

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

**Миграция как элемент реализации конституционного
права человека и гражданина на свободу передвижения**

Выпускная квалификационная работа
обучающегося по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция,
магистерская программа «Правовое регулирование миграционных процессов в
Российской Федерации»
заочной формы обучения, группы 0100163
Водолазской Ольги Михайловны

Научный руководитель:
доцент кафедры административного
права и процесса Юридического института
НИУ «БелГУ», к.ю.н., доцент
Евтушенко Владимир Иванович

Рецензент:
Начальник кафедры управления и
административной деятельности органов
внутренних дел БЮИ МВД им. И. Д. Путилина,
полковник полиции, к. ю. н.
Катаева Ольга Владимировна

БЕЛГОРОД 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. Правовой институт регулирования миграции в Российской Федерации: исторический аспект	11
1.1. Государственное регулирование права на свободу передвижения и выбор места жительства в Российской империи.....	11
1.2. Государственное регулирование права на свободу передвижения и выбор места жительства в России в советский период	16
ГЛАВА 2. Миграция в сфере конституционного права человека и гражданина на свободу передвижения	24
2.1. Определение понятия «миграция»: теоретико – правовой анализ...	24
2.2. Общая характеристика законодательства Российской Федерации по защите права человека и гражданина на свободу передвижения и выбор места жительства	46
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	56
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	61

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность работы.

В настоящее время миграция населения изучается с точки зрения различных наук: демографии, географии, экономики, социологии. Соответственно, и определения данному понятию даются разные.

Изучавший данное понятие В. А. Ионцев отмечал 36 определений понятия «миграция населения» в отечественной и 27 определений — в зарубежной литературе¹.

В юриспруденции понятие миграции изучается с точки зрения соблюдения требований правовых норм, охраны общественного порядка, обеспечения национальной безопасности.

Многие ученые различают миграцию в широком и узком смысле. В широком под миграцией понимается любое территориальное перемещение, совершающееся между разными населенными пунктами одной или нескольких территориальных единиц, независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности.

В узком смысле миграция представляет собой законченный вид территориального перемещения, завершающийся сменой постоянного места жительства².

С точки зрения юриспруденции интерес представляет не всякое территориальное перемещение населения, а только такое, при котором возникающим миграционным отношениям придается правовая форма и при котором наступают правовые последствия. Как отмечает С.Е. Метелев, любая форма миграции может стать юридической, в случае если то или иное передвижение,

¹ Ионцев В. А. Международная миграция населения: теория и история изучения / В. А. Ионцев. — М.: Диалог-МГУ, 1999. С.19

² Мамедбекова Е.О. Влияние миграционных процессов на развитие современного общества// Вестник Северо-Кавказского государственного технического университета. 2009. № 3 (20). С. 186.; Фаузер В.В. Теория и практика исследования миграционных процессов // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера. 2013. № 3. С. 114.

выбор места пребывания и места жительства связаны с правовым регулированием¹.

Логично было бы предположить, что унифицированная дефиниция термина «миграция» существует в международном праве. Однако ни в одном из международных актов понятие «миграция» правовой дефиниции не имеет, используются в основном близкие по смыслу термины, например: «пребывание», «въезд», «массовый приток», «переезд», «возвращение в страну» и другие. Понятие «миграция» отсутствует в Уставе ООН и во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., несмотря на то, что последняя юридически закрепила в качестве одного из основных прав человека «право свободно передвигаться и менять место жительства» (ст. 13)².

На уровне Российской Федерации в нормативных документах понятие миграции также нигде не зафиксировано. В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 20125 года, утвержденной Президентом Российской Федерации, даются понятия различных видов миграции: трудовой, временной, образовательной и др., однако общее определение данного понятия отсутствует.

Кроме того, постоянная динамика миграционных процессов создала еще одну проблему - наличие большого количества законов, регулирующих миграционную сферу, и, как следствие, наличие нередких противоречий между ними. При этом, как уже было сказано выше, законы не являются единственными регуляторами правовых отношений. Существует также немало подзаконных нормативно-правовых отношений, а также международных договоров, соглашений и конвенций, имплементированных в российскую систему права. Соответственно, совершенно необходимы систематизация действующего миграционного законодательства, переработка содержания правовых норм с целью выявления и устранения противоречий и пробелов, а также дополнения

¹ Метелев С.Е. Криминальная миграция: Характеристика и предупреждение: Автореф. дис. на соиск. уч. ст. к.ю.н. Омский государственный университет. Омск, 1996. С. 23.

² Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/russian/documen/declarat/declhr.htm>.

новыми нормами, отвечающими существующим потребностям правового регулирования с целью гарантии выполнения одного из основных конституционных прав человека и гражданина Российской Федерации – права на свободу передвижения и выбор места жительства.

Объект исследования составила совокупность общественных отношений, связанных с реализацией конституционного права человека и гражданина Российской Федерации – права на свободу передвижения и выбор места жительства.

Предметом исследования выступает совокупность правовых норм, образующих правовой механизм регулирования миграционных процессов и выполнения конституционного права человека и гражданина на свободу передвижения и выбора места жительства.

Цель исследования заключается в выработке и обосновании теоретических положений в сфере государственно-правового регулирования миграционными процессами, определения понятия «миграция», выработка предложений по совершенствованию правового механизма реализации конституционного права человека и гражданина на свободу передвижения и выбор места жительства.

В соответствии с указанной целью можно определить следующие **задачи** исследования:

- проанализировать исторические аспекты развития правового механизма реализации права человека на свободу передвижения и выбор места жительства в Российской империи и в Советской России;
- дать общую характеристику современного состояния изучения учеными цивилистической науки теоретических и практических проблем, связанных с правовым регулированием миграционных процессов и выполнения конституционного права человека и гражданина на свободу передвижения и выбора места жительства;
- определить уровень сегодняшнего состояния законодательной базы по правовому регулированию миграционных процессов и выполнения кон-

ституционного права человека и гражданина на свободу передвижения и выбора места жительства;

- сформировать предложения по совершенствованию законодательства по государственному регулированию миграционных процессов в Российской Федерации;

- обосновать предложения по совершенствованию законодательства в сфере защиты права человека и гражданина на свободу передвижения и выбора места жительства.

Степень научной разработанности проблемы.

Особый вклад в разработку различных сторон этой проблемы внесен С.С. Алексеевым, С. Н. Бабуриным, Г. В. Барабашевым, В. И. Васильевым, Ю.А. Веденеевым, А. И. Иванченко, В. Б. Исаковым, Д. А. Керимовым, А. И. Ковлером, Е. И. Колюшиным, С. Д. Князевым, Б. С. Крыловым, О.Е.Кутафиним, В. В. Лапаевой, В. И. Лысенко, Г. В. Мальцевым, Г.М. Мелковым, Е. И. Постниковым, В. М. Савицким, А. Я. Сливой, В.В. Смирновым, Л. А. Стешенко, Б. А. Страшуном, Б. Н. Топорниным, В. А. Тумановым, С. В. Черниченко, В. Е. Чиркиным, К. Ф. Шереметом, Б.С. Эбзеевым и др.

Вопросы совершенствования правового механизма реализации конституционного права человека и гражданина на свободу передвижения и выбор места жительства изучались в работах С.А. Авакьяна, Н. В. Витрука, О. Д. Воробьевой, С. Г. Денисова, Н. Н. Зинченко, А. Н. Жеребцова, А. М. Ибрагимова, Д. М. Иванова, В. А. Карташкина, Е. А. Лукашевой, Р. А. Мюллерсона, В. И. Потапова, Ю. Н. Тодыка, Н. Н. Тоцкого и др.

Но, несмотря на значительное количество работ в данной области, проблема реализации конституционного права человека и гражданина на свободу передвижения и выбор места жительства остается актуальной. Определение понятия миграция, объема, гарантий и полноты отражения конституционного права человека и гражданина на свободу передвижения и выбор места жительства в национальном и международном законодательстве – вот неполный пе-

речень задач, требующих своего дальнейшего развития и, к сожалению, не терпящих злободневности в настоящее время.

Для выработки конкретных предложений и путей по совершенствованию конституционного права человека и гражданина на свободу передвижения и выбор места жительства необходим анализ действующего российского законодательства, практики применения, соответствия Конституции России, основным нормативным актам Российской Федерации и международно-правовым договорам по правам человека.

Нормативно-правовую основу работы составляют Конституция Российской Федерации, международные акты, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, постановления Совета судей Российской Федерации, рекомендации Верховного суда и судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации и иные правовые акты регулирующие вопросы реализации конституционного права человека и гражданина на свободу передвижения и выбор места жительства.

Методологическая основа исследования. Совокупность методов исследования, примененных в работе, обуславливается изучением рассматриваемых явлений в их динамике, что обуславливает применение всеобщего диалектического метода. Также были использованы общенаучные методы: методы логического анализа и синтеза, методы дедукции и индукции, метод аналогии, моделирования, абстрагирования; частнонаучные методы, такие как историко-правовой, сравнительно-правовой, метод правового моделирования, формально-юридический, социологический и статистический методы.

Применение указанных методов позволило осуществить комплексное изучение предмета исследования.

Эмпирическую базу исследования составили аналитические и статистические данные Министерства внутренних дел Российской Федерации, бывшей Федеральной миграционной службы Российской Федерации, Министерства иностранных дел Российской Федерации, Федеральной службы госу-

дарственной статистики Российской Федерации и других федеральных органов исполнительной власти. Формулируя выводы и предложения, диссертант опирался также на анализ официальных публикаций, стенограмм заседаний, заключений по рассматриваемым вопросам, размещенных на интернет-сайтах Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, судебная практика Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, арбитражных судов, данные средств массовой информации, размещенные в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Практическая значимость исследования. Полученные в работе выводы могут использоваться при чтении курсов лекций по теории права и государства, конституционному, административному, налоговому, гражданскому праву. Результаты исследования позволяют конкретизировать рекомендации по дальнейшей разработке фундаментальных вопросов в сфере административно-правовой охраны интеллектуальной собственности, определить пути совершенствования нормотворческой, и правоприменительной деятельности.

Материалы магистерской диссертации могут быть использованы при подготовке учебной, методической литературы, а также в учебном процессе высших и средних специальных учебных заведений.

Апробация работы. Основные положения и выводы, сформулированные в работе, отражены в двух публикациях автора:

Структура и объём работы определены предметом исследования и логикой изложения материала. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих четыре параграфа, заключения, списка используемой литературы.

Научная новизна исследования определяется тем, что представленная

работа является одним из первых комплексных исследований правового регулирования миграционных процессов и реализации конституционного права человека и гражданина на свободу передвижения и выбора места жительства.

Результатом являются предложения по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство, которые устраняют противоречия, имеющиеся в правоприменительной практике.

На защиту выносятся следующие основные выводы и положения:

Конкретные результаты исследования выражаются в следующих положениях, выносимых на защиту:

1. В Российской империи имело место тоталитарное отношение государства к выполнению права своих подданных на свободу передвижения и выбора места жительства, неравномерность распределения нормативного закрепления права на свободу передвижения и выбора места жительства среди различных групп населения Российской Империи, привилегированное положение иностранных граждан на территории государства;

2. В советский период происходили массовые миграции населения в СССР, хотя далеко не все из них были добровольными. В большей степени они связаны не с реализацией населения права на свободу передвижения, а с объективными историческими, политическими, экономическими процессами, происходящими в стране. Эти миграции происходят на фоне «закрепощения» населения на местах, где оно проживало и невозможности свободного выбора места жительства.

3. С точки зрения права миграцией не является перемещение на срок менее тридцати дней для российских граждан по территории Российской Федерации и иностранных граждан на срок менее семи дней, поскольку оно, как правило, не влечет за собой правовых последствий и отследить такое перемещение не представляется возможным.

4. Предложена система видов миграции с точки зрения юридической науки, которая учитывает правовые последствия, которые порождает тот или

иной вид миграции. Предлагаемая система разделяет виды миграции по следующим основаниям:

- время пребывания;
- территория перемещения;
- добровольность;
- законность;

5. Показана необходимость разработки и принятия миграционного кодекса Российской Федерации, который позволит решить ряд серьезных проблем, которые сложно решаются при наличии большого массива самостоятельных миграционных законов.

ГЛАВА 1. Правовой институт регулирования миграции в Российской Федерации: исторический аспект

1.1. Государственное регулирование права на свободу передвижения и выбор места жительства в Российской империи

Любое перемещение лиц, как по территории своей страны, так и связанное с пересечением ее границ, тесно связано с правом на свободу перемещения и гарантируется этим правом.

