

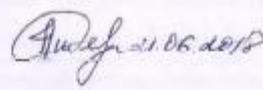
Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АМУ»))

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция
Направленность (профиль) образовательной программы Государственно-
правовой

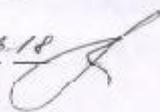
ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
-  С.В. Чердаков
« 21 » 06 __ 2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Право граждан Российской Федерации на свободу передвижения: со-
стояние, пути совершенствования (на примере Амурской области)

Исполнитель
студент группы 421052  Д.Ю. Будко

Руководитель
доцент, канд. юрид. наук 21.06.18  С.В. Чердаков

Нормоконтроль 21.06.18  О.В. Громова

Благовещенск 2018

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

_____ С.В. Чердаков
(подпись)

« ____ » _____ 2018 г.

З А Д А Н И Е

К выпускной квалификационной работе студента Будко Дианы Юрьевны

1. Тема выпускной квалификационной работы: Право граждан Российской Федерации на свободу передвижения: состояние, обеспечение, пути совершенствования (на примере Амурской области)

(утверждена приказом от 13 апреля 2018 г. № 549-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы 30 мая 2018 г.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Федеральный закон «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ», Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): 1 Теоретические аспекты конституционного права граждан РФ на свободу передвижения; 2 Механизм реализации права граждан РФ на свободу передвижения на примере Амурской области; 3 Совершенствование российского законодательства в области защиты прав граждан на свободу передвижения

5. Перечень материалов приложения: отсутствует

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов) Нет.

7. Дата выдачи задания 30 октября 2017 г.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Чердаков Сергей Владимирович, доцент, канд. юрид. наук, доцент

Задание принял к исполнению (дата): _____

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 53с., 46 источников.

СВОБОДА ПЕРЕДВИЖЕНИЯ, МЕСТО ЖИТЕЛЬСТВА, ПРАВА ГРАЖДАН, КОНВЕНЦИЯ, КОНСТИТУЦИЯ, ЗАЩИТА ПРАВ

На современном этапе конституционного развития вопросы свободы передвижения уже выступали в качестве предмета исследования. Кроме того, до сих пор в теории и практике отсутствует единообразие в понимании данного права.

В связи с этим, в законодательстве и правоприменении выявляются проблемы, свидетельствующие о нарушении права на свободу передвижения и требующие дальнейшего комплексного исследования.

Объектом исследования выступают общественные отношения, связанные с реализацией, охраной и защитой права на свободу передвижения в пределах РФ, а также возникающие при введении и реализации допустимых ограничений данного права.

Предмет исследования – теоретические и практические проблемы, связанные с обеспечением права на свободу передвижения в пределах Российской Федерации и с особенностями ограничений данного права.

Цель исследования - комплексное рассмотрение конституционной природы и нормативного содержания права на свободу передвижения, исследование механизма реализации права граждан РФ на свободу передвижения.

Для достижения поставленной цели использовались методы исследования: исторический, диалектический, сравнительный, логический, дедуктивный и индуктивный, системный, формально-юридический. Результатом работы станут выводы о том, насколько в нашей стране возможна защита прав граждан на свободу передвижения.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Теоретические аспекты конституционного права граждан РФ на свободу передвижения	7
1.1 Понятие и содержание права на свободу передвижения	7
1.2 Международно-правовые основы права на свободу передвижения	12
2 Механизм реализации права граждан РФ на свободу передвижения на примере Амурской области	17
2.1 Понятие и структура механизма реализации права граждан на свободу передвижения	17
2.2 Ограничения права граждан на свободу передвижения	20
3 Совершенствование российского законодательства в области защиты прав граждан на свободу передвижения	39
Заключение	47
Библиографический список	49

ВВЕДЕНИЕ

Право гражданина на свободу передвижения выступает в качестве одного из значимых элементов конституционного статуса личности, чем предопределяется сфера индивидуальной свободы человека, где недопустимо какое-либо вмешательство со стороны государства, и одновременно с этим данное право осуществляет выполнение гарантирующей функции относительно прочих прав и свобод.

На основе статьи 27 Конституции РФ производится гарантия право на свободу передвижения человека на основе общепризнанных принципов и норм международного права. При этом, механизм осуществления данного права не является совершенным, как со стороны правоприменения, так и нормативно-правового регулирования. В связи с этим некоторые аспекты данного права выступают в качестве объекта постоянного внимания со стороны Конституционного суда РФ.

Вследствие этого на сегодняшний день в значительной степени отмечен рост потребности исследовать природу и конституционно-правовой алгоритм обеспечения права на свободу перемещения гражданина в нашей стране, как и необходимые пределы по ограничению такого права, включая конституционный смысл регистрации по месту пребывания и жительства в нашей стране в качестве правового явления.

В данном случае следует понимать, что в рыночных условиях при свободном перемещении продукции и услуг в значительной степени отмечается повышение значимости социально-экономической мобильности граждан, в связи с чем следует усилить государственные гарантии по реализации этого права. В связи с данными гарантиями появляются новые возможности для ускоренного экономического развития, усиления результативности региональных и муниципальных институтов, социальной защиты населения.

Настоящий момент с учетом текущего конституционного развития вопросы свободы передвижения уже являлись предметом исследования. Помимо

этого, на сегодняшний день, как в теории, так и в практике отмечается отсутствие единообразия в понимании этого права ввиду некоторых проблем, которые говорят о нарушении права на свободу передвижения, и для которых необходимо последующее комплексное исследование.

Целью исследования является комплексное рассмотрение конституционной природы и нормативного содержания права на свободу передвижения, исследование механизма реализации права граждан РФ на свободу передвижения, а также разработка путей совершенствования законодательства в области защиты прав граждан на свободу передвижения.

Поставленная цель предопределила ряд задач:

- изучить теоретические аспекты конституционного права граждан РФ на свободу передвижения;
- исследовать механизм реализации права граждан РФ на свободу передвижения на примере Амурской области;
- разработать пути совершенствования законодательства в области защиты прав граждан на свободу передвижения.

Объектом исследования выступают общественные отношения, которые связаны с реализацией, охраной и защитой права на свободу передвижения в границах территории РФ, а также возникающие при введении и реализации допустимых ограничений данного права.

Предмет исследования – теоретические и практические проблемы, которые связаны с обеспечением права на свободу передвижения в границах территории РФ и с особенностями ограничений такого права.

Методами исследования при написании данного исследования стали: исторический, диалектический, логический, сравнительный, дедуктивный и индуктивный, системный, формально юридический.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН РФ НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ

1.1 Понятие и содержание права на свободу передвижения

Свобода передвижения, выбора места пребывания и жительства является одним из основных личных прав человека и включено во Всеобщую декларацию прав человека, которая была принята Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году. В настоящее время в правовой науке нет единого понимания ни составных элементов права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, а также свободного выезда и беспрепятственного возвращения граждан, ни их классификации¹. Исходя из этого, следует рассматривать основные понятия в области свободы передвижения.

В нашей стране право свободно передвигаться и селиться на территории было закреплено Декретом Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета РСФСР от 24 января 1922 года «О порядке назначения представителей РСФСР за границей», а также ст. 5 Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. Однако приведение законодательства России в соответствие с нормами международного права началось с закрепления права свободно передвигаться в пределах территории собственного государства и за его пределами, с Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. Почему же позднее в конституциях СССР 1924, 1936, 1977 годов не нашла законодательного закрепления свобода передвижения и свобода выбора местожительства? «Это, конечно, никем не выдвигалось на первый план, и на лицо факт отсутствия закрепления права свободы передвижения граждан законодательством. ... Вся система регистрации граждан по месту жительства, чем успешно и занималась существовавшая в России административная система, заключалась в том, чтобы привязать человека к месту, где он живет и работает».²

С принятием Конституции РФ 12 декабря 1993 г. право на свободу пере-

¹Шемятенкова, О.О. Классификация прав и свобод человека [Электронный ресурс] // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 2. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/klassifikatsiya-prav-i-svobod-cheloveka>. - 09.06.2018.

²Что такое права человека [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ohchr.org/RU/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>. - 09.06.2018.

движения, выбор места пребывания и жительства получило юридическое закрепление: «каждый, кто законно находится на территории РФ, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Каждый может свободно выезжать за пределы РФ. Гражданин РФ имеет право беспрепятственно возвращаться в РФ» (ст.27). Встав на путь формирования демократического правового государства, в нашей стране была осознана значимость международно-правовых стандартов прав человека. В первую очередь, был официально декларирован приоритет международных норм-стандартов о правах человека над национальным законодательством³.

Право на свободу передвижения приобрело статус конституционного, а вместе с тем гражданин впервые приобрел право выезда за пределы страны и беспрепятственного возвращения в нее.

Необходимо выделить, что самое понятие «свобода передвижения» более применим к системе или комплексу прав касаясь свободы передвижения в целом, а не в качестве отдельного права. Наряду с этим, в юридической науке неоднократно были предприняты попытки выработки некой общей объединительной юридической концепции, которая была бы сведена или к объединению прав в области свободы передвижения в одну группу в системе личных прав, либо в одно сложносоставное право.⁴ Так, И.В. Солонченко, исследуемые права были объединены в группу прав, которые «обеспечивают свободу территориального перемещения индивидов», а С.В. Толкачева, при раскрытии права на свободу передвижения, было отмечено, что «право содержит: свободное перемещение внутри страны, выезд из любой страны и въезд в собственную страну»⁵. Из вышесказанного следует, что одно субъективное право содержит три субъективных.

Хотелось бы отметить, что наиболее правильной считается точка зрения

³Мишин, И.Е. К вопросу о некоторых проблемах при реализации прав граждан на выбор места жительства // Молодой ученый. 2017. № 38. С. 82.

