160 (0,52 п.л.).

Иные публикации:

5. *Колокольцев А.В.* Трудовые мигранты в России: проблемы регулирования правовых отношений в условиях экономического кризиса //Юридическая антропология: современные пути развития знаний о человеке (сборник научных статей). Саратов: ГОУ ВПО «Саратовский юридический институт МВД России», 2010.С. 160-163 (0,23 п.л.).
6. *Kolokoltsev A.V.* Problems of application of international law norms in protection of rights of migrant workers in the Russian Federation //Problems of national and international law (*Колокольцев А.В.* Проблемы применения норм международного права в защите прав трудящихся-мигрантов в Российской Федерации // Проблемы

- национального и международного права). Саратов: ИЦ «Наука», 2010. С. 73-76 (0,36 п.л.).
7. *Колокольцев А.В.* Эффективность и совершенствование международного законодательства о беженцах: материалы итоговой научно-практической конференции молодых ученых, посвященной 85-летию СЮИ МВД России // Организационно-правовые меры противодействия преступности. Саратов: СЮИ МВД России, 2011. С. 55-63 (0,65 п.л.)
 8. *Колокольцев А.В.* Взаимодействие российского и международного права в области установления определения понятия «трудящийся-мигрант» // Современная юридическая наука и правоприменение (IVСаратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов (по материалам Международной научно-практической конференции, г. Саратов 3-4 июня 2011 г.) Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. С. 256-257 (0,29 п.л.).
 9. *Колокольцев А.В.* Источники регулирования международно-правовых отношений в области внешней трудовой миграции в Российской Федерации // Организационно-правовые проблемы противодействия преступности: материалы итоговой научно-практической конференции молодых ученых. Саратов: СЮИ МВД России, 2011. С. 45-48 (0,28 п.л.).
 10. *Kolokoltsev A.V.* Definition of the notion «economic migration» // Problems of national and international law (*Колокольцев А.В.* Определение понятия «экономическая миграция» // Проблемы национального и международного права). Саратов: ИЦ «Наука», 2012. №2. С. 57-60 (0,31 п.л.).
 11. *Колокольцев А.В.* Конституционно-правовое регулирование экономической миграции в Российской Федерации // Интеграция и инновации 2013: материалы международной научной конференции. Энгельс: Ред.-изд. центр ПКИ, 2013. С. 34-36 (0,33 п.л.).

12. *Колокольцев А.В.* Президент Российской Федерации как центральное звено в конституционно-правовом механизме регулирования экономической миграции в Российской Федерации // Конституция в Российской Федерации и развитие современной российской государственности: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции РФ. Энгельс: Ред.-изд. центр ПКИ, 2014. С. 84-86. (0,33 п.л.).