В соответствии с п. 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации «...основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения». Анализируя данные нормы Конституции Российской Федерации, В. И. Евтушенко пишет: «...права и свободы человека и гражданина, являясь надпозитивными, имеют приоритетный характер и действуют вне зависимости от закрепления их в нормативных документах. Однако, закрепление их на официальном уровне, равно как и разработка механизма их действия, необходимы прежде всего для государства, которое может действовать только в тех сферах, которые им законодательно определены и на основании официальных документов»¹.

Право на свободу передвижения, закреплено в ст. 27 Конституции Российской Федерации. Она состоит из двух частей. Первая устанавливает право всех, кто законно находится на территории Российской Федерации свободно передвигаться по ее территории, выбирать место пребывания и жительства. Вторая устанавливает право каждого свободно выезжать за пределы страны и беспрепятственно возвращаться.

Несмотря на провозглашенную неотчуждаемость данного права, анализ исторических событий показывает, что соблюдалось оно далеко не всегда. Россия с первой централизации и образования государства Московского тяго-

¹ Евтушенко В.И., Кравцова Е.А. Экологическое право в системе прав и свобод человека. // История государства и права. 2008. № 15. С.2.

тела к тоталитарному режиму, стремясь к тотальному контролю над своими гражданами.

Если в Великой Хартии Вольностей, принятой в Англии 1215 году, написано: «Все купцы должны иметь право свободно и безопасно выезжать из Англии и въезжать в Англию, и пребывать, и ездить по Англии, как на суше, так и по воде, для того, чтобы покупать и продавать без всяких незаконных пошлин, уплачивая лишь старинные и справедливые, обычаям установленные пошлины... Каждому пусть впредь будет позволено выезжать из нашего королевства и возвращаться в полной безопасности, по суше и по воде, лишь сохраняя верность нам»¹; то в Соборном уложении 1649 года, принятом в России, в главе «О проезжих грамотах в иные государства» содержится следующая норма: «А будет кому случится ехать из Московского государства для торгового промыслу или иного для какого своего дела в иное государство, которое государство с Московским государством мирно... а без проезжей грамоты ему не ездити. А будет кто поедет в которое государство без проезжия грамоты, и быв в ином государстве приедет в Московское государство... того по сыску за измену казнить смертию»².

Приведенные выше цитаты являются подтверждением нашей точки зрения, что Россия являлась тоталитарным государством, не разрешающим лицам (как иностранцам, так и абсолютному большинству граждан своего государства) свободно передвигаться по своей территории. Крестьяне были закрепощены, являлись собственностью помещиков и вообще не имели никаких прав. Горожане фактически также были прикреплены к городам, в которых они жили, и свободно передвигаться по территории страны не могли.

Во время царствования Петра I право на свободное передвижение по территории страны было подвергнуто очередным ограничениям, впоследствии вылившимся в сложную систему паспортов. Указами Петра I вводилось обяза-

¹ Электронная библиотека ModernLib.Ru. URL: http://modernlib.ru/books/ioann_korol/velikaya_hartiya_volnostey/read/.

² Тихомиров М.Н., Епифанов П.П. Соборное уложение 1649 года. М., Изд-во Моск. ун-та, 1961. С.80

тельное наличие у всех перемещающихся по территории страны лиц, а также въезжающих и выезжающих из нее «проезжих писем» и «пашпартов». «Паспорт стал средством контроля мигрантов, среди которых государство стремилось выявить «гулящих и подозрительных людей»¹.

Ситуация начинает меняться в лучшую сторону только для иностранцев при Екатерине Великой. 4 декабря 1762 г. Екатерина II издала Манифест, в котором было дано разрешение въезжать в Россию всем желающим иностранцам, за исключением лиц еврейской национальности. 22 июля 1763 г. был издан новый Манифест, в котором устанавливался правовой статус иностранцев, желающих въехать в Россию на постоянное поселение.

Указанные документы послужили толчком к массовому переселению иностранцев на территорию России.

Однако для граждан России ситуация не изменилась. Законодательные меры контроля над передвижением населения применялись по двум направлениям: когда житель страны был вынужден временно отлучиться со своего постоянного места жительства или когда он покидал прежнее место жительства и уезжал на другое постоянное место.

Контроль над перемещением крестьян диктовался экономическими соображениями; в дореволюционном законодательстве переселение крестьян из одной многоземельной губернии в другую запрещалось, кроме исключительных случаев, которые были определены юридически².

В начале XIX века в городах начинают действовать адресные конторы. В Петербурге такая контора открывается в 1809 году, а в Москве в 1816 году. Каждый приезжающий в город был обязан зарегистрироваться в адресной конторе и получить там «адресный билет» или «вид на жительство». Адресный билет выдавался на определенный срок и по окончании его действия или

¹ Прудникова Т.А. История становления и практика правового регулирования миграционных процессов в России // *Lex russica*. 2013. №9. С. 937.

² Суслин Э.В. Правовое регулирование миграции и свободы передвижения в России в XIX - XX вв. Историко-правовое исследование: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 90.

перемене работы или места жительства иногородцы должны были оформлять новую регистрацию.

В начале XX в. юридическая практика оформления постоянного местожительства в качестве права и обязанности всех жителей страны считалась первым условием в общественной жизни. Для удостоверения этого права устанавливаются так называемые книги населения. Вместе с тем необходимость постоянной регистрации не исключала возможности перемены постоянного местожительства или временной из него отлучки. «Такое позволение было связано с экономической выгодой тех или иных перемещений, которые признавались одним из существенных условий правильного экономического развития народа».¹

Что касается крестьянства, то, несмотря на то, что в 1861 году было отменено крепостное право, свобода передвижения им предоставлена так и не была. Все их перемещения осуществлялись по специальным разрешениям и только в ограниченном числе случаев, которые были закреплены юридически.

Контроль за передвижением населения дореволюционной России осуществлялся в тех случаях, когда житель страны покидал прежнее место жительства и переезжал на другое постоянное место либо, когда он временно покидал место своего постоянного жительства.

Как справедливо замечает Прудникова Т.А., «...право на миграцию, существовавшее в XIX в., было неравномерно распределено среди различных групп населения; нормативная правовая база закрепляла данные различия, а также закрепляла право на миграцию отдельных групп населения в зависимости от сословия, имущественного положения, национальности или рода занятий».²

В начале XX века ситуация в России в сфере свободы передвижения начала меняться в лучшую сторону. Под влиянием революционного движения

¹ Андрианов С.А. Министерство внутренних дел. СПб., 1902. С. 23.

² Прудникова Т.А. История становления и практика правового регулирования миграционных процессов в России // Lex russica. 2013. №9. С. 936.

и растущего недовольства народа проводимой государственной политикой, государство перешло от традиционной политики ограничения свободы передвижения к политике свободы переселения. В 6 июня 1904 года были приняты Закон Российской Империи «О добровольном переселении сельских обывателей и мещан-земледельцев» и «Временные правила о добровольном переселении сельских обывателей и мещан-земледельцев».

Согласно пунктам 1-7 указанных правил «...сельским обывателям, а равно мещанам, лично занимающимся хлебопашеством, желающим переселиться в местности, заселение коих вызывается видами Правительства, или выходящим из обществ, добровольное выселение из коих признается вследствие особо неблагоприятных хозяйственных условий желательным, могут быть оказываемы при переселении содействие и льготы»¹.

¹ Сибирские переселения. Выпуск 2. Комитет Сибирской железной дороги как организатор переселений. Сборник документов. Новосибирск, ИД Сова, 2006. С. 168.

1.2. Государственное регулирование права на свободу передвижения и выбор места жительства в России в советский период

Конституции советской России 1918 года, 1925 года, 1937 года норм, закрепляющих право на свободу передвижения, не содержали.

Впервые право на выбор места жительства появляется в послереволюционной России в ст. 10 ГК РСФСР 1964 года. Данная статья, носившая название «Содержание правоспособности граждан» включала право граждан избирать род занятий и место жительства.

В Конституции указанное право появляется лишь в 1992 году, внесенное в Конституцию РСФСР 1978 года Законом Российской Федерации от 21 апреля 1992 г. №2708-1.

Рассматривая причины отсутствия закрепления данного права в нормативных документах, Д. Г. Василевич делает следующий вывод: «Это было связано с тем, что командно-административная система СССР в определенной степени «закрепостила» крестьян за пребыванием на селе, рабочих – на одном и том же предприятии работодателя-государства»¹.

В Советской России свобода передвижения стала практически невозможной с 27 декабря 1932 г., когда была введена повсеместно паспортная система с разрешительным принципом прописки, причем паспорт стал единственным допустимым для этого документом, и рядом других ограничений, часть из которых никогда полностью в открытой печати не публиковалась².

Граждане России получили возможность более или менее свободно передвигаться по территории страны только после принятия Положения о паспортной системе в СССР и Постановления «О некоторых правилах прописки

¹ Василевич Д.Г. Конституционное право на свободу передвижения и выбора места жительства//Вестник Калининградского юридического института МВД России. 2009. № 1 (17). С.113.

² Паспортная система Российской Федерации и проблемы прав человека: круглый стол: проблемы, дискуссии, предложения / Ред. кол. М.Г. Арутюнов и др. М., 1999. С. 9.

граждан», принятых в 1974 году. Согласно указанным документам все граждане России, в том числе и сельские жители, уравнивались в правах на получение паспорта и свободного передвижения.

В то же время миграционные процессы в постреволюционной России были поистине масштабными.

Принудительное переселение народов, проживающих на территории России началось сразу же после революции. Уже в 1918 году принудительному переселению подверглось казачество.

В начале 30-х годов началась коллективизация. Крестьян, противящихся коллективизации, а также «раскулаченных» вывозили из центральных районов России, Украины, Закавказья, Средней Азии на территорию Казахстана, которая была определена в качестве «кулацкой ссылки».

По данным Государственного архива Карагандинской области «...товарные эшелоны, битком набитые раскулаченными под строгой охраной ОГПУ отправлялись в сторону Акмолинска и Караганды со всего Поволжья, начиная с Астраханской области и кончая Чувашией и Мордовией, а также из Пензенской, Тамбовской, Курской, Воронежской и Орловской областей, с Харьковщины и Оренбуржья. Среди них были русские, украинцы, белорусы, немцы, татары, мордва и другие. Поздней осенью 1932 г. прибыло несколько эшелонов репрессированных кубанцев. Основные потоки переселенцев направлялись в промышленные поселки и рудничные, шахтерские, металлургические города, районные центры, крупные железнодорожные узлы»¹.

В 1936 году из Поволжья в Казахстан были депортированы 15 тысяч польских семейств (более 45 000 человек). В 1937 с Дальнего Востока были депортированы корейцы, всего 175 000 человек. Из пограничных районов Азербайджана были депортированы 6 тысяч иранцев. В 1941 году были депортированы из Поволжья и других регионов более полумиллиона немцев. В

¹ Сулейманова М.Ж. Актуальные проблемы насильственной депортации репрессированных социальных групп СССР в центральный Казахстан в 30-40е годы 20 века (на примере крестьянства)//Современные проблемы науки и образования. 2011. № 1. С. 10.

1941 году была произведена депортация 9 тысяч финнов (ингерманландцев) в Якутскую АССР, Красноярский край и Иркутскую область. В 1943 году на основании Указа Президиума Верховного Совета Союза ССР №115-13 от 12 октября 1943 г подверглись принудительному переселению более 45 тысяч карачаевцев и почти 100 тысяч калмыков. В 1944 году состоялось принудительное переселение чеченцев (порядка 370 тысяч), ингушей (более 90 тысяч), балкарцев (более 40 тысяч) в Казахскую и Киргизскую ССР. В 1944 году из Крыма было вывезено более 190 тысяч татар, 12 тысяч болгар, 9 тысяч армян и почти 15 тысяч греков¹. Данные поистине утрашающие и полностью подтверждающие мнение о том, что в советской России права на свободу передвижения не было вообще.

Сложно не согласиться с мнением Миролюбовой С.Ю., которая отметила: «Можно сказать, что государству было невыгодно признавать право на свободу передвижения в качестве естественного права, так как именно надзор за передвижением населения давал государству возможность его учета и удержания в определенном месте. Ограничения свободы передвижения и разрешительный порядок перемещения по территории Советской России по сути носили экономический характер и обеспечивали государству решение следующих основных задач:

- 1) воинского учета;
- 2) налогообложения;
- 3) управления социально-экономической сферой»².

