

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра конституционного и муниципального права

Конституционно-правовой статус мигрантов в Российской Федерации

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студента 2 курса 261 группы
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Муртазалиева Тимура Валерьевича

Научный руководитель
канд. юрид. наук, доцент
кафедры конституционного
и муниципального права
подпись дата

Т.А. Дураев

Заведующий кафедрой
конституционного и муниципального
права, д.ю.н., профессор,
Заслуженный юрист России
подпись дата

Г.Н. Комкова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность работы обусловлена тем, что Российская Федерация находится на новом этапе развития миграционного законодательства, который начался принятием действующей Конституции Российской Федерации, а также законов, регламентирующих статус беженцев и вынужденных переселенцев, и продолжился присоединением России к ряду международных конвенций, закрепляющих права и свободы мигрантов. Законотворческая деятельность Федерального Собрания Российской Федерации за последнее десятилетие значительно расширила содержание конституционно-правового статуса мигрантов и перечень норм, регулирующих миграционные правоотношения, после того как проблемы мигрантов приняли существенный социально-экономический характер.

Цель настоящей работы заключается в исследовании конституционно-правового статуса мигрантов в Российской Федерации.

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

- 1) определить понятие «мигрант»;
- 2) определить понятие и признаки конституционно-правового статуса мигрантов;
- 3) осуществить классификацию различных видов мигрантов;
- 4) исследовать общий конституционно-правовой статус мигрантов в Российской Федерации;
- 5) исследовать специальные конституционно-правовые статусы отдельных категорий мигрантов в Российской Федерации;
- 6) выявить проблемы правоприменительной практики.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с конституционно-правовым статусом мигрантов в Российской Федерации.

Предмет исследования составляют международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные законы, законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, акты исполнительных

рганов государственной власти, регламентирующих отношения, связанные с конституционно-правовым статусом мигрантов в Российской Федерации.

Степень научной разработанности. Тема магистерской работы носит комплексный междисциплинарный характер. Вопросы специфики конституционно-правового статуса мигрантов в Российской Федерации исследовались в работах А.И. Алиева, Т.Н. Балашовой, О.Д. Воробьевой, А.П. Герасимова, А.И. Ибрагимовой, И.А. Конюховой, М.В. Лушниковой, И.В. Плюгиной, И.И. Тюниной, Г.В. Хныкина и др.

Методологическая основа исследования. В качестве научно-познавательных инструментов и приемов при проведении исследования были использованы общенаучные методы (диалектический, логический, эмпирический, прогностический), междисциплинарные (частные) методы (системный анализ, сравнительный анализ, статистический метод), а также специальные методы исследования (сравнительно-правовой, формально-юридический, метод правового моделирования и др.)

Эмпирическую основу работы составили материалы судебной практики, данные сводок и статистики Министерства внутренних дел Российской Федерации и международных организаций, а также материалы периодической печати, данные статистических исследований, размещенных в сети Интернет, по теме магистерской работы.

Нормативная основа работы сформирована на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законов Российской Федерации, международных правовых документов, указов Президента Российской Федерации, актов федеральных органов государственной власти и иных нормативных актов, регулирующих конституционно-правовой статус мигрантов в Российской Федерации.

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

Научная новизна исследования определяется тем, что представленная работа является одним из первых комплексных исследований, охватывающих

как общий конституционно-правовой статус мигрантов, так и специальные конституционно-правовые статусы отдельных категорий мигрантов. При этом родовой конституционно-правовой статус выделяется как отдельная ступень в системе конституционно-правового статуса мигранта. В работе предложены пути совершенствования отношений, связанных с конституционно-правовым статусом мигрантов, и миграционной политики Российской Федерации в соответствии с признанными принципами и нормами международного права, также отмечаются множественные противоречия в правоприменительной практике по делам о правовом положении мигрантов и предлагаются пути их устранения.

На защиту выносятся следующие основные выводы и положения:

1. Мигрантом признается перемещающееся (или переместившееся) через административно-территориальную границу и покинувшее прежнее место жительства (пребывания) лицо.

2. Конституционно-правовой статус мигранта – это правовое положение мигранта, определяемое нормами конституционного права.

3. Общий конституционно-правовой статус состоит из конституционных принципов правового статуса человека, основных прав, свобод и обязанностей человека, закрепленных в Конституции Российской Федерации, конституционных гарантий прав и свобод человека, а также конституционных ограничений прав и свобод человека.