⁴Глуценко, П.П. Конституционное право России. М.: Питер. 2017. С. 118.

⁵Ершова, И.В. Гегелевское понимание гражданского общества и современные представления о нем // Государство и право в условиях гражданского общества // Государство и право в условиях гражданского общества: сборник статей Международной научно-практической конференции. 2015. № 24. С. 28.

Н.А. Лимоновой, которая утверждает, что объединяющим может послужить определение «свобода передвижения», которое бы соединило правовые возможности гражданина и человека свободное передвижение не только в пределах территории собственной страны, но и за ее пределами, так как лишь включение в «свободу передвижения» трех субъективных прав дает представление о юридических возможностях человека в исследуемой области.⁶

Свобода передвижения взаимосвязана со свободой личности, под которой подразумевается бесспорное притязание человека на независимость, суверенность, право руководствоваться своей волей и сознанием. Свобода личности представляет собой концентрированное выражение всех основных прав и свобод человека и гражданина, которые являются ее конкретизацией применительно к различным сферам жизнедеятельности и отношениям.⁷

Опираясь на вышесказанное, следует рассмотреть соотношение свободы личности и свободы передвижения.

В первую очередь, под свободой понимается отсутствие каких-либо стеснений, ограничений в чем-нибудь. Передвинуться - подвинувшись, переместиться (сущ. передвижение). Переместиться - подвинувшись, занять другое место, расположиться в другом месте.⁸ Стоит выделить, что под свободой личности понимается вероятность проявления субъектом личной воли, основанной на осознании главных тезисов развития общества, а под свободой передвижения понимается - возможность реального волеизъявления лица перемещаться и устанавливать место жительства или же пребывания без каких-либо ограничений.

Опираясь на вышеизложенное, свобода передвижения -юридически закрепленная возможность смены места пребывания, как в пределах территории страны, так и за ее пределами.

Изучая термины «место жительства» и «место пребывания», под местом

⁶Мишин, И.Е. К вопросу о некоторых проблемах при реализации прав граждан на выбор места жительства // Молодой ученый. 2017. № 38. С. 83.

⁷Глуценко, П.П. Конституционное право России. М.: Питер. 2017. С. 118.

⁸Что такое права человека. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ohchr.org/RU/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>. - 09.06.2018.

пребывания необходимо понимать местонахождение кого-нибудь, а под местом жительства - жить, пребывать где-нибудь.⁹

Также необходимо обратить внимание на тот факт, что под местом жительства понимается место постоянного пребывания, проживания человека, а под местом пребывания-место временного местожительства, временного нахождения, проживания. Указанные понятия синхронизируются и с английским переводом: место жительства (place of residence) - место пребывания, местожительство, место пребывания, а место пребывания (place of temporary residence) - место временного местожительства, пребывания, проживания.

Опираясь на анализ юридической литературы, напрашивается вывод, что под местом пребывания понимается любое место нахождения человека, что является более широким понятием, чем указывается в законе. Если рассматривать место пребывания в более узком смысле, то речь идет о временном местожительстве, а место жительства - место постоянного пребывания, проживания, нахождения.

Существительное «выезд» образовано от глагола выехать - поехав, оставить пределы чего-нибудь, отправиться из одного места в другое. Поехать - отправиться в путь, направиться куда-нибудь, на чем-нибудь. Из указанного следует, что под понятием «выезд» понимается изменение места пребывания в пределах страны на место пребывания за ее пределами.

Существительное «въезд» образовано от глагола въехать - едучи, попасть, проникнуть внутрь. Беспрепятственный - не связанный ни с какими затруднениями, не встречающий препятствий.¹⁰ Следовательно, при прослеживании взаимосвязи со свободой передвижения, под въездом понимается свободное перемещение гражданина на территорию собственной страны.

Изучение определения «въезд» указывает, что подразумевается смена места пребывания за пределами территории страны на место пребывания на территории этой страны; то есть речь идет о смене мест пребывания не в широком

⁹Кашанина Т.В. Структура права: Монография. М.: Проспект. 2014. С. 84.

¹⁰Что такое права человека. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ohchr.org/RU/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>. - 09.06.2018.

смысле, а именно о свободе передвижения.

Реализация права на свободу передвижения, выбор места жительства и пребывания зависит от тех гарантий, которые определяется государством. Гарант (от французского «garant» - порука, поручительство) - в широком смысле поручитель; организация или страна, представляющие гарантию. Под гарантиями понимаются организационные, материальные, правовые и духовные предпосылки и условия, делающие реальностью осуществление основных прав и свобод, исполнение обязанностей человека и гражданина и обеспечивающие их охрану от незаконных ограничений и посягательств¹¹.

Гарантии права на свободу передвижения - система установок, которые закреплены не только на государственном, так и на международном уровне, и обеспечивающие благоприятные условия с целью реализации возможности свободно передвигаться и выбирать место жительства и пребывания, а также обеспечивающие защиту от незаконных ограничений рассматриваемого права, где определяющим при классификации необходимо считать функциональный критерий.

Они, в свою очередь, подразделяются на: гарантии реализации; гарантии защиты; гарантии охраны.¹² Юридические гарантии права на свободу передвижения отражены нормами международного законодательства, Конституции РФ, федерального законодательства и законодательства субъектов федерации.

Необходимо заострить внимание, что согласно Конституции РФ в случае расхождения закона и иного нормативного акта с международным договором, международный договор имеет верховенство над отечественным законодательством.¹³

На сегодняшний день, внутригосударственные механизмы гарантий прав человека запущены исключительно благодаря введению в действие Закона от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан РФ на свободу передвижения,

¹¹Таева, Н.Е. Конституционное право Российской Федерации. Практикум. М.: ИНФРА-М. 2015. – С. 72

¹²Стремоухов, А. В. Основания классификации прав и свобод человека // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 1. С. 38.

¹³ Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (в ред. от 05.02.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 15. С. 134.

выбор места пребывания и жительства в пределах РФ», так как ранее провозглашение права на свободу передвижения носило исключительно декларативный характер.

Ст. 9 вышеназванного закона закреплены непосредственно средства защиты прав граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ.

Защита гражданами своих нарушенных прав может быть осуществлена при помощи нескольких способов:

- в административном порядке (обращение в вышестоящий орган в порядке подчиненности, вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу);

- в порядке надзора (обращение в органы прокуратуры с заявлением, жалобой, ином сообщении о нарушении прав и свобод человека и гражданина);

- в судебном порядке (непосредственно в суд, в рамках конституционного, гражданского и уголовного судопроизводства).¹⁴

Главная роль гаранта защиты нарушенных прав граждан отводится судам. Судебная защита прав и свобод гарантируется частью 1 статьи 46 Конституции РФ. В том случае, если внутренние средства защиты в государстве исчерпаны, согласно той же ст. 46 РФ гражданам предоставляется право обращаться в межгосударственные органы по защите прав человека, в том числе в Европейский суд по правам человека.

Таким образом, на сегодняшний день в РФ, существует многоуровневая система гарантий, в которой государство призвано выступать гарантом правового положения личности, возглавляющий и защищающий интересы общества всеми законными средствами и способами.

1.2 Международно-правовые основы права на свободу передвижения

Право на свободу передвижения, представляя собой одно из основополагающих в системе прав и свобод личности, закреплено не только во внутригосударственном

¹⁴Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 03.04.2017) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета. 1993. № 2. ст. 14.

сударственном, но и в международном праве.

Всеобщая декларация прав человека 1948 года представляет собой первую составляющую документа, который, в свою очередь, подразделяется на три части; вторая и третья части Международного билля о правах человека были приняты Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года. Они включают в себя два пакта – Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах, к которому относятся также факультативные протоколы. В отличие от Декларации пакты представляют собой юридически обязательные договоры для стран-участниц.

Декларация прав человека, формулируя правосубъектность, является представлением собой признание государством прав и свобод за каждым человеком.¹⁵ Важное значение отводится понятию «каждый», под которым следует понимать, что государство не может делать никакого различия между гражданами собственной страны, иностранными гражданами или лицами без гражданства в вопросе предоставления им всех прав и свобод, которые законодательно закреплены за ними.

Согласно Декларации прав человека у каждого человека есть право на свободное передвижение и выбор местожительства в пределах каждой страны. Каждый человек располагает правом покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться на ее территорию.¹⁶

Согласно Международному пакту о гражданских и политических правах каждому, кто законно находится на территории какой-либо страны, принадлежат в пределах данной территории право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства. У каждого человека есть право покинуть любую страну, включая свою собственную. Никто не может быть произвольно лишен

¹⁵Некрасов, С.И. Конституционное право. М.: Юрайт. 2016. С. 35

¹⁶Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. № 4. ст. 68.

права на въезд на территорию своего собственного государства.¹⁷

Согласно Конвенции о защите прав человека и основных свобод каждый, кто в соответствии с законом находится на территории какой-либо страны, имеет в пределах данной территории право на свободу передвижения и свободу выбора местожительства. Каждый обладает правом свободно покидать любое государство, включая свое собственное.¹⁸

Несмотря на содержащиеся в рассматриваемых международных актах некоторые стилистические различия в формулировке права на свободу передвижения, существо данного права носит единый смысл, не делая различий между терминами «право» и «свобода».

Так как определение «каждый» подразумевает и человека, и гражданина, то право на свободу передвижения в Международном пакте и Европейской конвенции гарантируется не только гражданину, который имеет политико-правовую связь с государством, но и иностранцу, лицу без гражданства при одном условии, а именно законного нахождения на территории страны.