Помимо принудительной миграции в России, во время Великой Отечественной Войны происходили массовые добровольные миграции населения. Не желая попадать под власть немцев, население активно эвакуировалось в свободные от немецких захватчиков регионы. В порядке эвакуации на Восток перемещались большие массы гражданского населения, в том числе оборон-

¹ По данным сайта Голос Талыша. [Электронный ресурс] URL: http://www.talish.org/news/20_50_e_gody_prinuditelnye_pereselenija_narodov/2011-10-06-646

² Миролюбова С.Ю. право на свободу передвижения: конституционно-правовой аспект. М., Статут. 2013. С.32.

ные предприятия, чтобы на новом месте наладить снабжение фронта оружием, боеприпасами, другими необходимыми материалами.

В 60-е годы XX века ситуация несколько изменилась. Миграционные процессы приобрели другой характер. При активной пропаганде строительства новых городов, осваивания новых территорий, романтики путешествий, работоспособное население, в основном молодежь, активно по своей воле мигрировала на строительство БАМа, на Целину, в Сибирь.

«На момент распада СССР за пределами своих национально-территориальных образований проживало около 52 миллионов человек (почти 19% общей численности народов, формирующих эти образования), из них:

- 25,3 миллиона русских;
- 6,8 миллионов украинцев;
- 4,9 миллионов татар;
- 2,1 миллион белорусов»¹.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в России в советский период происходили активные процессы массовой миграции населения, в том числе и принудительной, что, в конечном итоге, стало одной из причин многочисленных межнациональных конфликтов, начавшихся вслед за распадом Советского Союза и частично повлиявшим на ситуацию на Украине, сложившуюся в 2014 году.

Что касается права свободно въезжать и выезжать из страны, то оно также в советской России не соблюдалось, да и не было зафиксировано ни в каких нормативных документах.

Тем не менее, в 20-е годы XX века границы не были еще закрыты и многие российские граждане, не согласные с произошедшими в России после революции переменами покидали страну. Одновременно происходил активный приток иностранцев. Он был вызван двумя причинами: с одной стороны,

¹ Балашова Т.Н. Миграция Российской Федерации с позиций отечественной правовой мысли. // Вестник Российского государственного торгово-экономического университета. 2009. № 4. С. 152.

назревающая депрессия в странах Западной Европы и невозможность найти работу в своей стране, с другой стороны острая нехватка квалифицированных кадров в России и ее готовность платить достойные деньги специалистам. Все это служило достаточным стимулом, чтобы множество иностранных специалистов приехало на работу в Россию.

Помимо экономических причин приглашения иностранных специалистов в Россию, были и политические причины. Как справедливо заметила Смирнова Е.С.: «Политические причины приглашения иностранных рабочих и специалистов были обусловлены стремлением СССР доказать преимущества социализма, расчетом на то, что по возвращении домой они станут проводниками идей. Государство расходовало огромные деньги на вербовку, проезд и зарплату иностранных рабочих, обеспечивало им лучшие по сравнению с советскими рабочими условия быта и труда»¹.

В Положении о Союзном гражданстве, утвержденным ЦИК СССР 29 октября 1924 года было сказано: «Иностранные граждане, проживающие на территории СССР для трудовых занятий и принадлежащие к рабочему классу или не пользующиеся наемным трудом крестьянства какого-либо государства, пользуются всеми политическими правами Союза ССР (ст.2)»².

В 30-е годы XX века политическая ситуация в стране изменилась как в отношении своих граждан, так и в отношении иностранцев. Начались поиски «врагов народа», «закручивание гаек», массовые аресты. Те иностранцы, которые не получили советского гражданства зачастую подвергались принудительной высылке. Процесс иммиграции иностранцев в Россию был насильственно приостановлен. Страна стала практически закрытой как для въезда в нее, так и для выезда.

Массовые выезды из страны состоялись после Великой Отечественной войны. В первые послевоенные годы состоялся пересмотр границ с Польшей и

¹ Смирнова Е.С. Регулирование конституционно-правового статуса иностранцев в советской и постсоветской России. // Россия и современный мир.2004. № 1. С.98

² Собрание законов и распоряжений правительства. – М., 1924. № 23. Ст.202.

Чехословакией и населению было предоставлено право оптации гражданства и места жительства. В результате оптации Россию покинули примерно 1,5 миллиона поляков и 0,5 миллиона украинцев. В то же время происходил активный приток в Россию мигрантов из Болгарии, Греции, Румынии, Ливана, Югославии и Турции, всего более миллиона человек¹.

Правовую основу данных перемещений составляли, в основном, договоры со странами, в которые (из которых) происходила миграция. Так, например, 29 июня 1945 года между Чехословацкой республикой и СССР был заключен договор о Закарпатской Украине, где было закреплено право оптации населением места жительства и гражданства². В это же время в СССР принимается целый ряд нормативных актов, направленных на восстановление гражданства для бывших граждан Российской империи. Так, 14 июня 1946 года был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «О восстановлении в гражданстве СССР подданных бывшей Российской империи, а также лиц, утративших советское гражданство, проживающих на территории Болгарии до 1 октября 1946 г.».

В этот же день были приняты Указы Президиума Верховного Совета СССР «О восстановлении в гражданстве СССР подданных бывшей Российской империи, а также лиц, утративших советское гражданство, проживающих на территории Франции», «О восстановлении в гражданстве СССР подданных бывшей Российской империи, а также лиц, утративших советское гражданство, проживающих на территории Югославии» и т.д.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод о том, что в советский период происходили массовые миграции населения в СССР, хотя далеко не все из них были добровольными. В большей степени они связаны не с реализацией населения права на свободу передвижения, а с объективными историческими, политическими, экономическими процессами, происходящими в

¹ Манкевич Д.В. Миграция населения СССР в первые послевоенные годы и заселение Калининградской области (1945-1950 гг.). // 2008. № 3. С.64

² Международное право в избранных документах. / Сост. Л.А.Маджорян, В.К.Собакин. Т.1. М., 1957. С.196.

стране. Эти миграции происходят на фоне «закрепощения» населения на местах, где оно проживало и невозможности свободного выбора места жительства.

В конце 80х гг. XX века в СССР начинаются демократические процессы. Провозглашенная свобода приводит к развалу Советского Союза, преемником которого становится Россия: «8 декабря 1991 года Беловежским соглашением¹ был фактически подтвержден распад Советского Союза. Уже первая фраза данного соглашения прекращает почти семидесятилетнюю историю Советского Союза: «Мы, Республика Беларусь, Российская Федерация (РСФСР), Украина как государства - учредители Союза ССР, подписавшие Союзный Договор 1922 года, далее именуемые Высокими Договаривающимися Сторонами, констатируем, что Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность, прекращает свое существование»².

После распада Советского Союза и взятого курса на демократизацию страны ситуация в России кардинально переменилась. Россия провозгласила признание международных норм в сфере прав человека, в том числе и право на свободу передвижения.

В 1992 году, на Съезде народных депутатов Российской Федерации, законами Российской Федерации от 9 декабря 1992 г. №4061-I и от 21 апреля 1992 г. №2708-I Конституция РСФСР 1978 года была кардинально переработана, в том числе и в отношении прав человека. Право человека на свободу передвижения было закреплено в ст. 42 Конституции РСФСР и сформулировано следующим образом «Каждый имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право свободно выезжать за ее пределы и беспрепятственно возвращаться. Ограничение этих прав допускается

¹ Соглашение от 08 декабря 1991 г. «О создании Содружества Независимых Государств» вступило в силу в силу для Российской Федерации с 12 декабря 1991 года. // Ведомости СНГ и ВС РФ. 1991. №51. Ст. 1798.

² Кравцова Е.А., Погорелов Д.В. Основные проблемы становления федеративных отношений в России. // Пробелы в Российском законодательстве. 2014. №2. С. 16

только на основании закона».

Впервые в России было закреплено право на свободное передвижение.

Окончательная формулировка права на свободу передвижения дана в действующей Конституции Российской Федерации 1993 года. Ст. 27 Конституции Российской Федерации сформулирована следующим образом:

«Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию.»

Как видно из приведенных текстов, формулировки ст. 42 Конституции РСФСР 1978 года и ст. 27 Конституции Российской Федерации 1993 года несколько различаются. Проанализировав тексты можно сделать вывод, что формулировка 1993 года является более жесткой.

В первых, в ней установлено право свободного перемещения по стране не для всех лиц, а только для тех, кто законно находится на ее территории.

Во-вторых, право на свободные возвращения в страну имеют только граждане Российской Федерации. Для иностранцев могут быть установлены ограничения.

Такая формулировка более соответствует общепринятой мировой практике.

ГЛАВА 2. Миграция в сфере конституционного права человека и гражданина на свободу передвижения

2.1. Определение понятия «миграция»: теоретико – правовой анализ

Миграция – понятие весьма древнее. Еще до образования государств, племена кочевали с места на место в поисках лучшей охоты, лучшего климата, лучшего пастбища для скота. С появлением земледелия и оседания людей на земле миграционные процессы приостановились, а с появлением государства во многом стали затруднены. Контроль со стороны государства за лицами, въезжающими в страну и выезжающими из нее, а также перемещающимися по ее территории оправдывается заботой государства о собственной безопасности и безопасности его граждан. С другой стороны, он может затруднить перемещение по территории страны либо усложнить настолько, что сделает такое передвижение вообще невозможным. Тем не менее, миграционные процессы нарастают как в связи с увеличением населения планеты, так в связи с демократизацией въезда выезда из стран и передвижения по их территории.

Считается, что первым определением понятия миграции дал английский ученый Э.Г. Равенштейн. Родившись в Германии, он переехал в Англию в возрасте 18 лет. В 1880 году Равенштейн создал теорию миграции населения, которая составляет основу современной теории миграции. Он изучал взаимосвязь между расстояниями и различными видами мигрантов, указав на то, что женщины чаще, чем мужчины, склонны мигрировать в страны их рождения, но реже, чем мужчины, покидать страну своего рождения¹.

Согласно определению, данному Э.Г.Равенштейном, миграция является постоянным или временным изменением местожительства человека.

¹ Равенштейн Эрнст-Герг. Биография. [Электронный ресурс] URL: <http://pomnipro.ru/memorypage35478/biography>.

Большая российская энциклопедия под миграцией понимает перемещение людей (мигрантов) через границы тех или иных территорий с переменной места жительства навсегда или на более или менее длительное время¹.

Современные ученые-правоведы также не выработали единую точку зрения на данное понятие.

Так, О. Д. Воробьева считает, что миграция населения — это «...любое территориальное перемещение населения, связанное с пересечением как внешних, так и внутренних границ административно-территориальных образований с целью смены постоянного места жительства или временного пребывания на территории для осуществления учёбы или труда в зависимости от того, под преобладающим воздействием каких факторов оно происходит — притягивающих или выталкивающих»².

Шумакова О.И. под миграцией понимает «...процесс пространственного движения населения, который, в конечном счете, ведет к его территориальному перераспределению. В результате такого переселения происходит соединение места жительства с местом приложения труда, учебы или иной деятельности в конкретном населенном пункте»³.

Р.Х.Макуев утверждает, что «...миграция – это перемещение определенной части населения с различными целями с территории одного государства в другое или из отдельных государств в другие, а также из одной территориальной единицы в другую внутри государства»⁴.

Л. Л. Рыбаковский под миграцией понимает любое территориальное перемещение, которое совмещается между населенными пунктами одной или

¹ Энциклопедический словарь «Народонаселение» // Большая российская энциклопедия. М., 1994. С. 143.

² Воробьева О. Д. Миграционные процессы населения: вопросы теории и государственной миграционной политики // Проблемы правового регулирования миграционных процессов на территории Российской Федерации / Аналитический сборник Совета Федерации ФС РФ. 2003. № 9 (202). С. 35.

³ Шумакова О.И. МЕждународно-правовое регулирование миграции в Европейский Союз. Дисс.. на соискание уч. Ст. канд. юрид. Наук.М., 2006. С.17.

⁴ Макуев Р.Х. Миграционные аспекты терроризма в условиях глобализации// Образование и общество. 2008. № 1. [Электронный ресурс] URL: http://www.jeducation.ru/1_2008/81.html.

нескольких административно-территориальных единиц, независимо от времени пребывания и преследуемой цели¹.

Овчинников О.А. считает, что миграцией является «...любое территориальное перемещение граждан, совершенное как между разными населенными пунктами, так и государствами»².

Все вышеприведенные точки зрения, несомненно, имеют право на существование, и в этой связи представляется актуальным замечание Л.В.Андрейченко, что понятие «миграция» является родовым и включает в себя все категории лиц, осуществляющих пространственные перемещения по разным причинам и с разными целями, и может ввиду своей многоаспектности использоваться только в научных, а не в нормативных документах³.

