

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС МИГРАНТОВ В
РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 4 курса 433 группы
направления 40.03.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Приваловой Виолетты Александровны

Научный руководитель
доцент кафедры конституционного
и муниципального права, к.ю.н.,
доцент

_____ «__» _____ Е.А. Абаева

Зав. кафедрой
конституционного и
муниципального права
д.ю.н., профессор

_____ «__» _____ Г.Н. Комкова

Саратов 2018

Введение. Актуальность темы исследования обусловлена тем, что миграционный кризис является острой проблемой 21 века. Вопросы миграции играют ведущую роль, как в политике отдельного государства, так и в мировой геополитике. С этим связаны как права самих мигрантов, защита их личных, социально-экономических и культурных прав, так и суверенность принимающего государства, защита национальной идентичности, самобытности и самосохранения нации.

Ежедневно тысячи людей вынуждены мигрировать в силу различных военных, политических, социальных, экономических и экологических факторов. Число мигрантов в мире в 2017 году составило 258 млн. человек, с начала века оно увеличилось на 49%. Около 3,4% живущих на Земле являются мигрантами, то есть проживают не в тех странах, где родились¹.

Миграционные процессы влияют на экономическое, социально-политическое, демографическое развитие государства, а также на национальную безопасность страны, затрагивая при этом не только тех людей, которые совершают переселение, но и население принимающего государства, его ценности и свободы. В связи с этим требуется новое научное осмысление правового статуса мигранта.

Цель работы - на основе исследования и сравнительного анализа выработать универсальные оптимальные подходы в правовом регулировании и реализуемой практике в отношении мигрантов.

Для достижения указанной цели нами была предпринята попытка решить следующие **задачи**:

- исследовать политико-правовую природу миграции, историю и современное состояние;
- выявить особенности конституционно-правового статуса мигрантов в России и за рубежом;

¹TheInternationalMigrationReport 2017 (Highlights) // Официальный сайт Организации Объединенных Наций // <https://www.un.org/development/desa/publications/international-migration-report-2017.html> (дата обращения 09.05.2018).

- рассмотреть общий (международный) статус мигранта;
- изучение конституционно-правовой статус беженцев, вынужденных переселенцев и иных категорий мигрантов в Российской Федерации;
- рассмотреть гарантии, права, свободы, обязанности и ограничения мигрантов различных категорий;
- исследовать зарубежный опыт правового регулирования статуса мигрантов;

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере конституционно-правового регулирования статуса мигранта в России и за рубежом.

Предмет исследования составляют Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы Российской Федерации, акты Президента РФ и исполнительных органов государственной власти; судебная и правоприменительная практика, проекты федеральных законов и иных нормативно-правовых актов, конституции и иные законодательные акты ряда зарубежных стран; а также акты досоветского и советского периодов, регулирующие вопросы в сфере конкретизации правового статуса личности.

Степень научной разработанности темы. Тема выпускной квалификационной работы носит комплексный, междисциплинарный характер. Общетеоретической основой работы послужили фундаментальные исследования в области теории государства и права и конституционного права: С.А. Авакьяна, М.А. Баглая, Н.В. Витрука, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафина, Е.А. Лукашевой, А.В. Малько, Н.И. Матузова, И.В. Плюгина, В. М. Сырых и др.

Вопросы содержания и специфики конституционно-правового статуса мигранта исследовались в работах Л.В. Андриченко, О.Р. Гулина, З.Ф. Иранпур, Е.М. Ковшиков, Р.Д. Кузнецова, А.В. Похлебаева, Т.А. Прудникова, А.В. Семенова, Г.Ю. Синякова, Г.Н. Чеботарев, А. Челищев, И.Н. Шаклеин.

Одним из наиболее полных и комплексных исследований современного периода развития миграционного законодательства и правового

регулирования статуса мигрантов следует признать монографическое исследование Т.Я. Хабриевой «Миграционное право России: теория и практика».

Конституционно-правовое регулирование миграции было предметом исследования в диссертационных работах Т.Н. Балашовой (Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2011); М.В. Плещевой (Конституционно-правовое регулирование вынужденной миграции в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2007.); И.В. Солонченко (Конституционно-правовая концепция содержания личных прав и свобод мигрантов в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д. 2009.).