Из положения Международного пакта о том, что никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою страну следует, что государство может лишить своего гражданина или иное лицо, которое обладает правовой связью с данной страной, права на въезд, но лишь на законном основании. Вместе с тем в Конституции РФ и Европейской конвенции не содержится аналогичного положения.

Исследование конституционного законодательства различных государств убеждает, что не существует существенного расхождения в интерпретации права на свободу передвижения человека и гражданина. При несущественных различиях формулировки рассматриваемого конституционного права, нормативное содержание права на свободу передвижения с допустимыми ограничениями соответствует Европейской конвенции и Международному пакту.

¹⁷Международный пакт о гражданских и политических правах // (принят 16.12.1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом планерном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. 1978. № 32. С. 44.

¹⁸Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950 г.) Собрание законодательства РФ. 2001. № 3. С. 64.

Сравнительное сопоставление международных актов и Конституции РФ подтверждает, что нормативное содержание свободы передвижения, которое зафиксировано в частях 1 и 2 ст. 27 Конституции РФ, в целом согласуется с нормативным содержанием свободы передвижения, которая зафиксирована в ст. 13 Всеобщей декларации прав человека, а также соответствует целям и содержанию ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах и ст. 2 Протокола № 4 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, ратифицированных РФ.¹⁹

Конституцией РФ гарантируется каждому, кто в соответствии с законодательством находится на территории страны, право на свободное передвижение, выбор места жительства и пребывания в пределах всей территории РФ без учета границ между ее субъектами. Значит, носителем права на свободу передвижения, т.е. субъектом права, выступает любой человек, который законно находится на территории РФ, а именно граждане РФ, граждане иностранных государств и лица, не имеющие гражданства какого-либо государства.

Наряду с этим в отличие от части 1 в части 2 ст. 27 Конституции РФ прямо не указывается на то, что ее положение распространяется на тех лиц, кто законно находится на территории страны, однако без такого нахождения на территории РФ из нее не представляется возможным свободный выезд. Следовательно, анализируя части 1 и 2 ст. 27 Конституции РФ во взаимосвязи, следует полагать, что правом на свободный выезд за пределы государства обладает каждый, кто законно находится на его территории; правом беспрепятственного возвращения в РФ обладают исключительно граждане РФ. Несмотря на то, что право на беспрепятственное возвращение в РФ прямо в ст. 27 Конституции РФ не гарантировано иностранным гражданам и лицам без гражданства, оно следует из международно-правовых стандартов, косвенно вытекает из ст. 62 Конституции РФ и регулируется законодательством. Следовательно, лица без гражданства, иностранные граждане, у которых есть законные основания на прожи-

¹⁹Чуксина, В.В. Национальные правозащитные институты в контексте взаимодействия внутригосударственных и международных механизмов защиты прав человека [Электронный ресурс] // Известия ИГЭА. 2011. № 4. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnye-pravozaschitnye-instituty>. 09.06.2018.

вание на территории РФ, обладают правом на беспрепятственное возвращение на ее территорию после выезда из РФ.

Конституция РФ признает, но не гарантирует лицу, если оно не является гражданином РФ, право на въезд в РФ, право на пребывание или право на проживание на ее территории. Данное положение Конституции РФ абсолютно согласуется с международно-правовыми актами, которые оставляют за странами право разрешения на въезд лиц без гражданства и иностранных граждан.

Вместе с тем в Конституции РФ в отличие от Европейской конвенции и Международного пакта закреплено в качестве одной из форм реализации свободы передвижения право на выбор места пребывания и гарантирует гражданам РФ право на беспрепятственное возвращение на территорию страны.²⁰

Итак, Конституция РФ, опираясь на общепризнанные нормы и принципы международного права, задает параметры гарантирования свободы передвижения в пределах РФ и устанавливает границы государственного вмешательства в реализацию права на свободу передвижения²¹.

²⁰Шемятенкова, О.О. Классификация прав и свобод человека [Электронный ресурс] // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 2. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/klassifikatsiya-prav-i-svobod-cheloveka>. 09.06.2018.

²¹Чуксина, В.В. Национальные правозащитные институты в контексте взаимодействия внутригосударственных и международных механизмов защиты прав человека [Электронный ресурс] // Известия ИГЭА. 2011. № 4. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnye-pravozaschitnye-instituty>. 09.06.2018.

2 МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1 Понятие и структура механизма реализации права граждан на свободу передвижения

Естественная природа прав гражданина и человека на свободу передвижения, выбор места жительства и места пребывания предопределяет характер и особенности его защиты. Конституционный статус рассматриваемого института накладывает на государство, его органы определенные обязательства по созданию существующего механизма защиты изучаемого права, которое включает разнообразные методы. Они в целом аналогичны общим подходам, которые используются страной для защиты любого конституционного права, хотя, безусловно, имеют свою специфику, которая связана с комплексным характером рассматриваемого права.

В специальной литературе справедливо даются выводы о том, что «учение о способах защиты конституционных прав еще не сформировано», что однако не исключает их существование и использование. Г.А. Гаджиев отмечает, что в конституционном праве существуют универсальные способы защиты прав. К их числу Гаджиев относит, к примеру, возмещение государством вреда (ст. 53).²²

С точки зрения большинства ученых-юристов, в целях реализации прав и свобод гражданина и человека недостаточно соблюдение их гарантий. Установление системы гарантий не обеспечивает автоматической реализации прав и свобод. В связи с вышесказанным в настоящее время в научный оборот введен термин «социально-юридический механизм защиты прав человека и гражданина» как система средств и факторов, формирующих необходимые условия уважения прав и свобод человека.

Структура исследуемого механизма раскрывается в виде: социальных норм; правомерной деятельности субъектов обеспечения прав человека и гражд-

²²Стремоухов, А.В. Основания классификации прав и свобод человека [Электронный ресурс] // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 1. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/osnovaniya-klassifikatsii-prav-i-svobod>. 09.06.2018.

данина; гласности, общественного мнения; гарантий (общие, специальные, юридические, организационные); процедур; ответственности, контроля.

К задачам механизма относятся охрана, защита и восстановление нарушенных прав и свобод, формирование правовой культуры населения.

К основным средствам защиты прав и свобод человека и гражданина от злоупотреблений, бюрократизма, некомпетентности и других аномалий в деятельности должностных лиц, органов и иных обладателей властных полномочий относятся:

- создание организационно-правового механизма и повседневная работа уполномоченных государственных (муниципальных) органов (суда, прокуратуры, государственных инспекций и т.д.), основной задачей которых выступает защита правопорядка;

- существование и деятельность независимых от государства институтов гражданского общества, которые способны оказать помощь гражданам;

- активная деятельность самих граждан, которые используют предоставленные им права.²³

Ст. 45 Конституции РФ наделила граждан возможностью самостоятельно выбирать любые, которые не запрещены законом способы и формы защиты своих прав и свобод. Каждый человек обладает правомочием обратиться в федеральные и местные органы государственной власти, в соответствующие правоохранительные органы, а также избрать судебный или административный порядок защиты нарушенного, с его точки зрения, права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства.

Таким образом, в ст. 9 Закона от 25 июня 1993 г. «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ» закреплено: «Действия или бездействие государственных и иных органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и иных юридических и физических лиц, затрагивающие право граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ, могут быть обжа-

²³ Кокотов, А.Н. Конституционное право России. М.: Юрайт. 2014. С. 152.

лованы гражданами в вышестоящий в порядке подчиненности орган, вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу либо непосредственно в суд».²⁴

Административный порядок (обращение в вышестоящий в порядке подчиненности орган или к вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу) обжалования действий или бездействия государственных и иных органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных и иных физических и юридических лиц, которые затрагивают право гражданина и человека на свободу передвижения, выбора места жительства и места пребывания, состоит в направлении жалобы, которая содержит требования об устранении нарушений, в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу. Общий порядок рассмотрения указанных выше жалоб установлен действующим до настоящего времени Указом Президиума ВС СССР от 12.04.1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан».²⁵

Направление жалобы в административном порядке не лишает лица права на обжалование в судебном порядке как первоначальных действий (бездействия), так и решения, принятого по итогам рассмотрения жалобы.

В качестве дополнительной гарантии права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, выступают органы прокуратуры, которые в порядке реализации прокурорского надзора рассматривают и проверяют заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина, принимают меры по предупреждению и пресечению нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба. Прокурор или его заместитель могут принести протест на акт, которым были нарушены права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, которыми был издан указанный акт, либо обратиться в суд.

Большой объем работы в плане защиты права человека р гражданина на

²⁴Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 03.04.2017) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета. 1998. № 5. С. 12.

²⁵Указ Президиума ВС СССР от 12.04.1968 № 2534-VII (ред. От 02.02.1988) «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

свободу передвижения, выбор места жительства и пребывания осуществляет Уполномоченный по правам человека.

Законом предусмотрены широкие prerogatives Уполномоченного по правам человека. Среди них право беспрепятственно посещать любые государственные органы, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, посещать предприятия, учреждения, организации вне зависимости от форм собственности, запрашивать и получать сведения, документы и материалы, которые необходимо для рассмотрения жалобы, получать объяснения государственных служащих (за исключением судей) и должностных лиц, проводить проверки, экспертные исследования, знакомиться с гражданскими, уголовными и иными делами, в отношении которых решения и приговоры вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и др.²⁶

Основным направлением работы Уполномоченного по правам человека является взаимодействие с Советом по содействию развития институтов гражданского общества и правам человека.

Таким образом, необходимо отметить, что все вышеперечисленные способы тесно связаны между собой, но зачастую используются одновременно. Человек и гражданин защищает свое право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства непосредственно самостоятельно или обращается за содействием к негосударственным или государственным организациям, иницируя их правозащитную деятельность.