Однако, следует заметить, что в определениях, приведенных выше, есть несомненные недостатки, нуждающиеся в устранении. Так, Л. Л. Рыбаковский под миграцией понимает любое территориальное перемещение, которое совмещается между населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц, независимо от времени пребывания и преследуемой цели. Указанное определение имеет существенный недостаток, поскольку не указан срок пребывания на другой территории. На наш взгляд, сложно назвать миграцией однодневную поездку в другой город, поскольку она не приводит к необходимости зарегистрироваться в месте пребывания и, соответственно, не влечет юридических последствий с точки зрения миграционного права. Аналогичную неточность при определении миграции допускает и Р.Х. Макуев.

Определения, предложенные Шумаковой О.И. и Воробьевой О.Н., подобной ошибки не допускают. Тем не менее, в определении Шумаковой О.И.

¹ Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. Три стадии миграционного процесса. М., 1987. С.7

² Овчинников О.А., Овчинников А.О. Административно-правовое регулирование миграционных процессов в России//Административное право и процесс.2011. № 9. С.26.

³ Андрейченко Л.В., Елеонский В.О., Хабриева Т.Я. О концепции развития миграционного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. 2003. №4. С.12.

не устанавливаются границы миграционных процессов. С ее точки зрения, миграция осуществляется и в том случае, если перемещение произошло в пределах одного населенного пункта, что нам представляется неприемлемым. Воробьева О.Н. в своем определении миграции указывает, что миграция осуществляется с целью смены постоянного места жительства или временного пребывания на территории для осуществления учёбы или труда. Однако, ограничение миграции исключительно целями труда или учебы, на наш взгляд, сильно сужает само понятие миграции.

Примером может послужить приобретший в последнее время популярность выезд российских пенсионеров на постоянное место жительства в Египет, Таиланд и другие страны, где стоимость проживания существенно дешевле, чем в России. Они едут не целью учиться или работать, а с целью просто комфортно проживать на территории другой страны, не занимаясь никакой деятельностью.

В связи с этим, нам представляется оптимальным определение миграции, данное Пуховой М.М.: «Миграция - это сложный процесс, который связан с единичными или регулярными территориальными перемещениями людей по различным причинам через границы территориальных образований с целью изменения постоянного или временного места жительства»¹.

Примем данное определение за основу. Однако, на наш взгляд, для того, чтобы дать точное определение данного понятия, необходимо рассмотреть виды миграции, произвести анализ нормативных актов, действующие в данной сфере, обобщить изученное, что нами будет сделано ниже.

Единой четко сложившейся системы видов и форм миграции на сегодняшний день также не существует. Это связано с тем, что миграция – сложное, многогранное понятие, включающее в себя очень большое количество видов, сложно поддающихся классификации. Как совершенно справедливо заметил по этому поводу А. Федорако: «Люди с момента своего появления

¹ Пухова М.М., Дорошина И.П., Ходжаева И.Г. Теоретические основы миграции. // Транспортное дело в России. 2013. № 6. С.13.

находятся в постоянном движении: естественном (рождаются, умирают), социальном (меняют свой социальный статус, профессии, сферу деятельности и т. д.), миграционном (совершают пространственные перемещения). Но именно благодаря миграции произошло расселение человека по земному шару. Облик современного мира является иллюстрацией результатов миграционных процессов»¹.

«Если в 1975 г. в мире насчитывалось примерно 2,5 млн. официально зарегистрированных беженцев, то двадцать лет спустя их численность возросла более чем в 8 раз. Общее же число вынужденных мигрантов, которыми занимается в настоящее время Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ) превысило 27 млн. человек»².

В связи с вышесказанным, приобретает актуальность выделение мигрантов в отдельные группы для уточнения их правового статуса.

Различные ученые предлагают свое деление миграции на виды, в зависимости от оснований, положенных в основание ее деления.

Наиболее полное деление миграции на виды по различным основаниям дал демограф и социолог Л. Л. Рыбаковский³.

Так, на основании географического признака, он выделяет внешнюю (международную) и внутреннюю (внутригосударственную) виды миграции. При этом внешняя миграция делится на два вида: иммиграция (въезд в страну) и эмиграция (выезд из страны), отдельно также выделяется реэмиграция – возвращение в страну лица, которое ранее покинуло ее.

По времени пребывания мигранта на новом месте жительства Л. Л. Рыбаковский выделяет 2 вида миграции: постоянный (безвозвратный) и временный (возвратный) виды миграции. При этом временная миграция подразделя-

¹ Федорако А. Миграция населения: понятие, причины, последствия. // Журнал международного права и международных отношений. 2012. № 4. С.3.

² Ионцев В.А. Экономические демографические аспекты «внешней» миграции населения в России // Эмиграция и репатриация в России. В. А. Ионцев, Н.М. Лебедева, М.В. Назаров, А.В. Окорочков. - М.: Попечительство о нуждах российских репатриантов. М., 2001. С.394.

³ Рыбаковский Л.Л. Практическая демография. [Электронный ресурс] URL: <http://rybakovsky.ru/migracia2.html>

ется на краткосрочную (до года) и долгосрочную (свыше одного года) пребывания на месте жительства.

По способу вовлечения в миграцию ее можно разделить на добровольную, вынужденную и принудительную.

Решение о добровольной миграции принимается мигрантами самостоятельно, без давления. Вынужденная миграция связана с внешними событиями, происходящими в их месте жительства. К таким событиям относятся войны, катастрофы, стихийные бедствия, насилие и другие неблагоприятные условия, вынуждающие граждан покидать свое постоянное место жительства. Принудительной миграцией является насильственное переселение людей с места их жительства, организованное государством.

По степени законности Л.Л.Рыбаковский выделяет два вида миграции - легальную и нелегальную:

- легальные мигранты – те мигранты, которые пересекают границу и находятся на территории страны на законных основаниях;

- нелегальные – лица, которые либо пересекают границу на незаконных основаниях, либо пересекают границу законно, но впоследствии становятся нелегальными ввиду нарушения законодательства (например, в случае отсутствия регистрации или истечении срока пребывания в стране и т.д.

Также Л. Л. Рыбаковский предлагает классифицировать миграцию на виды в зависимости от цели миграции, указывая на то, что перечень видов миграции в этом случае не будет являться исчерпывающим, потому что целей при переселении может быть неограниченное множество. При этом основными целями миграции, как правило, является работа или учеба. Также им предлагается классификация миграции на виды по структурным единицам: по возрастному, половому, образовательному и иным признакам. Предложенные классификации не являются исчерпывающими и представляют для юриста лишь косвенный интерес, поскольку не могут быть урегулированы правовыми актами.

Предлагаемая Л.Л. Рыбаковским классификация является наиболее полной и разработанной.

Представляет интерес подход к классификации мигрантов В.Ионцева. Он считает, что можно выделить отдельную нацию, «нацию мигрантов», ежегодной численностью 1, 3 миллиарда человек, которая складывается из следующих групп:

- 215 миллионов человек – классические иммигранты плюс беженцы;
- 100 миллионов – трудящиеся мигранты;
- около 60 миллионов – нелегальные мигранты;
- более 10 миллионов – сезонные и приграничные рабочие;
- более 60 миллионов – вынужденные мигранты (экологические беженцы, депортированные и др.);
- более 700 миллионов – эпизодические мигранты, включая экономических мигрантов, то есть использующих туристическую визу¹.

Предложенная В. Ионцевым классификация интересна, скорее, с точки зрения статистики. С юридической точки зрения он смешивает такие различные с точки зрения правового регулирования категории мигрантов как классические иммигранты и беженцы, вынужденные переселенцы и экологические мигранты.

К сожалению, ученые-юристы, как правило, изучают отдельные виды миграции, не затрудняясь классифицировать ее виды, или беря за основу классификации только одно основание.

Так, Хуцишвили С. делит миграцию на временную и постоянную, внутреннюю и внешнюю. Внутреннюю миграцию на город-город, село-село, село-город, город-село¹.

¹ Ионцев В, Прохорова Ю. Глобальные перспективы международной миграции и брачности. Возможен ли четвертый экономический переход? // Международная миграция населения: вызовы глобализации. Научная серия: «Международная миграция населения: Россия и современный мир». Выпуск 24. М., 2011. С.7.

Такое деление миграции на виды, несомненно, имеет право на существование. Последнее десятилетие проводится государственная политика по восстановлению сельских поселений и привлечению граждан к жизни в сельской местности. В целях реализации данной политики было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 15.07.2013 №598 «О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года»². Целями данной программы является создание комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности; формирование позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни путем удовлетворения потребностей сельского населения в благоустроенном жилье и повышении уровня комплексного обустройства сельских населенных пунктов объектами социальной и инженерной инфраструктуры.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. №2570-р «О типовой программе субъекта Российской Федерации по оказанию содействия добровольному переселению в Российской Федерации соотечественников, проживающих за рубежом»³ также предусматривает более льготные условия для тех участников, которые переселяются не города, а в сельскую местность.

«Новая программа по сравнению с прежней в большей степени рассчитана на привлечение соотечественников в сельскую местность. Для переселяющихся в областной центр участников программы и членов их семей предоставляется единовременное подъемное пособие в размере величины среднего-

¹ Хуцишвили С. Особенности внутренней миграции населения // Интернет-журнал Науковедение. 2011. № 1 (6). С.24.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. №598 (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 02.08.2017 г. №925) «О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2013. №30 (часть II). Ст. 4110.

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. №2570-р (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 07.08.2017 г. N 944) «Об утверждении типовой программы субъекта Российской Федерации по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Собрание законодательства РФ. 2013. №1. Ст. 76.

дового прожиточного минимума в расчете на душу населения, а для переезжающих в муниципальные районы области - в размере двукратной величины этого минимума. Для переселенцев предусмотрены меры социальной поддержки, направленные на создание условий для занятий личным подсобным, крестьянско-фермерским хозяйством, что будет способствовать закреплению соотечественников на селе и решению демографических проблем сельских районов»¹.

Также предусматриваются льготы для отдельных категорий населения, переселяющихся в сельскую местность. В частности, п.12.1 ст.51 Федерального закона Российской Федерации от 29 ноября 2010 г. №326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» устанавливает выплату в размере одного миллиона рублей для врачей, которые переезжают в сельский населенный пункт для работы.

Г. Г. Гольдин выделяет три основных вида перемещений - безвозвратную, сезонную и маятниковую миграции².

Кроме того, он предлагает разделять миграции на внутринациональные - миграции, осуществляемые в пределах территорий, которые занимают различные этносы (вне зависимости от их численности); и межнациональные - миграции, осуществляемые за пределы территории, которую занимают представители различных этносов³.

Хотелось бы отметить условность и неполноту деления, предлагаемого Г. Г. Гольдиным. Учитывая всемирную глобализацию, становится сложным определять какие из миграций носят внутринациональный, а какие – межнациональный характер. Особенно такое деление сложно будет применять к большим городам, в которых население смешалось настолько, что принадлежность к нации уже не учитывается или не является определяющим фактором.

¹ Шевцова Т.В. Привлечение соотечественников в сибирские регионы страны в контексте реализации переселенческого проекта // Миграционное право. 2014. №1. С. 21

² Гольдин Г.Г. Миграция населения: проблемы политико-правового регулирования: Автореферат дисс. ... докт. полит. наук. М., 2001. С.11.

³ Там же. С.13.

К какому виду отнести миграцию марокканской семьи из Амстердама (Голландия) в Марокко? С точки зрения Г.Г. Гольдина такой вид миграции просто не существует.

В России лица, прибывающие на новое место жительства, подлежат постоянной или временной регистрации. При этом ими заполняются листки статистического учета. В данных листках присутствует графа национальность, однако данный пункт заполняется по желанию мигранта. С 2007 года Росстат Российской Федерации не обрабатывает данные об этнической безопасности мигрантов. Поэтому деление миграции по национальному признаку представляется нам нецелесообразным.

Метелев С.Е. выделяет и рассматривает отдельный вид миграции – криминальную миграцию. «Криминальная миграция – это социальное, относительно массовое, общественно опасное явление, проявляющееся в территориальном перемещении лиц в целях совершения преступлений, а также перемещение криминальных технологий»¹.

А. Федорако рассматривает миграцию с точки зрения соблюдения требований миграционного законодательства: «Миграция может быть законной и незаконной. Несмотря на активное использование термина «незаконная миграция» в национальном законодательстве, нет его четкого, однозначного определения. Считаем, что «незаконная миграция — это миграция, которая происходит в нарушение требований правовых норм, принятых в том или ином государстве и устанавливающих основания и порядок въезда в страну, транзитного проезда, пребывания и выезда из страны иностранных граждан и лиц без гражданства»².