Стоит отметить ряд современных научных журналов, посвященным вопросам миграционного права, таких как, «Миграционное право», «Миграция XXI век». В данных информационно-аналитических журналах публикуются основные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук, а также актуальные научные статьи, посвященные вопросам и проблемам миграционного законодательства, как в Российской Федерации, так и за рубежом.

Методологической основой дипломной работы составляют различные методы, как общенаучные, так и специальные методы научного познания. В частности, формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой метод, методы системного анализа, метод теоретико-правового прогнозирования.

Теоретическую основу работы составляют труды российских и зарубежных ученых в области конституционного права, миграционного права и общей теории права.

Правовая основа работы сформирована на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законов Российской Федерации, международно-правовых документов, указов Президента

Российской Федерации, актов федеральных органов государственной власти, законодательства зарубежных стран, нормативных правовых актов СССР и РСФСР, законов Российской Империи и др.

Эмпирическую основу работы составили данные официальной статистики Федеральной службы государственной статистики, материалы периодической печати, социологических исследований, статистические данные, размещенные в сети Интернет по теме выпускной квалификационной работы.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена ее содержанием и состоит из введения, двух глав, объединяющих 3 параграфа, заключения, библиографического списка использованных источников.

Основное содержание работы. Миграция населения является сложным по своей политико-правовой природе процессом, несущим серьезные последствия в разных сферах государства. Миграционный процесс, оказывая глобальное влияние на общественное и политическое развитие, также попадает под воздействие политических, правовых, социально-экономических, демографических и иных трансформаций. Миграционный процесс затрагивает не только тех людей, которые совершают переселение, но и население принимающего государства, его ценности и свободы.

Миграция населения относится к категории естественных явлений, а потому все миграционные процессы подчиняются определенным универсальным законам политико-правового развития, однако вместе с тем приобретают специфику в зависимости от исторического времени и места.²

История миграции – это история человечества. Вся история человечества повествует о постоянном движении, переселении людей с одной территории на другую. История развития и заселения Европы и Азии – история миграции различных народов и племен. Миграция как правовое явление включает в себя определенные права, в частности, право на свободу

²Прудникова Т.А. История становления и практика правового регулирования миграционных процессов в России. // МГЮА. 2013. № 9. С. 934-942.

передвижения. Настоящее право имеют продолжительную историю становления и в современных реалиях играют существенную роль в каждом демократическом обществе.

Свобода передвижения в конституционном праве понимается как совокупность нескольких прав, а именно: права на свободу передвижения в пределах территории государства, права на выбор места жительства на территории государства, а также права покинуть территорию государства и возвращаться обратно (право выезда). В российской научной литературе свобода передвижения рассматривается как неотъемлемый компонент свободы индивида³ и самоопределения личности⁴.

Мигранты обладают специальным правовым статусом. Политико-правовой статус мигранта как участника правовых отношений – это сложная правовая категория. Каждая категория мигрантов обладает особым правовым статусом, которому присущи определенные, самостоятельные права, обязанности и гарантии.

До сих пор понятия «миграция» и «мигрант» не выработаны ни в международном праве, ни в российской правовой системе. Единые определения данных понятий не разработаны и в ООН. Устав ООН нормативно не выделяет такую категорию населения – мигранты. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев так обозначает данное понятие: «Мигрант - это лицо, которое по причинам, отличающимся от содержащихся в определении, добровольно покидает страну, чтобы поселиться в другом месте»⁵. Отсутствие единого понимания столь

³Солонченко И.В. Конституционно-правовая концепция содержания личных прав и свобод в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд.юрид.наук. Ростов н/Д. 2009. С.20.

⁴Гулина О.Р. Право на свободу передвижения (часть 1) // Актуальные проблемы российского права. 2015. №5 (54). С.140.

⁵ Конвенция о статусе беженцев: принята 28 июля 1951 г. Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 г. // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml(дата обращения: 17.02.2018).

важнополитико-правового явления в одной из ведущих международных организаций, вызывает немало затруднений и порождает ряд противоречий.