4. Родовой конституционно-правовой статус отделяется от специального. В родовом статусе выделяются следующие элементы: гражданство или его отсутствие, и вытекающие из этого положения гражданина принимающей страны, иностранного гражданина, бипатрида либо апатрида.

5. Три вида документов определяют следующие четыре канала временной трудовой миграции в Российской Федерации: миграция на основании разрешений на работу, на основании разрешений на работу для высококвалифицированных специалистов, на основании трудовых патентов и в упрощенном порядке для граждан государств-участников Евразийского

экономического союза. Канал, по которому последует трудовой мигрант, определяет его конституционно-правовой статус на территории Российской Федерации.

6. Институт политического убежища в существующей на данный момент форме неэффективен. В целях оптимизации законодательства предлагается не выделять лиц, преследуемых по политическим мотивам, в отдельную категорию. Предлагается представление убежища в соответствии с законодательством о статусе беженцев либо принятие комплексного Федерального закона «Об убежище в Российской Федерации».

7. Внутренне перемещённые лица, это лица, подпадающие под содержащееся в российском законодательстве определение вынужденных переселенцев, но которые, покинув место своего постоянного проживания, остаются в стране своей гражданской принадлежности и могут пользоваться её защитой.

8. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают чрезмерные препятствия, противоречащие федеральному законодательству и снижающие эффективность государственной программы по переселению репатриантов. Региональные программы переселения нивелируют смысл государственной программы как демографической; происходит смена акцента на привлечение трудовых ресурсов, для чего уже функционируют урегулированные законодательством каналы трудовой миграции.

Структура магистерской работы обусловлена ее содержанием и состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Глава 1 «Понятие и признаки конституционно-правового статуса мигрантов» состоит из двух параграфов, в которых определяются понятие «мигрант», существенные признаки статуса мигранта, дается понятие и описываются элементы конституционно-правового статуса мигрантов, выделяется и характеризуется родовой конституционно-правовой статус мигрантов, дается классификация мигрантов по различным критериям.

В параграфе 1.1 «Проблема определения понятия «мигрант» автор отмечает, что понятие «мигрант» незакреплено в международном, в отечественном праве. Для его определения применяются два подхода: инклюзивный – охватывает все формы перемещения независимо от правового статуса субъекта и его мотивации к перемещению, остаточный – исключает из числа мигрантов беженцев и вынужденных переселенцев.

Для дальнейшего исследования установлено, что мигрантом является перемещающееся (или переместившееся) через административно-территориальную границу и покинувшее прежнее место жительства (пребывания) лицо.

Следующие признаки были определены в качестве существенных для статуса мигранта: оставление лицом прежнего места жительства (пребывания), перемещение лица сопровождается пересечением государственной границы либо границ административно-территориальных единиц, получение лицом в процессе миграции специального правового статуса (например, беженца).

В параграфе 1.2 «Понятие и признаки конституционно-правового статуса мигрантов» автор определяет конституционно-правовой статус мигранта как правовое положение, определяемое нормами конституционного права.¹

¹См.: Умнова-Конюхова И. А. Конституционно-правовой статус личности в Российской Федерации : учебное пособие для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт. 2017. С. 10

Различие общего и специального статуса отмечается в том, что специальный конституционно-правовой статус обретается лицом только в результате вступления в миграционные правоотношения, при этом лицо утрачивает своего общего конституционно-правового статуса.

Общий конституционно-правовой статус мигранта состоит из следующих элементов: конституционные принципы правового статуса человека, основные права, свободы и обязанности человека, закрепленные в Конституции Российской Федерации, конституционные гарантии и ограничения прав и свобод человека.

Как правило, в состав общего статуса включается гражданство. Благодаря этой правовой связи, мы можем установить, кем является мигрант: гражданином принимающей страны, иностранным гражданином, апатридом или бипатридом, что, определяет его правовой статус в стране прибытия.

По мнению автора, при изучении конституционно-правового статуса мигрантов в трехступенчатой модели правового статуса недостаточно. Необходимо промежуточная ступень.

Предлагается отделить родовой статус от специального и отнести к первому гражданство и его отсутствие, и вытекающие из этого правовые статусы гражданина принимающей страны, иностранного гражданина (апатрида).

Наличие гражданства страны прибытия определяет у мигранта наличие или отсутствие ряда прав и обязанностей, присущих только гражданам соответствующего государства, в случае Российской Федерации: избирательного права, права участия в референдуме, занятия государственных должностей и воинской обязанности.