В. В. Фаузер делит миграцию на безвозвратную, т.е. перемену места жительства окончательно, и временную. Разделяя миграцию по географическому признаку на внутреннюю и внешнюю, В. В. Фаузер подразделяет внутреннюю

¹ Метелев С.Е. Криминальная миграция: характеристика и предупреждение. Дисс. ... канд. юрид. наук Омск, 1996. С.19.

² Федорако А. Миграция населения: понятие, причины, последствия. // Журнал международного права и международных отношений. 2012. № 4. С.6.

миграцию с точки зрения ее административно-территориального деления на внутриобластную, межобластную и внутрирайонную¹.

Такое деление, на наш взгляд, не выдерживает критики. Проблема заключается в том, что определить окончательно ли мигрант поселился в данном месте жительства, будет ли он еще переезжать или возвращаться в прежнее место жительства определить достаточно сложно, а иногда и невозможно. Поэтому в большинстве стран мигрантов рассматривают как постоянных в случае, если они прибыли в страну на длительный срок. В рекомендациях ООН длительным считается срок свыше одного года. «Таким образом, постоянная миграция является скорее теоретической, чем практической категорией, применимой к крайне незначительному количеству мигрантов, проживших не менее одного года до момента следующего переезда»².

В связи с вышесказанным, более приемлемым, на наш взгляд, является система предложенная С. В. Рязанцевым³. В отличие от В. В. Фаузера, он делит миграцию на постоянную и временную. Временная миграция подразделяется на краткосрочную (на срок до трех месяцев) и долгосрочную (от трех месяцев до одного года). Такое подразделение он аргументирует тем, что во многих странах принят безвизовый въезд и упрощенный режим проживания (без регистрации, оформления специальных разрешений и т.д.) именно на этот срок.

Краткосрочная миграция делится на регулярную и нерегулярную.

К видам регулярной миграции относятся:

- ежедневные маятниковые миграции (маятниковые мигранты – люди, место жительства и место работы которых находятся в разных населенных пунктах, поэтому они ежедневно перемещаются),

¹ Фаузер В.В. Теория и практика исследования миграционных процессов//Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера. 2013. № 3. С. 114.

² Рязанцев С.В. Формы временной миграции в России// Миграционное право. 2014. № 1. С.15.

³ Там же. С.15-16.

- приграничные миграции (то же самое, что маятниковые мигранты, только для работы они перемещаются через государственную границу),
- вахтовые миграции.

К нерегулярным миграциям С. В. Рязанцев относит челночных мигрантов (коммерсантов, совершающих периодические поездки различной продолжительности за товаром) и сезонных мигрантов.

Виды регулярной и нерегулярной миграции, предложенные Рязанцевым С.В, представляются нам необоснованными с точки зрения права. Как мы уже отмечали выше, для юристов имеют значение только те виды миграции, которые порождают правовые последствия. Маятниковые миграции, приграничные миграции с точки зрения права представляются нам несущественными, поскольку отследить их практически невозможно, статистически они никак не отражаются, никаких правовых последствий не порождают. Это же относится и к челночным мигрантам.

Закон Российской Федерации от 25.06.1993 г. №5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (ст.5) предусматривает, что гражданин Российской Федерации может находиться по месту пребывания до 90 суток без осуществления регистрации¹.

Согласно ст. 6 этого же закона в случае перемены гражданином Российской Федерации места жительства, он обязан зарегистрироваться на новом месте жительства не позднее семи дней со дня прибытия.

Что касается иностранных граждан, то для них установлены иные правила. Их учет по месту пребывания осуществляется на основании Федерального закона Российской Федерации от 18.07.2006 г. №109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федера-

¹ Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. №5242-1 (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 03.04.2017 г. №65-ФЗ) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №32. Ст. 1227.

ции». Согласно ст.7 данного закона иностранные граждане, которые постоянно или временно проживают на территории Российской Федерации, должны зарегистрироваться по месту жительства либо по месту пребывания¹.

Согласно п.3 Постановления Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. №9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» постоянно или временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин, обладающий правом пользования жилым помещением, находящимся на территории Российской Федерации, обязан зарегистрироваться по месту жительства в течение 7 рабочих дней с даты получения иностранным гражданином разрешения на временное проживание или вида на жительство либо с даты его прибытия в место нахождения указанного жилого помещения. Согласно п.20 указанного постановления в случае, если у иностранных граждан нет места жительства, они обязаны встать на учет по месту пребывания не позднее 7 рабочих дней со дня его прибытия в место пребывания.

Исключения (согласно п.20(1) правил) составляют высококвалифицированные специалисты и члены их семей. Они подлежат постановке на миграционный учет в течение 30 дней со дня въезда на территорию Российской Федерации и могут не регистрироваться по новому месту пребывания в случае если пребывают в новое место в Российской Федерации на срок не более 30 дней².

Также, согласно п.6 ст. 20 Федерального закона Российской Федерации «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» не подлежат учету по месту пребывания отдельные категории иностранных граждан, в том числе:

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2006 г. №109-ФЗ (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 28.11.2015 г. №358-ФЗ) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. №30. Ст. 3285.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 15.01.2007 г. №9 (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 26.10.2016 г. №1089) «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. №5. Ст. 653.

- главы иностранных государств;
- главы правительств иностранных государств и т.д.;
- члены их семей;
- иностранные граждане - моряки, если они не пребывают на территории Российской Федерации более трех дней вне основного состава своих экипажей;
- иностранные граждане - члены экипажей воздушных судов гражданской авиации, бригад поездов и экипажей или бригад иных транспортных средств, участвующих в международном движении при нахождении указанных иностранных граждан на территории Российской Федерации в аэропортах или на станциях, предусмотренных расписаниями (графиками) движения данных транспортных средств;
- иные иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию на срок не более семи дней, за исключением случаев нахождения указанных иностранных граждан в гостинице или в иной организации, оказывающей гостиничные услуги, в санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, на туристской базе, в детском оздоровительном лагере, медицинской организации, оказывающей медицинскую помощь в стационарных условиях, или учреждении социального обслуживания.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод, что с точки зрения права миграцией не является перемещение на срок менее тридцати дней для российских граждан по территории Российской Федерации и иностранных граждан на срок менее семи дней, поскольку оно, как правило, не влечет за собой правовых последствий и отследить такое перемещение не представляется возможным.

Помимо вышеприведенных видов миграции ученые делят ее на различные виды в зависимости от цели, которую преследуют мигранты, от причин, от социального статуса и по другим основаниям.

Например, А. Федорако пишет: «Так, если в качестве классификационного признака рассматривать причины миграционных перемещений, то ми-

грация населения подразделяется на экономическую, политическую, экологическую, рекреационную, родственную, этническую и др.»¹.

Предлагая свои классификации миграции на виды, многие ученые признают сложность данного понятия и невозможность осуществления четкой и однозначной ее классификации.

Поскольку предлагаемых видов миграции слишком много, следует классифицировать миграцию на виды с точки зрения юриспруденции, а именно наличия правовых последствий, которые миграция порождает.

Попытка заполнения указанного пробела в праве сделана в проекте Федерального закона Российской Федерации № 37040-ФЗ «О миграции в Российской Федерации», который был внесен в Государственную Думу Законодательным Собранием Краснодарского края и Государственным Советом - Хасэ Республики Адыгея 07.05.2004 г. и не принят по настоящее время.

Согласно указанному закону миграция представляет собой совокупность территориальных перемещений населения, сопровождающихся изменением места жительства;

Кроме того, в законопроекте не только даются понятия отдельных видов миграции, но и сделана попытка их систематизировать.

Так, например, в законопроекте дается понятие внешней и внутренней миграции и их видов:

- внешняя миграция - перемещение людей из России в другие государства (эмиграция) и из других государств в Россию (иммиграция) с целью постоянного или временного изменения места жительства. Внешняя миграция может быть добровольной и вынужденной, возвратной и безвозвратной;

- внутренняя миграция - перемещение людей в пределах территории Российской Федерации с целью постоянного или временного изменения места жительства. Внутренняя миграция может быть добровольной и вынужденной, возвратной и безвозвратной;

¹ Федорако А. Миграция населения: понятие, причины, последствия.// Журнал международного права и международных отношений. 2012. № 4. С.5.

- добровольная миграция - перемещение людей, добровольно покидающих государство своего постоянного проживания и переезжающих на новое место жительства на территории другого государства;

- вынужденная миграция - перемещение людей с целью поиска убежища.

Помимо вышеприведенных видов миграции, в законопроекте предлагаются определения таких видов миграции, как внешняя трудовая миграция и незаконная миграция.

Определения видов миграции, а также система, приведенная в законопроекте, также имеют определенные недостатки. Например, указывая на то, что внутренняя миграция может быть добровольной, при определении понятия добровольной миграции авторы законопроекта указывают, что добровольная миграция — это перемещение исключительно в другое государство. Не приведена классификация миграции с точки зрения ее срока, который также оказывает серьезное влияние на правовое положение мигранта.

Исходя из вышесказанного, мы можем предложить свою систему видов миграции с точки зрения юридической науки, учитывая правовые последствия, которые порождает тот или иной вид миграции.

Основание: время пребывания.

По данному основанию миграцию можно разделить на постоянную и временную.

Постоянная предполагает смену основного места жительства и имеет цель – обосноваться на новом месте жительства на неограниченное время.

Временная миграция не предполагает смену постоянного места жительства. Переезд при временной миграции осуществляется на определенное время, пока цель такого переезда не будет достигнута. Временная миграция делится на краткосрочную (до одного года) и долгосрочную (свыше одного года).

При этом с точки зрения права **не будет являться миграцией** временный переезд российского гражданина на срок до 90 дней на другое место жи-

тельства на территории Российской Федерации (Ст. 5 Закона Российской Федерации от 25.06.1993 г. №5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»);

Временный переезд высококвалифицированного иностранного специалиста и членов его семьи на срок до 90 дней на другое место жительства на территории Российской Федерации (п. 20 (1) Постановления Правительства Российской Федерации от 15.01.2007 г. №9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»

Пребывание в России иностранца сроком менее 7 дней (п.3 Постановления Правительства Российской Федерации от 15.01.2007 г. №9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»).

Основание: территория перемещения.

По данному основанию миграцию можно разделить на внешнюю и внутреннюю.

Внешняя миграция делится на три вида.

Эмиграция - совершается за пределы Российской Федерации лицом, которое ранее проживало на ее территории. При этом данное лицо не обязательно должно иметь российское гражданство. Оно может являться также гражданином другого государства или быть апатридом. Единственное условие для совершения внешней миграции – постоянное проживание лица на территории Российской Федерации до его выезда за пределы страны.

Иммиграция - въезд на территорию страны лица, которое ранее пребывало за ее пределами.

Л. Л. Рыбаковский выделяет еще один вид внешней миграции – реэмиграцию - возвращение в страну лица, которое ранее покинуло ее¹.

¹ Рыбаковский Л.Л. Практическая демография. [Электронный ресурс] URL: <http://rybakovsky.ru/migracia2.html>.

Выделение данного вида миграции с точки зрения права мы считаем вполне целесообразным. Реэмиграция русских, проживающих за рубежом, регулируется Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. №637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», принятым в соответствии и во исполнение Федерального закона Российской Федерации от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». Ст.1 данного закона дает понятие соотечественников - это лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии¹.

Соотечественниками за рубежом с точки зрения российского законодательства являются граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами территории Российской Федерации, а также их потомки, проживающие за пределами территории Российской Федерации. Кроме того, соотечественниками признаются лица, которые ранее являлись гражданами СССР:

- выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства.

Исходя из вышесказанного, определение, данное Л. Л. Рыбаковским реэмиграции нельзя считать корректным. Реэмигрантом нельзя признать любое лицо, ранее проживавшее на территории России и возвращающееся назад. Такое лицо должно обладать рядом дополнительных признаков. С точки зрения

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 24 мая 1999 г. №99-ФЗ (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 23.07.2013 г. №203-ФЗ) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Собрание законодательства РФ. 1999 №22. Ст. 2670.

права реэмиграция – это возвращение на территорию страны российского гражданина, который ранее постоянно проживал за границей.

Внутренняя миграция – передвижение лица по территории Российской Федерации со сменой жительства.

При этом внутренняя миграция может делиться по двум основаниям: по административно-территориальному делению: делится на межрегиональную – передвижение лица между регионами России, внутриобластную, - передвижение лица внутри региона; по месту жительства: на городскую – переселение в город и сельскую – переселение в сельскую местность.

С точки зрения добровольности делится на добровольную и вынужденную.

Добровольная миграция происходит в тех случаях, когда лицо мигрирует на новое место жительства по своему желанию, а не под давлением внешних обстоятельств.