В Российской Федерации были предприняты попытки закрепить данное понятие на федеральном уровне. В 2004 г. Законодательным Собранием Краснодарского края в Государственную Думу ФС РФ был внесен проект федерального закона № 37040-3 "О миграции в Российской Федерации". В соответствии со ст. 1 законопроекта под мигрантом предлагалось понимать лицо, совершающее перемещение на новое место проживания. Однако Комитет по конституционному законодательству и государственному строительству рекомендовал отклонить данный законопроект⁶.

Сегодня законодательство РФ закрепляет в отношении мигрантов два правовых статуса: беженца и вынужденного переселенца. Первый — Федеральным законом «О беженцах»⁷, второй — Законом РФ «О вынужденных переселенцах»⁸. В международном праве и национальном зарубежном законодательстве термин "вынужденный переселенец" не применяется - это исключительно российское определение. Как правило, за рубежом используются понятия "перемещенные лица", "внутренние беженцы" и т.п.

Также, в РФ есть правовой статус лица, получившего политическое убежище. Право на политическое убежище можно рассматривать как субъективное право, принадлежащее конкретному субъекту, так и объективное право — право, как регулятор общественных отношений, в целом, независимых от воли конкретного субъекта.

⁶Шаклеин И.Н. Динамика и качество законотворческого процесса в Российской Федерации // Российское законодательство: состояние и проблемы. 2008. №15. С.6.

⁷ О беженцах: Федеральный закон от 19.02.1993 N 4528-1 (ред. от 22.12.2014) // Российская газета. 1997. №126; СЗ РФ. 2014. N 52 (часть I). Ст. 7557

⁸ О вынужденных переселенцах: Закон РФ от 19.02.1993 N 4530-1 (ред. от 30.12.2015) //СЗ РФ. 1995. №52. Ст. 5110, СЗ РФ. 2016. №1 (часть I). Ст. 87.

В правовой доктрине до сих пор отсутствует единое определение лица, получившего политическое убежище. Но, в целом, большинство законодателей определяют лица, претендующие на политическое убежище, как обладателей особым правовым статусом, если их за политические, убеждения, а также за действия, не квалифицируемые в международном и национальном праве государства пребывания как правонарушение преследуют на родине. Право на убежище закреплено во Всеобщей декларации прав человека, в «Конвенции о статусе беженцев», заключенной в г. Женеве в 1951 году и в «Протоколе, касающемся статуса беженцев», подписанном в Нью-Йорке в 1967 году. В Российской Федерации данный правовой статус регулируется Указом Президента «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища».

Все государства мира, в связи с наличием постоянных процессов интеграции и интернационализации, уделяют большое внимание определению правового статуса мигрантов и иностранцев, находящихся на территории того или иного государства. Эта задача решается, в первую очередь, на основании существующих международно-правовых документов, но также с учетом национальной специфики и внутреннего законодательства государства. Четкое регулирования правового статуса мигранта имеет колоссальное значение, как для самих мигрантов, так и для граждан принимающей страны.

Современная миграционная система, сложившаяся в Европе, отличается тесными экономическими, культурными, политическими, географическими связями между "центральными" странами, что и позволяет определить ее как единую миграционную систему.

Ответственным органом за принятия решений по заявлениям о предоставлении убежища на территории Германии, включая присвоение статуса беженца, является федеральное ведомство по делам мигрантов и беженцев (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge).

Предоставление статуса беженца во Франции относится к компетенции OFPRA (Офис Защиты Беженцев и Лиц без Гражданства). В своей деятельности Офис руководствуется положениями Женевской конвенции о статусе беженцев, принятой 28 июля 1951 года в Женеве конференцией полномочных представителей, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1950 года.