2.2 Ограничения права граждан на свободу передвижения

Человечество с древнейших времен ищет оптимальные формы соотношения человека и государства, сочетания их интересов. Сформировалось идеальное представление о таком соотношении: интересы личности должны стоять на первом месте, а благо народа представлять собой высший интерес для государства. Однако жизненные реалии значительно корректируют «идеальный» вари-

²⁶Ершова, И.В. Гегелевское понимание гражданского общества и современные представления о нем // Государство и право в условиях гражданского общества: сборник статей Международной научно - практической конференции. 2015. № 24. С. 28.

ант, и современное представление об оптимальном соотношении «личность - государство» отходит от индивидуалистической концепции и видоизменяется в сторону все большей социализации прав человека и гражданина, которые рассматриваются сквозь призму публичных интересов и общечеловеческих ценностей.

Процесс жизнедеятельности нашего общества неминуемо сталкивается с ситуациями, которые требуют от страны принятия мер в ущерб гарантированным международными нормами и основным законом правам и свободам человека и гражданина, диктуют необходимость их ограничения в целях защиты не только общих, но и частных интересов. Вместе с тем, не бытует четкого ответа на вопрос о том, каковы условия ограничения прав и свобод гражданина и человека. В правовой литературе рассматриваемая проблема неоднократно поднималась, и некоторыми исследователями были предложены критерии ограничения прав гражданина и человека. Так, В.С. Устиновым выделяются три таких критерия:

- цель: обеспечение уважения и должного признания прав и свобод других граждан и удовлетворения справедливых требований морали, общественного благосостояния и общественного порядка в демократическом обществе;

- законность ограничений: введение ограничений лишь на основе закона;

- необходимость (в соответствии со смыслом ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

В.А. Толстик в качестве так называемых индикаторов установления степени ограничения прав человека совместно с названными выделяет и общеправовые принципы права в целом, так как собственно на них в подавляющем большинстве случаев ориентируется правоприменитель и сам законодатель при решении проблемы ограничения прав человека. С точки зрения А.А. Подмарева, «ограничения прав и свобод в конституционном праве могут быть обоснованы исключительно самой Конституцией. Таким образом, в первую очередь, необходимо выяснить критерии ограничения права гражданина и человека на свободу передвижения, выбор места жительства и пребывания в РФ».²⁷

²⁷ Киселева, Е.В. Выделение современного периода международно-правового регулирования миграции // Миграционное право. 2016. № 3. С. 23.

Анализ ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, а именно: «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», показывает, что основания ограничения прав и свобод человека формулируются в широком смысле. Ст. же 27 Конституции РФ, в которой закреплено право на свободу передвижения, выбор места жительства и пребывания на территории страны и за ее пределами, перечень оснований ограничений данного права не содержит вовсе. Таким образом, в соответствии с формулировкой ч. 3 ст. 55 конкретизация оснований ограничения права свободного передвижения, выбора места жительства и пребывания должна быть осуществлена законодателем в федеральном законе. Вместе с тем Конституционный Суд РФ в постановлении от 18 февраля 2000 г.²⁸ указал, что «в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может использовать способы регулирования, которые посягали бы на само существо того или иного права, ставили бы его реализацию в зависимость от решения правоприменителя, допуская тем самым произвол органов власти и должностных лиц, и, наконец, исключали бы его судебную защиту».

Также необходимо отметить, что не смотря на отсутствие в Конституции указания на то, что содержание основного конституционного права не может быть ограничено федеральным законом, это вовсе не означает, что в текст Конституции РФ не содержит я барьеров против произвольного ограничения федеральным законодателем основных прав и свобод человека и гражданина. В первую очередь, такие барьеры обозначены имманентными пределами реализации прав, которые закреплены в тексте Конституции. Это означает, что они не должны нарушать принцип равенства субъектов этих прав и вводить дополнительные гарантии против злоупотребления правами, а могут только конкрети-

²⁸Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана» // Российская газета. 2000. № 1. С. 65.

зировать те гарантии, которые закреплены в Конституции РФ. Если же рассматривать норму ч. 3 ст. 55 под таким углом зрения, то содержащееся здесь указание на то, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, здоровья, нравственности, законных интересов и прав других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства», выступает не в качестве перечня самостоятельных оснований для ограничения основных прав законом, а в качестве дополнительного барьера против произвольного вторжения федерального закона в компетенцию конституционного законодателя. Указанная норма, конкретизирующая конституционные пределы реализации прав применительно к праву гражданина и человека на свободу передвижения, выбор места жительства и пребывания, означает, что указанное право может быть ограничено федеральным законом исключительно в указанных целях и лишь соразмерно указанным целям.

В развитие вышеуказанных формулировок и основываясь на них, Законом РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ» в ст. 8 указывается исчерпывающий перечень оснований ограничения права граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах страны, включающий в себя ограничения данного права:

- в пограничной зоне;
- в закрытых военных городках;
- в закрытых административно - территориальных образованиях;
- в зонах экологического бедствия;
- на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности;
- на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение.

Следует отметить, что ограничения, содержащиеся в Законе «О праве

граждан РФ на свободу передвижения», носят территориальный характер, то есть распространяются на территории с особым режимом. На указанных территориях временные и постоянные жители приобретают специальный правовой статус, который обычно содержит особые правила въезда и выезда в зону, передвижения и т.д.²⁹

Опираясь на вышеприведенные основания ограничений права, необходимо отметить, что все они могут быть классифицированы на постоянные, то есть временные и бессрочные, то есть действующие определенное время. К первым относятся проживание в пограничной полосе, в закрытых военных городках, а также в закрытых административно-территориальных образованиях. Ко вторым - все остальные.

По мнению Н.А. Лимонова, зачастую постоянные специальные режимы территории приобретают на основании законов, а временные, ситуационные режимы на отдельных территориях могут быть на основе закона установлены различными государственными органами.

Конституционный Суд в постановлении от 2 февраля 1998 г. подчеркнул, что указанные в ст. 8 Закона ограничения права на свободу передвижения, представляют собой только условия, при которых допустимы ограничения рассматриваемого права. Итак, указанное положение делает отсылку к федеральным законам, которыми должны быть урегулированы процессы передвижения граждан, выбор ими места жительства и пребывания при определенных обстоятельствах или на территориях с определенным режимом. К указанным законам на сегодняшний день относят:

- федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды»;
- закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. «О закрытом административно-государственном образовании»;
- закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. «О Государственной

²⁹Костюков, А. А. О некоторых проблемах защиты прав граждан в сфере социального обеспечения: 4 шага к их разрешению // Молодой ученый. 2016. № 4. С. 566.

границе Российской Федерации»;

- федеральный закон от 21 декабря 1994 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;

- федеральный закон от 30 марта 1999 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»;

- федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении»;

- федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. «О военном положении».

Согласно ст. 17 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе РФ» въезд (проход) лиц и транспортных средств, в пограничную зону производится по документам, удостоверяющим личность, коллективным или индивидуальным пропускам, которые выдаются пограничными войсками и пограничными органами. Для въезда (прохода) в пограничную зону устанавливаются специальные места. Наряду с этим, специально может быть определено время въезда (прохода), маршруты передвижения, длительность и прочие условия пребывания в пограничной зоне транспортных средств и лиц. Это ограничение непосредственно говорит исключительно о свободе передвижения, но также затрагивает и право на выбор места жительства и пребывания, поскольку ни временное, ни постоянное проживание невозможны без свободного передвижения непосредственно вблизи места проживания.³⁰

Законом РФ № 4730-1 предусматриваются определенные гарантии от чрезмерного ограничения права на свободу передвижения, выбор места жительства и пребывания,³¹ определяя в ст. 16, что в пограничную зону могут быть не включены территории населенных пунктов, домов отдыха, санаториев, прочих оздоровительных учреждений, учреждений культуры, а также места массового отдыха, активного водопользования, отправления религиозных обря-

³⁰Мишин, И. Е. К вопросу о некоторых проблемах при реализации прав граждан на выбор места жительства // Молодой ученый. 2017. № 38. С. 83.

³¹Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 (в ред. от 03.07.2016) «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская газета. 2008. № 4. С. 102.

дов и иные места традиционного массового пребывания граждан.

В соответствии со ст. 3 Закона РФ от 14 июля 1992 г. № 3297 «О закрытом административно-территориальном образовании» (ЗАТО) особый режим безопасного функционирования предприятий и (или) объектов в закрытых административно-территориальных образованиях включает в себя установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования; ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории; ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией. Вместе с тем решение об обеспечении особого режима в отношении определенного закрытого административно-территориального образования принимается Правительством РФ. Список ЗАТО (насчитывается 42) установлен Постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 508.³² Особенности обеспечения режима в ЗАТО, на территории которого расположены объекты Минобороны РФ, регламентированы специальным Положением, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1998 г. № 655.³³

Ограничение на свободу передвижения состоит в установлении пропускного режима для въезда на территорию ЗАТО. Ограничения в правах на выбор места пребывания и выбор места жительства в ЗАТО заключаются в необходимости согласования въезда на его территорию в этих целях с органами Федеральной службы безопасности.

Законом РФ от 15 мая 1991 г. «О социальной защите граждан, которые подверглись воздействию радиации в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС»³⁴ установлены так называемые зоны отселения и зоны отчуждения, загрязненные радионуклеидами, из которых население подлежит обязательному

³²Постановление Правительства РФ от 05.07.2001 № 508 (ред. от 19.04.2017) «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях пунктов» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³³Постановление Правительства РФ от 26.06.1988 № 655 (ред. от 19.03.2014) «Об утверждении Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации» // Российская газета. 2011. № 3. С. 18.