В главе 2 «Специальный конституционно-правовой статус мигрантов» рассматриваются особенности конституционно-правового положения отдельных категорий мигрантов, в числе которых трудовые мигранты, беженцы, вынужденные переселенцы и репатрианты.

В параграфе 2.1 «Специальный конституционно-правовой статус трудовых мигрантов» автор отмечает, что в российском законодательстве отсутствуют определения понятий «трудовой мигрант». Для дальнейшего исследования установлено, что это лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого оно или она не является.²

Статус иностранного гражданина определяет, какие разрешительные документы потребуются для работодателя и работника, а также в чем заключаются ограничения или преференции по трудоустройству.³

Работник, временно пребывающий в Российской Федерации в безвизовом порядке, для осуществления трудовой деятельности должен иметь патент. Такой работник может быть принят только на должность, указанную в патенте, также им запрещается осуществлять трудовую деятельность за пределами субъекта Российской Федерации, на территории которого ему выдан патент.

Трудовой мигрант, временно проживающий в Российской Федерации, разрешительные документы не предоставляет, но он имеет право работать только на территории того субъекта Российской Федерации, в котором имеет право временного проживания.

Для трудовых мигрантов, постоянно проживающих на территории Российской Федерации ограничений при осуществлении трудовой деятельности, за некоторыми исключениями, не установлено.

Трудовой мигрант, временно пребывающий в Российской Федерации на основании визы должен иметь разрешение на работу. «Визовый» работник может работать только на территории того субъекта Российской Федерации, в котором ему выдан разрешение на работу и только по указанной профессии.

Трудовой мигрант, являющийся высококвалифицированным специалистом, также должен иметь разрешение на работу, но разрешения на работу выдаются вне квот

²См.: Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК. 1996. С. 494.

³См.: *Ибрагимова А.И.* Трудовое и миграционное право. // ЭЖ-Юрист. 2016. № 38. С. 23.

.ВсоответствиисразрешениемвысококвалифицированныйспециалистможетработаводномилинесколькихсубъектахРоссийскойФедерации.⁴

Таким образом, можно выделить четыреканалавременнойтрудовоймиграции:наоснованииразрешенийнаработу, канал для квалифицированныхспециалистов, наоснованиитрудовыхпатентов ивупрощенномпорядкедлягражданстран-участницЕАЭС.

Канал,покоторомупоследуетмигрант,определитегоконституционно-правовойстатусвРоссийскойФедерации.

В параграфе 2.2«Специальныйконституционно-правовойстатусбеженцев» автор указывает, что вРоссийскойФедерации в отношенииполитическихбеженцевсформированотдельныйправовойинститут.Особенностиположенияполитических беженцев регулируютсяподзаконнымактом,ареализацияданногостатусанапрактикеминимальнаиограничиваетсямалочисленнымиподачамиходатайств; случай предоставления политического убежища единичен. Всвязисуказаннымифактами,предлагаетсяневыделятьлиц,преследуемыхпополитическиммотивамвотдельнуюкатегорию с уникальным статусом.Представлениеубежищавозможновсоответствиисзаконодательствомостатусебеженцев– соответственно,небудетнеобходимостиивдействииПоложенияопредставлении политическогоубежища.Некоторые ученыепредлагаютпринятькомплексный Федеральныйзакон«ОбубежищевРоссийскойФедерации».⁵

Автором рассматриваются порядок предоставления, лишения и утраты статуса беженца и лица, получившего временное убежище, их права и обязанности.

⁴См.: О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 24.02.2021) // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3032.

⁵См.: Новикова А.Е., Жорник А.М. Генезис и содержание института политического убежища в Российской Федерации. // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. № 2 (145). 2013. С. 168.

Временное убежище представляет собой гуманитарный статус, предусматривающий возможность временно пребывать на территории Российской Федерации тем лицам, которые соответствуют критериям определения беженец, но от имени иными обстоятельствами ограничиваются обращением о предоставлении временного убежища, либо не имеют оснований для признания беженцем, но из гуманных побуждений не могут быть выдворены за пределы Российской Федерации, до устранения таких причин или изменения правового положения лица.⁶

В качестве обстоятельств для предоставления временного убежища на практике рассматриваются угрозы пытки и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинств видов обращения и наказания; тяжелое заболевание, невозможность получения должной медицинской помощи на родине; вооруженные конфликты, эпидемии, голод, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера.