В Испании такой правовой статус регулируется Конституцией: «Мигранты будут пользоваться в Испании публичными свободами, которые гарантируются настоящей частью, на условиях, установленных договорами и законом» (ч. 1 ст. 13 Конституции Испании). Эта норма, по сути, гласит о политических правах, принадлежащих, в принципе, только гражданам, поскольку остальные права (права человека) принадлежат, как гражданам, так и иностранным лицам, находящимся на территории государства Испании. Ч. 2, указанной статьи наделяет мигрантов возможностью участвовать в муниципальных выборах, если это предусмотрено законом.⁹

В Соединенных Штатах Америки акты миграционного законодательства инкорпорированы в рамках Свода законов США. В настоящее время они включены в следующие главы восьмого титула Свода законов США: гл. 1 ("Общие положения"), гл. 3 ("Иммиграция"), гл. 11 ("Гражданство"), гл. 12 ("Иммиграция и гражданство"), гл. 13 ("Служба миграции и натурализации"), гл. 14 ("Ограничения предоставления социальных и иных общественных благ иностранцам"), гл. 15 ("Реформа по усилению пограничной безопасности и визовому порядку въезда в страну").

Заключение. Конституционно-правовой статус мигранта играет ведущую роль как в международной политико-правовой системе общества, так и в отдельном государстве. В результате исследования и сравнительного анализа мы выявили, что политико-правовая природа миграции многообразна. Об этом свидетельствует её богатое историческое прошлое.

⁹ Пашков Р. Интернет-библиотека Конституций романа Пашкова // <http://worldconstitutions.ru>

Миграция представляет собой процесс перемещения группы людей через границы определенных территорий со сменой постоянного места жительства или возвращением к нему.

Право на свободу передвижения стало первым историческим этапом политико-правового становления миграции. В разных государствах такое право толковалось и развивалось по-разному. Сегодня право на свободу передвижения закреплено на международном уровне во Всеобщей Декларации прав человека и гражданина, и включает в себя такие элементы, как право свободно передвигаться на территории одного государства, право выбора места жительства в этом государстве, право покинуть территорию одного государства и въезжать на территорию другого. Все это формирует общий (международный) статус мигранта.

Понятие «мигрант» до сих пор не выработано ни в международном праве, не в российской правовой системе. Устав ООН также не выделяет мигрантов, как отдельную категорию населения. Исходя из понятия, данного Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев: «Мигрант - это лицо, которое по причинам, отличающимся от содержащихся в определении, добровольно покидает страну, чтобы поселиться в другом месте.»

Что касается Российской Федерации, то сегодня говорить о конституционно-правовом статусе мигранта представляется не совсем корректным. Общий статус мигранта не раскрывается ни в Конституции, ни в федеральных законах, относящихся к отрасли конституционного права. Сегодня можно выделить конституционно-правовой статус отдельных категорий мигрантов, таких как беженцы, вынужденные переселенцы.

Правовое положение беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации регулируется Федеральными Законами «О беженцах», Законом «О вынужденных переселенцах». Правовое положение лица, обладающего статусом политического убежища, регулируется Указом Президента. Настоящие нормативно-правовые акты дают четкие

определения, основания и порядок признания лица мигрантом на территории РФ, устанавливают экономические, социальные и правовые гарантии защиты их прав, законных интересов в соответствии с законодательством России, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Несмотря на это, в Российской Федерации отсутствует единое понимание применения данных институтов.

Что касается сравнительного анализа зарубежного и российского опыта регулирования правового статуса мигранта, он во многом схож с регулированием в Российской Федерации. Основным сходством является то, что в большинстве стран, мигранту на территории принимающего государства предоставляется спектр прав, свобод и обязанностей, идентичный гражданину этого государства, за исключением некоторых ограничений. Как правило, такие ограничения, носят политический характер и связаны с избирательным правом.

В США, Канаде, во Франции, Германии и Великобритании основополагающим нормативным кодифицированным правовым актом в системе миграционного законодательства является Закон об иммиграции. В Российской Федерации до настоящего времени отсутствует подобный нормативный акт, который бы определял принципы и правовые основы миграционной политики российского государства. Считаю необходимым введение в действие закона, который бы систематизировал все миграционные институты в Российском государстве и приводил их к единому толкованию и правопониманию.

Таким образом, в России конституционно-правовой статус мигранта является недостаточно полным. Многие аспекты требуют внесения универсальных коррективов. Решение существующих проблем, на наш взгляд, должно происходить с учётом зарубежного опыта, его преемственности для правовой системы России и уже сложившихся в ней подходов к пониманию тех или иных институтов миграционного права.