³⁴Закон РФ от 15.05.1991 N 1244-1 (ред. от 04.06.2018) «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // «Ведомости СНД и ВС РСФСР». 1991. № 21. С. 214.

отселению. Также на основании предоставляемой объективной информации о радиационной обстановке, дозах облучения и возможных их последствиях для здоровья, у гражданина есть право на самостоятельное принятие решения о дальнейшем проживании на данной территории или переселении на другое место жительства.

Согласно Закону РФ от 30 марта 1999 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»³⁵ главе администрации в случае опасности распространения инфекционных заболеваний и массовых отравлений и неинфекционных заболеваний людей в населенных пунктах и на отдельных территориях предоставляется право вводить особые условия и режимы хозяйственной деятельности и жизни населения.

Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении»³⁶ предусмотрена возможность установления на территории, где введено чрезвычайное положение, ограничений на свободу передвижения, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства, а также возможность ограничения движения транспортных средств. Наряду с этим, рассматриваемым Законом в зависимости от оснований введения чрезвычайного положения на той или иной территории предоставляется право коменданту территории, на которой объявлено чрезвычайное положение устанавливать следующие ограничения: введение комендантского часа; выдворение в установленном порядке лиц, не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение и нарушающих режим чрезвычайного положения, за ее пределы; продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких пре-

³⁵Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 № 52-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». 05.04.1999. № 14. С. 165.

³⁶Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 N 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) «О военном положении» // «Российская газета». № 21. 02.02.2002 Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 № 33-ФЗ // Российская газета. 2002. № 2. С. 64.

ступлений, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца; временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений. Вместе с тем согласно ст. 28 Закона, меры, которые принимаются в условиях чрезвычайного положения и влекущие изменение (ограничение) прав и свобод человека и гражданина, должны быть осуществлены в тех пределах, которых требует острота создавшегося положения. Вышеназванные меры должны соответствовать международным обязательствам РФ, которые вытекают из международных договоров РФ в области прав человека и не должны повлечь за собой какую-либо дискриминацию отдельных лиц или групп населения исключительно по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также по другим обстоятельствам.

Согласно ст. 7 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. «О военном положении»³⁷ указом Президента РФ на территории, на которой введено военное положение, право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства может быть ограничено путем использования следующих мер: временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям временных или стационарных жилых помещений; введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней; запрещение или ограничение выбора места пребывания либо места жительства; ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра; запрещение нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток; интернирование (изоляция) в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права граждан иностранного государства, воюющего с Российской Фе-

³⁷Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) «О военном положении» // Российская газета. 2002. № 21. С. 48.

дерацией (могут применяться в период действия военного положения только в случае агрессии против РФ); запрещение или ограничение выезда граждан за пределы территории Российской Федерации. Примечательно, что введение военного положения на территории Российской Федерации или отдельной ее части является, согласно законодательству РФ, единственным основанием для запрещения в необходимых случаях права на выбор места жительства и пребывания. Полномочиями для осуществления вышеназванных мер, кроме мер, которые направлены на ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра, согласно п. 2 ст. 14 вышеназванного Федерального конституционного закона, обладают федеральные органы исполнительной власти РФ.

В постановлении Конституционного Суда от 2 февраля 1998 г. указано, что указанные в Законе «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ» основания для ограничений права выбирать место пребывания и жительства сформулированы исчерпывающим образом. С точки зрения К.И. Руднева, с этим нельзя согласиться, так как анализ действующего законодательства показывает, что нормативные акты, регулирующие правоотношения в иных, кроме указанных в законе сферах, также определяют территории со статусом ограниченного доступа и заселения.

Ограничения пребывания на конкретных территориях содержат также, например, Федеральные законы от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 25 июля 1998 г. «О борьбе с терроризмом». Очевидно, что законодатель при установлении вышеуказанных ограничений руководствовался ст. 55 Конституции РФ, а не Законом «О праве граждан РФ на свободу передвижения». Так, Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» допускается ограничение или запрещение пребывания на территории государственных природных заказников граждан, не являющихся их работниками или должностными лицами. В связи с этим представляется, что перечень, который содержится в ст. 8 Закона «О праве граждан РФ на свободу передвижения» нельзя трактовать в качестве исчерпывающего, так как он не может предусмотреть всех ситуаций, при которых может быть воз-

возможным ограничением права на свободу передвижения согласно ч. 3 ст. 55 Конституции. Тем более, что наличие ограничений права свободного передвижения в иных федеральных законах, кроме вышеназванного, не будет противоречить Конституции РФ.³⁸

В ч. 3 ст. 55 Конституции РФ указано, что под законом, который ограничивает рассматриваемое право, может трактоваться исключительно федеральный закон, но не закон субъекта Федерации. Это вытекает также и из п. «в» ст. 71 Конституции, в соответствии с которым регулирование (а значит и ограничение) свобод и прав человека и гражданина в РФ относится к ведению РФ. На недопустимость расширительного толкования термина «закон» в этой статье указывал Конституционный Суд РФ.

Наряду с этим регистрационный учет граждан по месту пребывания и по месту жительства, а также ответственность за нарушение этого учета относятся к сфере административного и административно-процессуального законодательства, которое п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации. Таким образом, субъекты Федерации имеют право издавать правовые акты по вопросам регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства при условии, что они не налагают каких-либо ограничений на конституционное право человека и гражданина на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства и не противоречат Закону РФ от 25 июня 1993 г. и принятым в соответствии с ним федеральным нормативным актам.

Следует отметить, что субъекты РФ достаточно активно пользуются указанным правом. Однако регистрационному учету продолжают придавать характер элемента административного управления и контроля, за перемещением населения и используют его в нормотворческой деятельности как способ ограничения права свободного передвижения, выбора места пребывания и жительства. В связи с проверкой конституционности подобных нормативных актов,

³⁸Чуксина, В.В. Национальные правозащитные институты в контексте взаимодействия внутригосударственных и международных механизмов защиты прав человека [Электронный ресурс] // Известия ИГЭА. 2011. №4. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnye-pravozaschitnye-instituty>. - 09.06.2018

принятых в регионах, был принят ряд решений Конституционного Суда РФ. Позиция Конституционного Суда по вопросу трактовки и применения ч. 1 ст. 27 Конституции заключается в том, что следует признавать противоречащими Конституции те нормативные акты субъектов РФ, федеральных органов исполнительной власти, которые устанавливают ограничения права свободного передвижения, не предусмотренные федеральным законодательством, а именно:

- установление сроков, фактически ограничивающих время пребывания по месту временной регистрации, а также сроков отсутствия по месту постоянного жительства, влекущих утрату права пользования жилым помещением;

- установление квот на поселение в некоторых регионах России;

- введение сборов за регистрацию, как условия для регистрации;

- введение правил, ставящих в зависимость от наличия регистрации по месту жительства или месту пребывания реализацию иных прав граждан (например, вселение в жилое помещение при условии соблюдения режима регистрации, включение в список избирателей лиц, имеющих постоянное место жительства на территории соответствующего избирательного участка, приобретение гражданства Российской Федерации путем признания лицами, состоявшими в российском гражданстве по рождению, только при их постоянном проживании на территории Российской Федерации на момент вступления в силу закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве Российской Федерации», возможность занятия должности главы администрации субъекта РФ при постоянном проживании на территории этого субъекта, выдачу гражданину РФ заграничного паспорта при наличии у него регистрации по месту жительства или по месту пребывания).

Тем не менее, позиция местных властей при установлении дополнительных требований при регистрации является вполне ясной. Она оправдана отсутствием (кроме Закона «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения») федеральных норм, которые позволяют регулировать процессы миграции и защищать интересы жителей местных сообществ. Представляется, что федеральный законодатель должен реагировать на инициативы региональ-

ных властей и учитывать потребность некоторых территорий в ограничении притока мигрантов. Практика показывает, что решение проблем регионального нормотворчества по вопросу ограничения свободы передвижения на отдельных территориях только методом отмены нормативных актов (в силу их противоречия Конституции РФ) является низкоэффективным, так как административные органы на местах руководствуются не нормами Конституции, а местными нормативными актами.

Ограничениям подлежит также правомочия по свободному выезду из РФ и въезду на ее территорию, которые содержатся в Федеральном законе от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ». Кроме того, особый административно-правовой пограничный режим при пересечении государственной границы устанавливается Законом РФ «О Государственной границе РФ».

Закон «О порядке выезда из Российской Федерации» предусматривает следующие основания ограничения права гражданина на выезд из территории страны: при допуске к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне; в случае призыва на военную службу; при задержании по подозрению в совершении преступления или привлечении к уголовной ответственности, уклонении от исполнения обязательств наложенных судом; сообщении заведомо ложных сведений при оформлении документов для выезда.³⁹

Однако не ясно, насколько названные основания ограничения права на выезд допустимы с точки зрения ст. 55 Конституции РФ. Ведь любое ограничение права, которое зафиксировано в федеральном законе, влечет за собой принятие разъясняющих его подзаконных нормативных актов, которые посредством установления дополнительных формальностей еще более ограничивают это право. Это видно из следующих примеров. Согласно Инструкции о порядке оформления и выдачи паспортов гражданам РФ для выезда из РФ и въезда на территорию страны, а также при принятии решения о выдаче паспорта прово-

³⁹Костюков, А. А. О некоторых проблемах защиты прав граждан в сфере социального обеспечения: 4 шага к их разрешению // Молодой ученый. 2016. № 4. С. 566.