Отсутствие в российском законодательстве исчерпывающего перечня обстоятельств, относящихся к гуманным побуждениям, достаточным для предоставления лицу временного убежища на территории Российской Федерации, не означает наличия у правоприменителя неограниченной свободы усмотрения при разрешении вопроса о предоставлении временного убежища. Решение должно приниматься с учетом правовой природы и предназначения института, а также признания прав свобод человека высшей ценностью.

Временное убежище не может рассматриваться как альтернатива общему порядку получения разрешения на пребывание (проживание) на территории Российской Федерации при наличии у лица оснований для легализации своего правового положения на территории Российской Федерации в обычном порядке.

В параграфе 2.3 «Специальный конституционно-правовой статус внутренне перемещенных лиц» обосновывается положение, что

⁶См.: О беженцах: Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 (ред. от 08.12.2020) // Российская газета. 1993. 20 марта.

внутреннеперемещённыелица,этолица,подпадающиеподсодержащеесявроссийскомзаконодательствеопределениевынужденныхпереселенцев,нокоторые,покинувместосвоегопостоянногопроживания,остаютсявстранесвоейгражданскойпринадлежностиимогутпользоватьсяеезащитой.Вынужденныепереселенцы–этогражданеРоссийскойФедерации,покинувшиеместожительствавследствиесовершенноговихотношениииливотношениичленовихсемейнасилияилипреследования,либовследствиереальнойопасностиподвергнутьсяпреследованиюпопризнакупринадлежностикопределеннойсоциальнойгруппеилиполитическимубеждениям,массовыхнарушенийобщественногопорядка.⁷

В параграфе 2.4 «Специальный конституционно-правовой статус репатриантов» анализируются нормативно-правовые акты о репатриации. Отмечено, что количество соотечественников, самостоятельно возвращающихся в Россию на общех основаниях, в десять раз больше чем по государственной программе репатриации.⁸ Признано, что указанная программа имеет не столько гуманитарную, сколько экономическую цель, направленную на «объединение потенциалов соотечественников, проживающих за рубежом, с потребностями развития российских регионов».⁹

Репатрианты часто сталкиваются с проблемами при получении компенсационных выплат в связи с истечением срока действия свидетельства участника программы во время пребывания в очереди.

⁷ См.: О вынужденных переселенцах: Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 (ред. от 08.12.2020) // Российская газета. 1993. 20 марта.

⁸ См.: МВД России предоставило Совету статистику по условиям пребывания, проживания и регистрации соотечественников в России // Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. 2016 // [Электронный ресурс] : [сайт]. - URL: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/3371/> (дата обращения: 22.05.2021).

⁹ См.: О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента РФ от 14.09.2012 № 1289 (ред. от 24.03.2021) // Собрание законодательства РФ. 07.09.2012. № 38. Ст. 5074.

Существенным препятствием для репатриации является сопротивление органов государственной власти субъектов федерации и территориальных отделений МВД России. В центральных регионах доля отказов достигает 50%.¹⁰

Некоторые из субъектов включили в региональные программы требования, которыми соответствуют только лица, имеющие востребованную профессию. Вдобавок, соискателю необходимо осуществлять трудовую деятельность именно по своей основной профессии. В ряде регионов прямо установлено требование стажа работы,¹¹ несответствие требованиям, если указанная в заявлении вакансия отсутствует на сайте региональной администрации, либо в случае превышения заявителем пенсионного возраста.

В заключении магистрантом подведены итоги проведённого исследования и сформулированы выводы и предложения.

Основные положения магистерского исследования были отражены в публикации автора «Миграционная политика современной России», а также докладывались автором на двух международных научно-практических конференциях: «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» (г. Саратов, 2021 г.) и «Трансформация правовых институтов и методов обеспечения экологической и продовольственной безопасности в России, странах СНГ и Европейского союза в условиях внедрения генно-инженерных технологий» (г. Саратов, 2020 г.).

¹⁰ См.: Практика реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: проблемы/тормоза // Форум переселенческих организаций. Международное общественное движение содействия мигрантам и их объединениям. 2018. [Электронный ресурс] : [сайт]. - URL: <https://bit.ly/3oFblXb> (дата обращения: 22.05.2021).

¹¹ См.: Об утверждении государственной программы Воронежской области «Содействие занятости населения»: Постановление Правительства Воронежской области от 31.12.2013 № 1201 (с изм. на 08.02.2021) // Портал Воронежской области в сети Интернет. 2014 [Электронный ресурс] : [сайт]. - URL: <https://www.govvrn.ru> (дата обращения: 22.05.2021).