Вынужденная миграция происходит в тех случаях, когда лицо вынуждено сменить место жительства не по своей воле. Субъектами вынужденной миграции становятся как внутренние мигранты, например, вынужденные переселенцы, экологические беженцы, военные и т.д., так и внешние мигранты, ищущие на территории Российской Федерации убежище. Их правовое положение регулируется законами Российской Федерации «О беженцах», «О вынужденных переселенцах», Федеральный закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» и др.

С точки зрения ее законности миграция делится на легальную (законную) и нелегальную (незаконную).

Как правило, деление на законных и незаконных мигрантов распространяется исключительно на внешних мигрантов. Например, А. Федорако пишет: «незаконная миграция — это миграция, которая происходит в нарушение требований правовых норм, принятых в том или ином государстве и устанавливающих основания и порядок въезда в страну, транзитного проезда, пребывания

ния и выезда из страны иностранных граждан и лиц без гражданства»¹.

Что касается форм миграции, то им в научной литературе уделяется значительно меньше внимания. Часто ученые, занимающиеся миграцией, путают виды миграции и формы миграции, рассматривают данные понятия как синонимы. Так, Рязанцев С. В., рассматривая деление миграции на постоянную и временную, рассматривает такое деление, как деление на формы миграции, а не на виды².

О.В.Смирнова³ считает, что трудовая миграция – одна из форм миграции, в то время как С.П.Шатилов позиционирует ее как один из видов миграции⁴. Базилевич В.Д. считает, что безвозвратная, временная, сезонная и маятниковая миграция – это формы⁵, а Л.Л. Рыбаковский считает, что это – виды миграции⁶.

Обратимся к словарям для того, чтобы понять значение слова «форма» и применить его к рассматриваемому нами термину «миграция».

Форма – слово многозначное.

По словарю Ушакова «форма» наружный вид, внешние очертания предмета.

По словарю Даля: фигура, наружный вид, образ, очерк, статья.

По словарю Ефремовой: наружный вид, внешние очертания предмета. Способ совершения действия.

При характеристике форм миграции мы будем рассматривать форму как способ совершения действий.

¹ Федорако А. Миграция населения: понятие, причины, последствия. // Журнал международного права и международных отношений. 2012. № 4. С.6.

² Рязанцев С.В. Формы временной миграции в России// Миграционное право. 2014. № 1. С.34.

³ Ажгихина Н., Графова Л., Полетаев Д., Смирнова О. СМИ и миграция. М, 2013. С.14.

⁴ Шатилов С.П. К вопросу о месте трудовой миграции в системе иных видов миграции. // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2013. № 11-2. С.31.

⁵ Базилевич В.Д. Экономическая теория: политэкономия. – М: Рыбари. 2009. С.751.

⁶ Рыбаковский Л.Л. Практическая демография. [Электронный ресурс] URL: <http://rybakovsky.ru/migracia2.html>.

С этой точки зрения нам представляется приемлемым деление миграции на такие формы как организованная и неорганизованная¹, предложенное Денисенко М.Б., Ионцевым В.А., Хоревым Б.С.

Мы, в свою очередь, считаем, что можно выделить такие формы миграции как одиночная, семейная, групповая, массовая.

Если в правовых документах имеются ссылки на виды миграции, а также даются определения понятий отдельных ее видов, то формы миграции в них вообще не упоминаются. То есть, с точки зрения права, как правило, не имеет значения переезжает ли мигрант на новое место жительства один, с семьей, или в составе группы. Единственная форма миграции, которая учитывается в нормативных актах – это массовая миграция. Необходимость ее правового регулирования связана с тем, что крупные потоки мигрантов необходимо регулировать законодательно с целью их рационального распределения по регионам России, чтобы они не повлияли негативно на экономику страны и на ее экономику.

Деление миграции на формы организованную и неорганизованную также представляет интерес с точки зрения права. Государство при проведении миграционной политики предпочитает иметь дело с организованной миграцией и всегда отдает ей предпочтение. Организованная миграция подразумевает перемещение мигрантов в те регионы и на те рабочие места, где в них есть необходимость. Организованная миграция поддерживается государством путем принятия различных программ. Например, для поддержания переезда мигрантов в сельскую местность принята федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года»². Для создания условий массовой миграции в регионы Дальнего

¹ Денисенко М.Б., Ионцев В.А., Хорев Б.С. Миграциология. М., МГУ. 1989. С.89.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. №598 «О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2013. №30 (часть II). Ст. 4110.

Востока принята «Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года»¹.

В программе указывается на то, что численность населения с 1990 года в указанных регионах сократилась почти в 2,5 раза, в основном за счет массового миграционного оттока. Целями Стратегии являются восстановление численности населения, что возможно исключительно при помощи организованных массовых миграций в указанные регионы, для чего необходимо обеспечить сопоставимое или опережающее по сравнению со среднероссийскими темпами социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Дальнего Востока и Байкальского региона.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. №2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года»// Собрание законодательства РФ. 2010. №4. Ст. 421.

2.2. Общая характеристика законодательства Российской Федерации по защите права человека и гражданина на свободу передвижения и выбор места жительства

Одним из главных документов в сфере прав человека является Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., принятая Генеральной Ассамблеей ООН в качестве «...стандарта, к достижению которого должны стремиться все государства». Карташкин В.А. обращает внимание на то, что Всеобщая декларация, несмотря на рекомендательный характер, сегодня является одним из основных источников права, служит моделью, которая широко используется многими странами для разработки отдельных положений конституций, различных законов и документов, относящихся к правам человека¹.

Ст. 13 Декларации устанавливает: «Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну».

Данная норма корреспондирует норме, закрепленной в ст. 42 Конституции РСФСР 1992 года.

Дефиниция же ч.1 ст.27 действующей Конституции Российской Федерации более соответствует ст. 2 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, принятой 04 ноября 1950 г. в Риме, которая устанавливает, что «...каждый, кто на законных основаниях находится на территории какого-либо государства, имеет в пределах этой территории право на свободу передвижения и свободу выбора местожительства».

В указанной норме также содержится обязательность законности пребывания на территории страны пребывания.

Ч. 2 ст. 27 Конституции Российской Федерации соответствует ч.2 ст. 2 Конвенции ООН: «Каждый свободен покидать любую страну, включая свою

¹ Карташкин В.А. Права человека и развитие международного права // Общая теория прав человека / В.А. Карташкин, Н.С. Колесова, А.М. Ларин и др. М., 1996. С.122.

собственную».

Несмотря на провозглашенную всеобщность и неотчуждаемость прав человека, они могут быть ограничены. М. Г. Маковецкая по этому поводу заметила: «Возможность ограничения личных прав иностранных граждан была изначально закреплена в международных нормативных актах, хотя они и определяют, что пользование правами человека не должно ограничиваться. При этом данные акты устанавливают четкие обоснования, конкретные пределы введения ограничений прав и цели возможных отступлений от тех прав, которые защищены международными соглашениями»¹.

Далее Маковецкая М.Г. замечает, что впервые возможность наложения ограничений на право иностранного гражданина на свободу передвижения нашла свое закрепление в международном пакте о гражданских и политических правах 1966г., однако это высказывание не представляется нам верным.

Ограничение права на свободное передвижение содержится в ч.3 ст. 2 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, принятой 04 ноября 1950 г. в Риме, в которой указывается, что «...пользование правом на свободу передвижения может быть ограничено в случаях, особо оговоренных в законах, если такие ограничения необходимы для обеспечения безопасности государства, для поддержания общественного порядка, сохранения общественного спокойствия, предотвращения преступлений, охраны здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц».

Указанная норма корреспондирует ч.3 ст.55 Конституции Российской Федерации, которая устанавливает, что 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.

¹ Маковецкая М.Г. Пределы ограничений права на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства иностранных граждан в РФ // Закон и право. 2012. № 9. С. 41

В обеспечение механизма реализации права на свободу передвижения в 22 декабря 1992 года принимается Постановление Верховного Совета Российской Федерации № 4183-1 «О вступлении в силу на территории Российской Федерации Закона СССР «О порядке выезда из СССР и въезда в СССР граждан СССР». В Постановлении было указано: «...распространить с 1 января 1993 года действие Закона СССР "О порядке выезда из СССР и въезда в СССР граждан СССР" от 20 мая 1991 года на территорию Российской Федерации впредь до принятия соответствующего закона Российской Федерации». Указанный закон действовал вплоть до 1996 года, когда, наконец, был принят Федеральный закон Российской Федерации от 15 августа 1996 №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», который действует по сей день.

Статья 2 указанного закона также подтверждает право гражданина на беспрепятственный въезд и выезд в Российскую Федерацию за исключением случаев, предусмотренных ст. 15 закона. Согласно указанной статье право гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено в тех случаях, если он имеет доступ к государственной тайне, призван на военную службу, является подозреваемым либо привлечен в качестве обвиняемого в совершении преступления, осужден за совершение преступления, уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом, сообщил о себе заведомо ложные сведения при оформлении документов для выезда из Российской Федерации, работает в органах федеральной службы безопасности.

После законного признания права на свободу передвижения и распада Советского Союза Российская Федерация активно включилась в процессы международной миграции населения. Первоначально данный процесс характеризовался, преимущественно обменом мигрантами с ближайшими соседями – бывшими республиками СССР. Это было обусловлено в первую очередь тем, что сдетонировала бомба, заложенная при Сталине, когда была произведена массовая депортация населения страны, о которой мы уже писали выше.

По имеющимся данным, из 6,6 миллионов человек, въехавших на территорию России в 1992-2002 годах более 5 миллионов составляли этнические русские¹. В то же время начался активный отток русскоязычного населения на запад. Согласно данным за 15 лет Россию покинуло 5,5 миллионов человек, в том числе 2,2 миллиона научно-технических работников². Данный процесс получил почти официальное определение, в том числе, и в юридической литературе, «утечка умов».

Самым крупным принимающим государством являлась Германия, куда на протяжении многих лет выехали более половины эмигрантов из России. На втором месте был Израиль. Немецкая эмиграция - более молодая и потенциально более активная сравнительно с еврейской. Но в немецкой эмиграции резко преобладали рабочие (что можно объяснить ее наполовину сельским составом), тогда как эмигранты в Израиль и, особенно, в США были преимущественно квалифицированными работниками или студентами³.

С развала Советского Союза постепенно начинает складываться современная миграционная система.

В 1994 году принимается Федеральная миграционная программа Российской Федерации⁴, положения которой определяют направления политики в области миграции до 2002 г.

В программе указываются основные цели государственной миграционной политики на период до 2002 года. К ним относятся регулирование миграционных потоков, преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции, создание условий для беспрепятственной реали-

¹ Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция. М., 2005. С. 200.

² Зазерский Л. Что произошло в России в 90-е годы. // Проза ру. Национальный сервер современной прозы. [Электронный ресурс] URL: <http://www.proza.ru/avtor/zazelev>

³ Зайчонковская Ж.А. Развитие внешних миграционных связей России // Социологический журнал. 1995. N 1. С. 29

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 г. №1668 «О Федеральной миграционной программе»// Собрание законодательства РФ. 1994. №18. Ст. 2065. Утратила силу.

зации прав мигрантов, а также обеспечение гуманного отношения к лицам, ищущим убежища на территории Российской Федерации.

Реализация программы предполагается по следующим основным направлениям:

1. Совершенствование правовой базы, определяющей основные взаимные права и обязанности мигранта и государства, поскольку «действующая в Российской Федерации законодательная база не позволяет осуществить в полной мере правовое обеспечение миграционных процессов.» Предполагается принять закон «О миграции в Российской Федерации», который послужит правовой основой миграции. Предполагается осуществить разработку и систематизацию нормативно - терминологического аппарата, что позволит классифицировать миграционные потоки, определить меры по их регулированию и будет способствовать соблюдению интересов как человека, так и государства.

2. Защита прав мигрантов в соответствии с действующим законодательством и нормами международного права. Для реализации данного направления предполагается заключить межгосударственные соглашения с государствами, которые являются бывшими союзными республиками Советского Союза, в которых, в том числе решались бы и экономические интересы мигрантов, в частности, компенсация за оставляемое ими жилье и другое имущество.

3. Организация иммиграционного контроля, регулирование миграционных потоков путем создания специальных служб иммиграционного контроля, которые будут функционировать на пунктах пропуска через государственную границу и в местах временного содержания иностранцев, ищущих убежища. Одновременно предполагается контролировать внутренние миграционные потоки с целью определения очагов социальной напряженности и внесения необходимых изменений в межрегиональные и региональные программы, перераспределяющие миграционные потоки по территориям.

4. Прием и временное размещение беженцев и вынужденных переселенцев, организация расселения, оказание помощи, содействие в трудоустройстве и обустройстве на новом постоянном месте жительства.