дится согласование с органами Федеральной службы безопасности в целях обнаружения лиц, в отношении которых может иметься информация о наличии прочих оснований для временных ограничений права на выезд, которые не предусмотрены Законом РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне», но входят в компетенцию органов Федеральной службы безопасности. Вышеназванное положение напрямую противоречит ст. 15 Закона «О порядке выезда из РФ».

В соответствии с Инструкцией о порядке получения паспортов и оформления разрешений на выезд из РФ военнослужащих и гражданского персонала Федеральной службы охраны РФ, ограничение на выезд для указанной категории лиц выражается в необходимости не только получения разрешения на выезд, но и особого порядка получения и хранения паспорта для выезда за рубеж. На руки он выдается только при получении разрешения на выезд. Вместе с тем инструкция используется в случае выезда по частным делам и на отдых и не действует при выезде в служебные командировки.

Иностранцам и лицам без гражданства может быть не разрешен въезд в РФ, если они не смогли подтвердить наличие средств, для проживания на ее территории, нарушили правила пересечения государственной границы государства, санитарные нормы или таможенные правила, сообщили о себе или о целях своего пребывания заведомо ложные сведения. Названным лицам запрещается въезд на территорию РФ, когда это необходимо для обеспечения безопасности страны, при осуждении за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления согласно законодательству РФ в период предыдущего пребывания на территории страны, когда не представлены документы, которые необходимы для получения российской визы, в случае непредставления сертификата об отсутствии ВИЧ-инфекции при ходатайстве о российской визе на срок более трех месяцев.

Особые ограничения в реализации права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства существуют в отношении военнослужащих, иностранцев и лиц без гражданства.

Согласно ст. 6 Федерального закона от 27 мая 1998 г. «О статусе военнослужащих» право на свободу передвижения реализуется военнослужащими с учетом необходимости поддержания ими боевой готовности воинских частей и обеспечения своевременности прибытия к месту военной службы. Правила передвижения военнослужащих в расположении воинской части, их выезда за пределы гарнизона, на территории которого они проходят военную службу, определяются общевойсковыми уставами. Порядок выезда военнослужащих за пределы территории РФ устанавливается Федеральным законом «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» от 18 июля 1996 г., а также Положением «О порядке оформления разрешений на выезд из РФ военнослужащих Вооруженных сил РФ, а также федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба», где определено, что военнослужащие выезжают за пределы страны, при наличии разрешения командования, оформленного в порядке, установленном Правительством РФ.

Военнослужащим, которые проходят военную службу по призыву, предоставлено право, свободно передвигаться исключительно в расположении воинских частей, в которых они проходят службу. В пределах гарнизонов вышеназванные военнослужащие могут передвигаться, если они уволены из расположения воинской части в установленном порядке. Выезд военнослужащих, которые проходят военную службу по контракту за пределы гарнизонов, на территории которых они проходят военную службу, осуществляется только с разрешения командира воинской части.

Согласно п. 2 ст. 6 Федерального закона от 27 мая 1998 г. «О статусе военнослужащих» военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, предоставляет право на изменение места военной службы, в том числе на перевод в другую местность, в соответствии с заключенными ими контрактами, с учетом условий прохождения военной службы, состояния здоровья военнослужащих и членов их семей (на основании заключения военно-врачебной комиссии) и по иным основаниям, которые устанавливаются Положением о порядке прохождения военной службы.

Здесь говорится об изменении места службы для военнослужащих, которые проходят военную службу по контракту в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в высокогорных и других местностях с тяжелыми климатическими условиями. Указанные изменения мест службы осуществляются согласно актам Правительства РФ, которыми установлены сроки службы и порядок замены указанных военнослужащих.

Опираясь на вышесказанное, напрашивается вывод, что согласно действующему российскому законодательству ограничения права на свободу передвижения военнослужащих связаны с их социально-правовым статусом и обусловлены необходимостью обеспечения безопасности и обороноспособности государства.

В силу ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, а также ст. 4 Федерального закона от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в РФ»⁴⁰ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в нашей стране правами и несут обязанности совместно с гражданами РФ, кроме случаев, которые установлены международным договором или федеральным законом Российской Федерации. Однако анализ законодательства, регулирующего пребывание иностранных граждан на территории нашей страны (в частности Постановления Правительства РФ от 14 октября 1992 г. «О порядке приема и передвижения иностранных граждан в РФ»), демонстрирует, что иностранные граждане и лица без гражданства не обладают равным с российскими гражданами правом свободы передвижения, поскольку законодательству на них распространяется большее количество ограничений.

Ст.11 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ» определено, что иностранные граждане имеют право на свободу передвижения в деловых или личных целях в пределах страны, кроме посещения территорий, объектов или организаций, для въезда на которые, согласно федеральным законам, требуется специальное разрешение. Список указанных тер-

⁴⁰Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ(ред. от 31.12.2017) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Российская газета № 140. 31.07.2002.

риторий, объектов или организаций утверждается Правительством нашей страны.

Наряду с этим возникают сомнения в конституционности положений ч. 2 ст. 11 вышеназванного Закона, согласно которым временно проживающий в РФ иностранный гражданин не имеет права в соответствии с собственным желанием изменять место своего проживания в пределах субъекта РФ, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта РФ.

Следовательно, иностранцы, которые находятся на территории РФ, фактически и юридически не обладают провозглашенным ч. 1 ст. 27 Конституции РФ правом свободного передвижения по территории нашей страны, выбора места пребывания и места жительства наравне с ее гражданами.

Вместе с тем региональные власти устанавливают дополнительные ограничения в отношении вышеназванной категории лиц. К примеру, постановлением губернатора Амурской области от 7 апреля 2014 года № 97 утверждено Постановление «О создании межведомственной комиссии Амурской области по вопросам привлечения и использования иностранных работников», по сути, становится органом, разрешающим постоянное или временное проживание на территории области для определенной категории граждан.

Наряду с этим, за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания в РФ, нарушение должностным лицом организации, принимающей в РФ иностранного гражданина или лицо без гражданства, либо гражданином РФ правил пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства, нарушение правил привлечения и использования в РФ иностранной рабочей силы, нарушение иммиграционных правил предусмотрена административная ответственность. В частности за нарушения правил регистрационного учета, а также за совершение административных правонарушений иностранный гражданин может быть подвергнут административному выдворению, то есть принудительному и контролируемому перемещению (либо контролируемому самостоятельному выезду) через государственную границу

страны за ее пределы в соответствии с решением суда. Следовательно, в отличие от отечественных граждан, для иностранных граждан отсутствие регистрации может служить основанием для ограничения их прав и свобод, а именно - права на свободу передвижения.

Специальная норма предусмотрена в отношении соблюдения правил проживания беженцем или вынужденным переселенцем. Фактически правовое положение беженцев соответствует статусу иностранных граждан, находящихся на территории нашей страны. Федеральный закон «О беженцах» и Закон РФ «О вынужденных переселенцах» не предусматривают каких-либо дополнительных ограничений в осуществлении права свободного передвижения вынужденными переселенцами и беженцами (за исключением необходимости регистрации в территориальных органах миграционной службы при перемене места жительства, а также требования о прохождении ежегодного переучета). Статус вынужденных переселенцев в основном совпадает с правовым положением граждан РФ, а беженцев - с правовым положением иностранных граждан, находящихся на территории России.⁴¹

Итак, ограничение права человека и гражданина на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства является одним из способов регулирования степени свободы гражданина и человека в передвижении, выборе места жительства и пребывания, требующий, однако в своей реализации четкой правовой регламентации оснований, порядка и пределов их применения, а именно:

- форма ограничения анализируемого права - федеральный закон;
- цель ограничения - защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, законных интересов и прав других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства;
- соразмерность ограничения права человека и гражданина на свободу передвижения, выбор места жительства и пребывания, цели, во имя которой оно

⁴¹Чуксина, В.В. Национальные правозащитные институты в контексте взаимодействия внутригосударственных и международных механизмов защиты прав человека [Электронный ресурс] // Известия ИГЭА. 2011. № 4. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnye-pravozaschitnye-instituty>. 09.06.2018.

ограничивается;

- соблюдение общепризнанных международных принципов и норм в сфере изучаемого права;

- разумная достаточность мер государственного ограничения рассматриваемого права;

- общий критерий ограничений исследуемого права - ограничения не носят персонифицированного характера.

3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИ- ЖЕНИЯ

Согласно законодательству нашей страны право граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ может быть ограничено в пограничной зоне, закрытых военных городках, закрытых административно-территориальных образованиях, зонах экологического бедствия, на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения массовых инфекционных и неинфекционных заболеваний и отравления людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности, на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение. Названный перечень является весьма исчерпывающим и может быть изменен или дополнен только федеральным законом.

Амурская область расположена на юго-востоке РФ и входит в состав Дальневосточного федерального округа. Это один из крупных субъектов РФ, занимающий пограничное положение на большом протяжении с Китайской Народной Республикой. Протяженность границы составляет почти 1250 километров.

Специфическое географическое положение Амурской области способствует возникновению комплекса проблем реализации права на свободу передвижения и в связи с этим проблем реализации иных прав и свобод человека, не только для самих жителей региона, но и для пребывающих (проживающих) на ее территории лиц без гражданства, иностранных граждан.

Таким образом, необходимо привести следующие проблемы реализации права на свободу передвижения и иных прав граждан, связанных с уникальным положением Амурской области и пути их совершенствования.

Одной из таких проблем выступает необходимость обеспечения граждан заграничными паспортами.