5. Разработка предложений по реализации внешней и внутренней политики России, влияющих на миграционные процессы.

6. Прогнозирование миграционных процессов и формирование государственной миграционной политики с учетом изменения общеполитической и экономической ситуации.

7. Разработка региональных и межрегиональных программ и организация их выполнения с целью равномерного распределения миграционных потоков и рационального расселения мигрантов на территории России, что снизит нагрузку на региональные рынки жилья, труда и потребления.

8. Финансовое обеспечение миграционных программ как из средств федерального бюджета, так и используя альтернативные источники финансирования. Контроль за использованием целевых средств. Создание инвестиционных фондов, международных и российских банков, системы кредитования и страхования мигрантов.

9. Разработка механизмов взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, правоохранительными органами путем создания единой системы взаимодействия в управлении миграционными процессами.

10. Взаимодействие с российскими, международными и зарубежными правительственными и неправительственными организациями, ассоциациями и фирмами с целью оказания практической помощи и привлечения финансовых средств для решения миграционных проблем.

Рассмотренные нами выше положения программы были рассчитаны на срок с 1994 по 2002 годы. Прошедшие после окончания срока действия данной Концепции более 10 лет позволяют нам сделать выводы о том, насколько были реализованы ее положения. Так, принятие Федерального закона Российской Федерации «О миграции в Российской Федерации», так и не состоялось. Причем на уровне Правительства и иных федеральных исполнительных органов государственной власти указанный законопроект так и не был разработан. Текст законопроекта с таким названием внесен в Государственную Думу За-

конодательным Собранием Краснодарского края и Государственным Советом - Хасэ Республики Адыгея 07.05.2004 г., но не принят по настоящее время.

Понятие миграции в законодательных актах по настоящее время отсутствует.

В соответствии с пп. 2 и 8 программы было принято решение Совета глав государств СНГ от 10 февраля 1995 года о создании Межгосударственного фонда помощи беженцам и вынужденным переселенцам, которое утратило силу на основании Решения Совета глав государств СНГ от 7 октября 2002 г.¹, однако по настоящее время продолжает действовать Соглашение стран СНГ «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам» от 24.09.1993 г. Ст. 7 указанного соглашения содержит норму о том, что «государство выезда возмещает беженцам и вынужденным переселенцам стоимость оставленного или утраченного ими на его территории жилья и другого имущества, компенсирует ущерб здоровью и потерю заработка. Размеры материальной компенсации определяются по расценкам государства выезда», однако механизм реализации данной нормы на практике отсутствует.

На сегодняшний день на государственном уровне определены территории приоритетного заселения. Ими признаны субъекты Дальневосточного федерального округа и Байкальского региона. Существенно повышены размеры подъемного пособия в территориях приоритетного заселения - до 240 тыс. рублей для участников программы и 120 тыс. рублей для членов их семей². Принят Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. №637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

Подводя итог, можно сделать вывод, что Федеральная миграционная программа, принятая в 1994 году, была реализована частично. Причем правовое обеспечение программы осталось на достаточно низком уровне, поскольку

¹ Интернет портал СНГ. URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=20528>

² Программа переселения: состояние дел на 1 июля 2013 года. // Русский век. Портал для российских соотечественников. URL: <http://www.ruvek.info/?module=articles&action=view&id=8185>

большинство нормативных актов, которые предполагалось принять, так и не были приняты.

13 июня 2012 года указом Президента Российской Федерации была принята Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года¹, которая на данный момент является основополагающим документом в сфере миграции.

В тексте Концепции также признается лишь частичный успех предыдущей программы и делается вывод о неисполнении государством принятых на себя обязательств в данной сфере: «В 1990-е годы в Российской Федерации получили статус беженцев и вынужденных переселенцев около 1,5 миллиона человек, но до сих пор законодательно закрепленные социальные обязательства перед ними до конца не выполнены».

Концепция предполагает три этапа реализации государственной миграционной политики Российской Федерации:

Первый этап рассчитан на реализацию в 2012 - 2015 годах. Во время его реализации предусмотрены:

а) разработка и принятие нормативных правовых актов Российской Федерации, обеспечивающих реализацию целей, задач и основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;

б) разработка и апробация программ в рамках реализации основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;

в) создание центров содействия иммиграции в Российскую Федерацию и медицинского освидетельствования иммигрантов, в том числе за рубежом;

г) создание инфраструктуры для проживания трудовых мигрантов на основе государственно-частного партнерства;

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Президентом Российской Федерации // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте www.kremlin.ru по состоянию на 13.06.2012.

д) создание инфраструктуры для интеграции и адаптации трудовых мигрантов, включая центры информационной и правовой поддержки, курсы изучения языка, истории и культуры Российской Федерации;

е) проведение выборочных исследований, включающих вопросы внутренней и международной миграции.

Второй этап рассчитан на реализацию в 2016 - 2020 годах и предполагает принятие программ в рамках реализации основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации; мониторинг уже принятых программ в данной сфере и контроль за их исполнением: обобщение и анализ правоприменительной практики в сфере миграции; уточнение программы статистических и аналитических работ в области внутренней и международной миграции.

Третий этап (2021 - 2025 годы) предполагает произвести оценку эффективности принятых программ в рамках реализации основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации; уточнить основные направления реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

В настоящее время во исполнение действующей Концепции принято Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. №2570-р «Об утверждении типовой программы субъекта Российской Федерации по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»¹.

Согласно официальным статистическим данным, на 1 января 2015 г. в Россию в рамках Госпрограммы переселилось уже более 114 тыс. человек.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. №2570-р (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 07.08.2017 г. №944) «Об утверждении типовой программы субъекта Российской Федерации по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Собрание законодательства РФ. 2013. №1. Ст. 76.

Большинство участников Программы за время ее реализации в период 2007 - 2012 гг. переехали в регионы европейской части страны и в Сибирь¹.

Овчинников О.А. считает это количество недостаточным и объясняет это состоянием российской экономики, которое сильно затрудняет создание нормальных условий для переселенцев, и, несомненно, останавливает часть потенциальных мигрантов².

О реализации остальных пунктов первого этапа реализации Концепции пока еще говорить рано.

¹ Шевцова Т.В. Привлечение соотечественников в сибирские регионы страны в контексте реализации переселенческого проекта // Миграционное право. 2014. №1. С. 19.

² Овчинников О.А., Овчинников А.О. Административно-правовое регулирование миграционных процессов в России//Административное право и процесс.2011. № 9. С.27.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На сегодняшний день необходимость усовершенствования правового регулирования миграции актуальна для огромного числа стран по всему миру. Особенно острым этот вопрос стал для государств Европы в связи с чередой военных конфликтов на Ближнем Востоке, которые привели к огромному потоку мигрантов, бегущих в мирные страны Европы. Несмотря на то что Российская Федерация в наименьшей степени подвержена влиянию этих миграционных потоков, в нашей стране существуют даже более глубокие проблемы правового регулирования миграции.

Напряженность миграционных потоков, нарастающая в последнее время, выявила ряд существенных недостатков правового регулирования миграции в Российской Федерации, главным и, пожалуй, определяющим среди которых является отсутствие четко выраженной модели этого самого регулирования. В этой связи исследование и анализ нормативно-правовых актов, направленных на регулирование миграции, в целях поиска возможных решений возникающих проблем становятся все более актуальными.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года прямо говорит о том, что «...миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом». Для этого есть немало причин. Так, например, в силу особенностей российской правовой системы федеральный закон является основным инструментом воздействия на миграционные отношения, однако он не способен достаточно быстро реагировать на высокую динамику развития правовых отношений в данной сфере. В этой связи попытки поиска оптимальных решений возникающих правовых проблем осуществляются посредством подзаконного нормотворчества государственных органов, которые ограничены своей компетенцией и не могут в полной мере выработать подходящие решения.

Постоянная динамика миграционных процессов создала еще одну проблему - наличие большого количества законов, регулирующих миграционную сферу, и, как следствие, наличие нередких противоречий между ними. При этом законы не являются единственными регуляторами правовых отношений. Существует также немало подзаконных нормативно-правовых отношений, а также международных договоров, соглашений и конвенций, имплементированных в российскую систему права. Соответственно, совершенно необходимы систематизация действующего миграционного законодательства, переработка содержания правовых норм с целью выявления и устранения противоречий и пробелов, а также дополнения новыми нормами, отвечающими существующим потребностям правового регулирования.

Миграционные правоотношения гораздо больше связаны с конституционным правом, чем может показаться на первый взгляд. Исследователи справедливо отмечают, что они затрагивают такие фундаментальные права и свободы граждан, гарантированные Конституцией Российской Федерации, как право на свободное передвижение, выбор места жительства и места пребывания, право на свободу и личную неприкосновенность и др. При этом ст. 71 Конституции Российской Федерации гласит, что «...регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств» находятся в исключительном ведении Российской Федерации и подлежат регулированию государственными органами федерации в целом, что достигается в первую очередь путем принятия соответствующих законов.

При этом п. «б» ч. 1 ст. 72 во взаимосвязи с ч. 2 ст. 11 Конституции Российской Федерации говорят о том, что обеспечение и защита прав граждан в целом и мигрантов в частности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а соответственно, последние также имеют право издавать нормативно-правовые акты в целях оказания регулирующего воздействия в рассматриваемой сфере правовых отношений.

Исходя из формулировок указанных статей Конституции Российской

Федерации разграничиваются предметы ведения, однако конкретный объем полномочий тех или иных органов никак не определяется. Представляется, что такой подход создает риск для дублирования полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов, а также органами власти между собой на каждом уровне.

Исходя из этого, можно сделать несколько выводов.

Во-первых, совершенно необходимо четкое разграничение полномочий между федеральными органами и органами государственной власти субъектов.

Во-вторых, представляется более разумным наделение полномочиями по регулированию миграционных правоотношений и защите прав и свобод граждан в сфере миграции именно федеральных органов, поскольку они имеют больше практических возможностей воздействия на динамику миграционных правоотношений, а также больше возможностей нормотворчества.

В-третьих, целесообразно унифицировать миграционное законодательство в единый правовой акт.

В современных реалиях идея принятия миграционного кодекса обретает все больше сторонников в связи с тем, что решает ряд серьезных проблем, которые сложно решаются при наличии большого массива самостоятельных миграционных законов. Представляется, что миграционный кодекс должен учесть следующие важные моменты:

1) установить общие принципы правового регулирования миграционных процессов, отвечающие современным потребностям Российской Федерации в данной сфере с учетом взятых на себя Российской Федерацией обязательств согласно международным договорам, соглашениям и конвенциям;

2) переработать понятийный аппарат с опорой на действующее законодательство и правовую доктрину;

3) определить направления, формы и виды миграции;

4) детально определить правовой статус различных категорий мигрантов, в т.ч. новые категории, такие как, например, интеллектуальные мигранты

с опорой на существующие международные обязательства Российской Федерации;

5) определить государственные органы, участвующие в реализации государственной миграционной политики, четко указать их компетенцию и полномочия;

6) установить порядки въезда на территорию Российской Федерации, выезда с территории Российской Федерации, учета лиц по месту пребывания и месту жительства, а также иные административные процедуры.

С учетом большого объема правовых норм многие теоретики справедливо разделяют миграционный кодекс на две части - общую и особенную. В общей части предлагается изложить принципы государственной миграционной политики, основные понятия, правовой статус отдельных категорий мигрантов. В свою очередь, особенная часть должна включать нормы, регламентирующие отдельные области миграционных правоотношений, например, внутреннюю миграцию, временное пребывание, трудовую деятельность иностранных лиц и т.д.

Таким образом, правовое регулирование миграционных правоотношений в Российской Федерации в настоящее время сталкивается с рядом проблем, основными среди которых являются существующая неопределенность полномочий федеральных и региональных органов по регулированию миграции и большое количество несистематизированных законов и подзаконных актов. Действующее законодательство очевидно подчеркивает роль федеральных органов государственной власти в вопросах регулирования миграции, а также значительную роль органов субъектов.