Граница между Российской Федерацией и Китайской народной республи-

кой существует уже более 158 лет. Но только 16 мая 1991 г. В Москве было подписано Соглашение между СССР и КНР о советско-китайской государственной границе в ее восточной части. Соглашение впервые создавало возможность после завершения демаркационных работ иметь полностью демаркированную и законодательно установленную границу. С 16 марта 1992 г. Соглашение вступило в законную силу.

Опираясь на вышеназванное, проблема обеспечения граждан заграничными паспортами зародилась уже достаточно давно. Жители региона в массовом порядке оформляют такие паспорта с целью выезда за границу.

В результате обращений органов государственной власти, Уполномоченного по правам человека из нескольких областей России, в том числе и Амурской области в органы государственной власти РФ по вопросу о необходимости продления срока действия заграничного паспорта, соответствующие изменения были внесены в федеральное законодательство.

Федеральным законом от 21.12.2009 года № 337-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» внесены изменения, согласно которым для жителей нашей страны с 1 марта 2010 года введены биометрические паспорта сроком действия 10 лет, что должно существенно сократить частоту обращений граждан в подразделения ФМС России за оформлением заграничных паспортов.

Для жителей Амурской области до настоящего дня получение заграничного паспорта является бесплатной процедурой.

В соответствии с дополнением, внесенным в Федеральный закон от 15 августа 1996 года N 114-ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» 3, гражданин РФ в ходе подачи письменного заявления о выдаче заграничного паспорта имеет право на выбор паспорт со сроком действия пять лет, или паспорта, содержащим электронный носитель информации со сроком действия десять лет.

Наряду с этим, до сегодняшнего дня не разрешено большинство проблем, связанных с необходимостью оформления заграничных паспортов, требуемых для пересечения границы с Амурской областью.

Особенностью биометрических паспортов является наличие электронного носителя информации о его владельце. Паспорта оформляются в единственном в нашей стране специальном центре, который расположен в Москве, в связи с чем увеличилось время оформления загранпаспорта, что в ряде случаев играет основополагающую роль в случае необходимости экстренного выезда за пределы области, для экономической деятельности. Таким образом, необходимо принять организационные меры с целью ускорения процесса оформления загранпаспорта.

Также жители Амурской области жалуются на частые отказы в оформлении загранпаспортов секретноносителям, в особенности пенсионерам; на длительные сроки оформления загранпаспортов; на очереди в паспортно-визовые отделы. Необходимо упростить данную процедуру.

УФМС России по Амурской области принимаются меры в целях упрощения процедур получения загранпаспортов. В частности, модернизация сайта УФМС России по Амурской области приводит к сокращению времени процедуры получения паспорта, поскольку появилась возможность подачи анкеты на загранпаспорт посредством сети Интернет. Необходимо упрощать, развивать и совершенствовать электронные услуги.

С целью оптимизации порядка оформления загранпаспортов Федеральной миграционной службе РФ следует продолжить принятие мер по совершенствованию существующих Правил оформления загранпаспортов для сокращения сроков их оформления и сокращения очередей в отделениях миграционной службы.

Вместе с тем, в Амурской области РФ проживают многие категории граждан, которые в силу служебного положения часто пересекают границу области, в основном к данной категории граждан относятся частные предприниматели. Страницы их загранпаспортов при пересечении границы проштамповываются пограничными службами, что вызывает необходимость их частой замены.

В этой связи стоит совершенствовать, упрощать порядок выдачи загран-

паспортов на всей территории РФ.

При наличии загранпаспорта жители и гости Амурской области вправе воспользоваться железнодорожным транспортом для выезда из области в другие регионы нашей страны.

Поездки на железнодорожном транспорте связаны со следующими сложностями.

Время в пути поездов дальнего следования «Благовещенск-Владивосток» (и обратно) составляет 1 день 10 часов. В перспективе целесообразно организовать движение высокоскоростного поезда типа Сапсан между Амурской областью и Владивостоком, между Амурской областью и Хабаровском. В этой связи необходима электрификация железнодорожного пути.

Необходимо техническое оснащение пограничных служб РФ, разработка новых инструкций, регламентирующих порядок осуществления пограничного контроля на железной дороге.

Требуется также решить проблему необустроенности железнодорожных пунктов пропуска в Амурской области, так как ни один из них не отвечает требованиям, необходимым для осуществления пограничного и иных видов контроля.

В Амурской области наблюдаются проблемы передвижения пригородным железнодорожным транспортом. Наблюдается тенденция к сокращению маршрутов пригородных пассажирских перевозок, что ущемляет интересы жителей области и гостей региона, особенно малообеспеченных граждан, пенсионеров, садоводов, студентов и школьников, и вызывает их обоснованные нарекания. Это приводит к перегрузкам автомобильного транспорта, к пробкам на автомобильных дорогах.

При отсутствии загранпаспорта либо при необходимости срочного выезда за пределы Амурской области РФ (въезда в нее) граждане вправе воспользоваться услугами авиатранспорта.

При этом гражданам приходится столкнуться с проблемой доступности для жителей области авиа-перелетов в другие субъекты РФ и в другие страны.

Ежегодно с наступлением летнего периода тарифы на авиабилеты всех авиакомпаний вырастают в разы. Главной причиной высокого роста цен авиабилетов является недостаточная конкуренция на рынке авиационных пассажирских перевозок.

Правительством РФ утверждена программа льготных пассажирских авиаперевозок из Благовещенска в Москву и обратно. Однако воспользоваться льготными билетами смогут только лица моложе 23 или старше 60 лет. Несомненно, указанное решение является значимой поддержкой молодежи и пенсионеров, но не решает проблемы авиаперевозок жителей и гостей Амурской области. Чаще пользуются услугами авиатранспорта представители активной части населения - люди среднего возраста, прежде всего ведущие экономическую деятельность. Они вынуждены отказываться от авиаперевозок или платить высокие цены за авиабилеты в ущерб семье, бизнесу. Чаще всего вследствие дороговизны билетов жителям Амурской области приходится выезжать за ее пределы на огромные расстояния на автомобилях. Вопрос доступности авиаперелетов в регионе должен решаться для всех категорий авиапассажира.

Необходимо разработать Программу развития авиасообщения между Амурской областью и другими регионами страны, прочими странами; провести переговоры в целях привлечения в регион иных авиакомпаний (в т.ч. зарубежных) для обеспечения доступности авиаперелетов из Благовещенска в другие субъекты страны, в другие страны и обратно.

Необходимо также разработать Программу развития аэропорта Игнатьево, поскольку далеко не каждый из солидных авиаперевозчиков согласится работать на Амурском направлении. Возможно, лучшим вариантом было бы строительство нового современного аэропорта.

В соответствии со ст. 15 ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» право на выезд из РФ может быть временно ограничено гражданам РФ в случаях уклонения ими от исполнения обязательств, наложенных на них судом, до исполнения обязательств или до достижения согласия сторонами. Следовательно, в соответствии с законом человеку могут запретить выезд за границу по

причине неисполнения решения суда, обязавшего его расплатиться с долгом. Указанное ограничение длится в течение полугода, но в случае неуплаты может быть продлено. Для возможности реализации права граждан на правосудие эта мера является эффективной.

Но, нередко ситуации, когда долг гражданином уже выплачен, а информация об этом еще не поступила в отдел судебных приставов, которые не вправе выпускать граждан за пределы страны.

Вышеназванная проблема может быть разрешена при помощи улучшения качества программного обеспечения и повышения уровня информатизации. Создание и обеспечение единого информационного пространства между территориальными управлениями ПФ РФ, ФНС РФ, ГИБДД УВД и управлением ФССП России по Амурской области обеспечило бы формирование единого банка данных на должников в РФ и возможность оперативного принятия мер по исполнению решений судов.

Наибольшие нарекания жителей и гостей Амурской области при пересечении границы вызывают вопросы таможенного регулирования.

Большие очереди свидетельствуют о том, что пограничные и таможенные терминалы на сегодняшний день не справляются с транзитом граждан и грузов через границу, в связи с чем следует улучшать их деятельность.

Как правило, в Амурской области выделяются следующие проблемы, которые связаны с деятельностью таможенных органов:

- очереди на таможенных постах;
- крайне продолжительное оформление грузов, более 3х суток (в соответствии с ТК РФ оформление груза должно занимать не более 3х суток);
- инфраструктура таможенных терминалов, в т.ч. терминалов для осмотра грузов, животных, не отвечает современным требованиям;
- длительные несогласованные между разными ведомствами процедуры контроля.

Стоит отметить и очереди на границе, которые являются визитной карточкой Амурской области, в особенности в период отпусков и каникул.

Хотелось бы отметить и тот факт, что Правительством РФ уже было предпринято решение о дополнительном строительстве пунктов пропуска. Но, к сожалению, строительству не удалось полностью снизить нагрузку на существующие пункты пропуска, которые находятся в регионе деятельности Благовещенской таможни, это в полной мере не решает проблемы ликвидации очередей на границе с Амурской областью, в связи с чем количество пунктов пропуска необходимо увеличивать в целях реализации права жителей области и гостей региона на свободу передвижения.

Упрощение процедур таможенного контроля и согласованности действий их с иными органами, осуществляющими контрольные функции при пересечении границы с Амурской областью, видится в следующем:

- ускорение проведения таможенных операций в пунктах пропуска;
- совершенствование таможенного законодательства РФ с учетом особого положения Амурской области;
- упрощение процедуры таможенного контроля товаров и грузов;
- открытие дополнительных пунктов пропуска, в целях уменьшения очередей и ускорения таможенного оформления товаров и грузов на границе;
- создание «зеленых коридоров» для прохождения таможенного контроля;
- создание электронной очереди на пунктах пропуска;
- развитие системы электронного декларирования товаров и грузов;
- проведение переговоров по поводу сокращения времени прохождения таможенных процедур на пограничных переходах.