Соответственно, задача установления оптимального соотношения между полномочиями различных уровней государственной власти является первоочередной. Кроме того, необходимо установление системы этих самых полномочий, четкое определение иерархии государственных органов, ответственных за проведение миграционной политики, и их взаимного подчинения с целью исключения дублирования полномочий. Очевидно, что все это не может

проводиться без надлежащего правового обеспечения, способного отвечать динамике миграционных правоотношений. В связи с этим вопрос полной переработки миграционного законодательства стоит наиболее остро и в настоящее время требует быстрого и правильного решения. Во многом это может быть достигнуто принятием единого миграционного кодекса, который бы учитывал все существующие недостатки правового регулирования и опирался в том числе и на выработанные правоведами варианты их устранения. Все это позволит добиться существенного улучшения регулирования миграционной сферы в соответствии с современными потребностями.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. «Всеобщая декларация прав человека» (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948)// Российская газета. №67. 05.04.1995 г.
2. Международный Пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. №12.
3. Конвенции Совета Европы от 4 ноября 1950 г. «О защите прав человека и основных свобод» (ETS N 5) // Собрание законодательства РФ. 1998. №20. Ст. 2143; 2001. №2. Ст. 163.
4. Соглашение от 08 декабря 1991 г. «О создании Содружества Независимых Государств» // Ведомости СНГ и ВС РФ. 1991. №51 Ст. 1798.
5. Соглашение стран СНГ от 24 сентября 1993 г. «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам» // Бюллетень международных договоров. 1995. №5.
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Федеральными конституционными законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. №31.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 29.07.2017 г. №279-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1.
8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. №63-ФЗ (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 29.07.2017 г. №250-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. №25. Ст. 2954.

9. Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. №5242-1 (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 03.04.2017 г. №65-ФЗ) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №32. Ст. 1227.

10. Закон Российской Федерации от 01 апреля 1993 г. №4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 03.07.2016 г. №305-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №17 - Ст. 594.

11. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. №4528-1 «О беженцах» (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 22.12.2014 г. №446-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №12. Ст. 425.

12. Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2006 г. №109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 28.11.2015 г. №358-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2006. №30. Ст. 3285.

13. Федеральный закон Российской Федерации от 24 мая 1999 г. №99-ФЗ (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 23.07.2013 г. №203-ФЗ) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Собрание законодательства РФ. 1999 №22. Ст. 2670.

14. Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 29.07.2017 г. №243-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. №30. Ст. 3032.

15. Федеральный закон Российской Федерации от 02.10.2007 г. №229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 18.07.2017 г. №176-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2007. №41. Ст. 4849.

16. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. №683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

17. Указ Президента Российской Федерации от 05 апреля 2016 г. №156 (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 21.12.2016 №699) «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // Собрание законодательства РФ. 2016. №15 - Ст. 2071.

18. Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 г. №1668 «О Федеральной миграционной программе»// Собрание законодательства РФ. 1994. №18. Ст. 2065. Утратила силу.

19. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена Президентом Российской Федерации. Документ опубликован не был. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте www.kremlin.ru по состоянию на 13 июня 2014 г.

20. Постановление Правительства Российской Федерации от 04 июня 2012 г. №546 «Об утверждении Положения о содержании пограничного контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ». 2012. № 24 - Ст. 3183.

21. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2012 №1162 (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 12.09.2016 г. №907) «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции» // Собрание законодательства РФ. 2012. №47 - Ст. 6511.

22. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. №1306 (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 17.06.2016 г. №554) «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Россий-

ской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии» // Собрание законодательства РФ. 2014. №2. (часть I). Ст. 130.

23. Постановления Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. №9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 26.10.2016 г. №1089) // Собрание законодательства РФ. 2007. №5 Ст. 653.

24. Постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. №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 редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 25.05.2017 г. №631) // Собрание законодательства РФ. 1995. №30. Ст. 2939.

25. Постановление Правительства Российской Федерации от 07 апреля 2003 г. №199 «Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации» (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 25.05.2017 г. №631) // Собрание законодательства РФ. 2003. №15. Ст. 1369.

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. №598 (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 02.08.2017 г. №925) «О федеральной целевой программе «Устойчивое

развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2013. №30 (часть II). Ст. 4110.

27. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.01.2007 г. №9 (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 26.10.2016 г. №1089) «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. №5. Ст. 653.

28. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. №598 «О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2013. №30 (часть II). Ст. 4110.

29. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. №2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2010. №4. Ст. 421.

30. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. №2570-р (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 07.08.2017 г. №944) «Об утверждении типовой программы субъекта Российской Федерации по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Собрание законодательства РФ. 2013. №1. Ст. 76.

31. Приказ МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Консультант Плюс.

32. Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. №1166 (в ред. Приказа МВД России от 08.09.2016 г. №526) «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» (Зарегистрировано в Минюсте России 19.03.2013 г. №27763) // - Российская газета. 2013. – 27 марта. №65.

33. Приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. №222 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне» (Зарегистрировано в Минюсте России 20.06.2011 г. №21062) // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс»

34. Приказ МВД России от 29 января 2008 г. №80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» (вместе с «Уставом патрульно-постовой службы полиции») // Документ опубликован не был. СПС «Консультант-Плюс».

35. Приказ ФМС России №367, МВД России №807 от 31 июля 2015 г. «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников» (Зарегистрировано в Минюсте России 22.10.2015 г. №39426). // Российская газета. – 2015. – 02 ноября. №247.

Научная и учебная литература

36. Абдулаев М.И. Теория государства и права: Учебник для высших учебных заведений. М.: Магистр-Пресс, 2004.

37. Аванесова А.А. Проблемы соблюдения прав человека при административном выдворении // Миграционное право. 2013. №3.

38. Ажгихина Н., Графова Л., Полетаев Д., Смирнова О. СМИ и миграция. М, 2013.

39. Айрапетян С.В. Административно-правовые проблемы незаконной миграции// Административное право и процесс. 2013. № 8.
40. Балашова Т.Н. Миграция РФ с позиций отечественной правовой мысли// Вестник Российского государственного торгово-экономического университета. 2009. № 4.
41. Баранов А.П. Правонарушения и преступления, связанные с незаконной миграцией в Российской Федерации // Миграционное право. 2010. №4.
42. Воцинский М., Романов Д. Организация работы по противодействию нелегальной миграции// Законность. 2013. № 10.
43. Гольдин Г.Г. Миграция населения: проблемы политико-правового регулирования: Автореферат дисс. ... докт. полит. наук. М., 2001.
44. Дядюн К.В. Незаконная миграция: детерминанты и проблемы правового противодействия. // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2013. №1. С.56.
45. Иванова А.А. К вопросу о принудительном перемещении незаконных мигрантов за пределы Российской Федерации// Миграционное право. 2014. № 3.
46. Ионцев В.А. Экономические демографические аспекты «внешней» миграции населения в России // Эмиграция и репатриация в России.
47. Карташкин В.А. Права человека и развитие международного права // Общая теория прав человека / В.А. Карташкин, Н.С. Колесова, А.М. Ларин и др. М., 1996.
48. Королева О.Ю. Применение военнослужащими пограничных органов административного выдворения иностранных граждан или лиц без гражданства за пределы Российской Федерации // ЭНИ «Военное право». 2013. Выпуск №1.
49. Корчагин А.Г., Сонин В.В. Миграционная политика в решении миграционных проблем в России // Право и политика. 2010. №6.

50. Лукьянова А.Ю. Оценка масштабов незаконной миграции в России: методологические и методические подходы // Миграционное право. 2016. №4. С. 33 - 35.
51. Маковецкая М.Г. Пределы ограничений права на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства иностранных граждан в РФ с. 40-44 Закон и право. 2012. № 9.
52. Манкевич Д.В. Миграция населения СССР в первые послевоенные годы и заселение Калининградской области (1945-1950 гг.)// 2008. № 3.
53. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ. 2004. 512 с.
54. Мелехин А.В. Теория государства и права: Учебник. (Подготовлен для системы Консультант-Плюс, 2009) // СПС «Консультант-Плюс».
55. Миролюбова С.Ю. право на свободу передвижения: конституционно-правовой аспект. М., Статут. 2013.
56. Панкова О.В. Административное выдворение в системе мер государственного принуждения: проблемы правоприменения // СПС КонсультантПлюс. 2013.
57. Паукова Ю.В. Административное выдворение, депортация и реадмиссия как механизм удаления иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. №1.
58. Попов И.А., Попова О.И. Совершенствование правового и организационного обеспечения противодействия незаконной миграции // Миграционное право. 2013. №2.
59. Прудников А.С., Акимова С.А. Нелегальная миграция и административно-правовая ответственность за отдельные правонарушения в сфере миграции // Lex russica. 2016. №9. С. 954-955.
60. Прудникова Т.А. История становления и практика правового регулирования миграционных процессов в России // Lex russica. 2013. №9.

61. Пухова М.М., Дорошина И.П., Ходжаева И.Г. Теоретические основы миграции. // Транспортное дело в России. 2013. № 6.
62. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. - 6-е изд., перераб. и доп. - М.: ИНФРА-М. 2011.
63. Редких С.В. Понятие правового статуса: формально-правовой контекст. // Пробелы в Российском законодательстве. 2009. № 3.
64. Романова О.Б. Понятия «мигрант» и «переселенец»: теоретические особенности и социальная реальность. // Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. 2013. № 1 (21).
65. Рязанцев С.В. Формы временной миграции в России // Миграционное право. 2014. № 1.
66. Сазонова О.А. Правовые инструменты регулирования миграции. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2013. №2 (28): в 2-х ч. Ч. II.
67. Сандугей А.Н. Депортация: наказание или процедура // Административное право и процесс. 2005. №1.
68. Сергеева А.А., Ракова М.Н. Нелегальная миграция в системе трансграничных угроз: к вопросу о проблемах нормативного регулирования миграционных процессов. // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2013, № 4 (14).
69. Сибирские переселения. Выпуск 2. Комитет Сибирской железной дороги как организатор переселений. Сборник документов. Новосибирск, ИД Сова, 2006.
70. Сизов И.Ю. Мигрант, иммигрант, эмигрант – требуется уточнение // Правовая идея. 2013. № 5.
71. Смашникова Т.Б. Выдворение незаконных мигрантов с территории Российской Федерации// Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2011. №4.

72. Смирнова Е.С. Регулирование конституционно-правового статуса иностранцев в советской и постсоветской России.// Россия и современный мир.2004. № 1.

73. Соколов А.Ю. Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ, как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2012. №10.

74. Суслин Э.В. Правовое регулирование миграции и свободы передвижения в России в XIX - XX вв. Историко-правовое исследование: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006.

75. Сухарникова А.В. Незаконная миграция и миграционный контроль в России // Административное право и административный процесс. 2014. № 2.

76. Федорако А. Миграция населения: понятие, причины, последствия. // Журнал международного права и международных отношений. 2012. № 4.

77. Шатилов С.П. К вопросу о месте трудовой миграции в системе иных видов миграции.// Актуальные вопросы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2013. № 11-2.

78. Шевцова Т.В. Привлечение соотечественников в сибирские регионы страны в контексте реализации переселенческого проекта // Миграционное право. 2014. №1.

Ресурсы интернет:

79. Авдеенкова М., Дмитриев Ю. Понятие основ правового статуса человека и гражданина. [Электронный ресурс] URL: <http://www.law-n-life.ru/arch/n66.aspx> .

80. Белич Р. Депортировать человека без паспорта нельзя? // Общественно-политический еженедельник Вы и Мы. [Электронный ресурс] URL: <http://www.pressaobninsk.ru/vmfull/3270/>.

81. Великая хартия вольностей. Электронная библиотека ModernLib.Ru. [Электронный ресурс] URL: http://modernlib.ru/books/ioann_korol/velikaya_hartiya_volnostey/read/.

82. Великая эпоха. 16 октября 2013. [Электронный ресурс] URL: <http://www.epochtimes.ru/content/view/80056/3/>.

83. Во сколько обойдется легализация мигрантов? [Электронный ресурс] // URL: <http://mirpal.org/>

84. Декларация прав народов России от 02 ноября 1917 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://ppt.ru/texts/index.phtml?id=15361> – Загл. с экрана.

85. Дяконов В.В. Учебное пособие по теории государства и права. М. 2004. [Электронный ресурс] URL: <http://lawcanal.ru/html.acti.uchebniki.actii.tgp.html>.

86. Макуев Р.Х. Миграционные аспекты терроризма в условиях глобализации // Образование и общество, № 1, 2008. [Электронный ресурс] URL: http://www.jeducation.ru/1_2008/81.html.

87. Мировой доклад по миграции 2010. Международная организация по миграции (МОМ) [Электронный ресурс] URL: http://www.ng.ru/ideas/2011-01-19/5_migration.html.

88. Официальный сайт ООН [Электронный ресурс] URL: <http://www.un.org/russian/document/declarat/declhr.htm>.

89. Подготовлен проект реализации иностранных работников. [Электронный ресурс] URL: <http://www.fmsforum.ru/post/2013/10/25/>

90. Электронная библиотека ModernLib.Ru. [Электронный ресурс] URL: http://modernlib.ru/books/ioann_korol/velikaya_hartiya_volnostey/read/.