Необходимо также расширять возможности осуществления общественного контроля деятельности государственных органов власти, от которых зависит возможность реализации права на свободу передвижения.

Существуют проблемы и у иностранных граждан, приезжающих в нашу страну по тем или иным причинам.

До 2011 года в соответствии с нормами Федерального закона от 18.07.2006 N 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» временно проживающие или временно

пребывающие в РФ иностранные граждане по истечении трех рабочих дней со дня прибытия в страну подлежали постановке на учет по месту пребывания. Иностранец не позднее трех рабочих дней со дня его прибытия должен был представить в орган миграционного учета уведомление о прибытии в место пребывания.

За постановку иностранного гражданина или лица без гражданства на учет по месту пребывания нужно было заплатить госпошлину.

Федеральным законом от 20.03.2011 N 42-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» с 1 января 2011 года срок представления уведомления о прибытии увеличен до 7 дней.

Федеральным законом от 27.07.2010 N 229-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса РФ и некоторые другие законодательные акты РФ, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ в связи с урегулированием задолженности по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов и некоторых иных вопросов налогового администрирования» с 1 января 2011 года отменена госпошлина за постановку на миграционный учет.

Таким образом, следует упростить процедуру миграционного учета иностранных граждан в России.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ научной литературы и нормативно-правовых актов, осуществленный в настоящем исследовании, позволил установить, что права человека и гражданина в Российской Федерации стали полноценным правовым институтом, регламентируемым на международном и национальном уровнях.

В настоящее время права человека и гражданина составляют ядро конституционного права правовых государств, образуя основу правового статуса личности. Права человека в юридическом значении означают возможность его обладателя совершать дозволенные Конституцией Российской Федерации, законами, конституционными принципами, конституционными обычными нормами, международно-правовыми стандартами осуществления определенных действий. В Российской Федерации обеспечением гарантий прав человека и гражданина занимаются органы государственной власти с учетом положений Конституции Российской Федерации.

В ходе написания исследования были выявлены основные проблемы регионального законодательства в области защиты прав граждан на свободу передвижения. К ним относятся:

- проблемы паспортизации граждан РФ;
- проблемы железнодорожного сообщения между Амурской областью и другими субъектами РФ;
- проблемы, связанные с авиасообщением;
- проблемы выезда за пределы Амурской области должников;
- проблема таможенного регулирования;
- проблема въезда иностранных граждан на территорию Амурской области.

Для решения вышеназванных проблем необходим комплексный подход.

Особое географическое положение Амурской области РФ и связанные с ним проблемы соблюдения прав человека должны быть объектом как международной, так и внутренней политики РФ. Указанная политика должна содержать

комплекс мер, в том числе и законодательного характера, предусматривающих дополнительные гарантии для жителей региона и направленных на сохранение целостного административного, правового, культурного и социально-экономического пространства России.

Особое географическое положение Амурской области РФ может и должно стать не источником проблем, а дополнительным ресурсом, способствующим взаимовыгодному сотрудничеству и развитию России и Азии.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I. Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (в ред. от 05.02.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 15. – ст. 1691.

2 Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950 г.) // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 20. – ст. 2143.

3 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16.12.1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом планерном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. –1978. – № 32.– ст. 36.

4 Международный пакт о гражданских и политических правах // (принят 16.12.1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом планерном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. –1978. – № 32.– ст. 44.

5 Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г.) // Российская газета. – 1995. – № 4. – ст. 152.

6 Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // Собр. законодательства Российской федерации. – 2001. – № 23. – ст. 2277.

7 Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) «О военном положении» //Российская газета. – 2002. - № 21. – ст. 24.

8Федеральный закон от 03.07.1998 № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» // Российская газета. –1998. – № 3. – ст. 154.

9 Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ(ред. от 31.12.2017) «О пра-

вовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Российская газета. – 2002. – № 5. – ст. 82.

10 Федеральный закон от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (последняя редакция) //Российская газета. – 2002. – № 2. – ст. 158.

11 Федеральный закон от 21.12.1994 №68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» //Российская газета.– 1994. – № 4. – ст. 168.

12 Федеральный закон от 30.03.1999 №52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» //Собр. законодательства РФ. – 1999. – № 14. – ст. 1650.

13 Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 №3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // Российская газета. – 2001. – № 2. – ст. 68.

14 Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 №1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) «О военном положении» //Российская газета. – 2002. – № 4. – ст. 74.

15Федеральный закон от 30.03.1999 №52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» //Российская газета. – 1999. –№ 6. – ст. 134.

16 Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 №3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // Российская газета. – 2001. – № 2. – ст. 112.

17Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 03.04.2017) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета. – 1993. – № 5. – ст. 28.

18 Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 (ред. от 30.10.2017) «О закрытом административно-территориальном образовании» //Российская газета. – 1992. – № 2. – ст. 124.

19 Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 (ред. От 03.07.2016) «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская газета. – 1993. – № 4. –

ст. 138.

20 Закон РФ от 15.05.1991 № 1244-1 (ред. от 04.06.2018) «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – №21.– ст. 699.

21 Постановление Правительства РФ от 05.07.2001 № 508 (ред. от 19.04.2017) «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях пунктов» // Российская газета. – 2001. – № 5. – ст. 167.

22 Указ Президиума ВС СССР от 12.04.1968 № 2534-VII (ред. От 02.02.1988) «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Ведомость Верховного Совета СССР. – 1968. – № 17. – ст. 143.

23 Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана» // Российская газета. – 2000. – № 1. – ст. 68

II. Специальная литература

24 Авакьян, С.А. Конституционное право России / С.А. Авакьян. М. — М.: Юрайт, 2014. – с. 152.

25 Арбузкин, А.М. Конституционное право зарубежных стран / А.М. Арбузкин. – М.: Огни, 2016. – 666 с.

26 Арсанукаева, Ф.Р. Проблемы реализации и защиты прав человека в современной России [Электронный ресурс] / Ф.Р. Арсанукаева // Мир экономики и права. –2015. - № 3. – С. 54 – 58.

27 Глущенко, П.П. Конституционное право России / П.П. Глущенко. - М.: Питер, 2017. – 320 с.

28 Доклад уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год. [Электронный ресурс]. - Режим доступа :<http://ombudsmanrf.org/content/doclad2015>. – 09.07.2016.

29 Ершова, И.В. Гегелевское понимание гражданского общества и совре-

менные представления о нем / И.В. Ершова // Государство и право в условиях гражданского общества: сборник статей Международной научно - практической конференции. – 2015. - № 24. – С. 27 – 33.

30 Карпов, А.В. Конституционное право России / А.В. Карпов. - М.: Омега-Л, 2017. – 208 с.

31 Кашанина, Т.В. Структура права: Монография-М.: Проспект, 2014. – 584 с.

32 Киселева, Е.В. Выделение современного периода международно-правового регулирования миграции / Е.В. Киселева // Миграционное право. – 2016. – № 3. – С. 9 - 12.

33 Конституционное право России: учебник для бакалавров / под ред. А.Н. Кокотова. - М. – 2014. – 344 с.

34 Кокотов, А.Н. Конституционное право России / А.Н. Кокотов // Курс лекций. - М.: Юрайт. - 2014. – С. 48 – 53.

35 Костюков, А.А. О некоторых проблемах защиты прав граждан в сфере социального обеспечения: 4 шага к их разрешению / А.А. Костюкова // Молодой ученый. - 2016. - №4. –С. 566-568

36 Лимонова, Н.А. Право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства и деятельность органов внутренних дел по его обеспечению: Вопросы теории // дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.01 / Наталья Анатольевна Лимонова. –Москва. – 2000. – 216 с.

37 Мишин, И.Е. К вопросу о некоторых проблемах при реализации прав граждан на выбор места жительства / И.Е. Мишин // Молодой ученый. - 2017. - № 38. – С. 82 – 88.

38 Некрасов, С.И. Конституционное право. / С.И. Некрасов. - М.: Юрайт, 2016. – С. 176 - 188

39 Нудненко, Л.А. Конституционное право. практикум 3-е изд., пер. и доп. учебное пособие для СПО / Л.А. Нудненко. - М. : Юрайт, 2016. - 281 с.

40 Ожкало, И.В. Некоторые проблемы регламентации права на свободу передвижения как основы конституционно-правового регулирования миграции

/ И.В. Ожкало // Студенческий форум: электрон. научн. журн. – 2017. – № 2(2). – С. 55 – 61.

41 Патюлин, Г.С. Наднациональные механизмы защиты прав человека / Труды Института государства и права РАН. №2 / Г.С. Патюлин. – М. : Юрайт, 2014. – 190 с.

42 Стремоухов, А.В. Основания классификации прав и свобод человека / А.В. Стремоухов // Ленинградский юридический журнал. - 2012. - № 2. – С. 37 – 42.

43 Таева, Н.Е. Конституционное право Российской Федерации. Практикум / Н.Е. Таева. - М.: ИНФРА-М, 2015. - 163 с.

44 Что такое права человека [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.ohchr.org/RU/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. - 09.06.2018.

45 Чуксина, В.В. Национальные правозащитные институты в контексте взаимодействия внутригосударственных и международных механизмов защиты прав человека [Электронный ресурс] // Известия ИГЭА. – 2011. – №4. - Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnye-pravozaschitnye-instituty>. - 09.06.2018.

46 Шемятенкова, О.О. Классификация прав и свобод человека [Электронный ресурс] // Ленинградский юридический журнал. – 2012. – №2. - Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/klassifikatsiya-prav-i-svobod-cheloveka>. - 09.06.2018.