

На правах рукописи

Попов Георгий Герасимович

**МИГРАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ:
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

**23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии
(юридические науки)**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Ростов-на-Дону – 2006

Диссертация выполнена в Ростовском юридическом институте
МВД России

Научный руководитель: доктор философских наук,
кандидат юридических наук, профессор
Макеев Василий Васильевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Денисенко Виктор Васильевич;
кандидат политических наук, доцент
Черноус Виктор Владимирович

Ведущая организация: Волгоградская академия МВД России

Защита состоится 25 апреля 2006 г. в 15 часов на заседании диссертационного совета Д. 203.011.01 по политическим и юридическим наукам при Ростовском юридическом институте МВД России по адресу: 344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83, ауд. 502.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ростовского юридического института МВД России.

Автореферат разослан 24 марта 2006 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Вакула И.М.

2006 А
6939

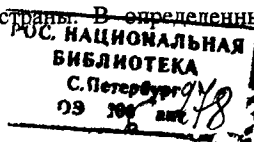
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В последние десятилетия в мире наблюдается значительная активизация миграционных процессов. Это связано с экономическими, социально-политическими потрясениями, произошедшими в конце XX века. Немалую роль в данном процессе играет и современная глобализация, в силу которой осуществляется перераспределение трудовых ресурсов на планете не в пользу стран со слабой экономикой, провоцируя тем самым миграционные потоки в развитые страны Запада.

Миграция в настоящее время является одной из острейших проблем мировой цивилизации. Каждая страна так или иначе испытывает на себе действие упомянутой проблемы, рассматривает ее в качестве одного из важнейших аспектов национальной безопасности. При этом очевидно, что оценка миграционной ситуации, выработка способов ее решения могут быть различны, поскольку они обуславливаются такими исторически определенными факторами, как состояние экономики, правового обеспечения миграции, социальной сферы, демографической ситуацией, а также политическими установками государства. В зависимости от этого государство вырабатывает соответствующую программу по регулированию миграционных процессов.

Так, политика благоприятствования иммиграции начала 60-х годов прошлого столетия во многих государствах Западной Европы и Северной Америки сменилась жесткими ограничительными мерами в 90-х годах. Вместе с тем сегодня государственная политика стран (США, Испания, Германия и некоторые другие), принимающих большой объем иммигрантов, предусматривает возможность легализации определенной категории незаконно находящихся на их территории мигрантов.

Сегодня нет необходимости в подробной аргументации тезиса о том, что в целом миграционная политика строится в соответствии с национальными интересами государства. Основной потенциал миграции состоит в ее значимости для социально-экономического развития страны. В определенных условиях



большую роль играют также и культурные, этнические, политические аспекты миграции. В то же время поскольку миграция представляет собой глобальное явление, в целом ее регулирование осуществляется международными институтами, включая ООН и другие организации подобного уровня. Правовая институционализация миграции в международном праве в виде нормативно-правового отражения их прав и свобод и обязанностей стран, подписавших соответствующие международные нормативные правовые документы по созданию условий для их реализации, ограничивает диапазон миграционной политики государств, унифицируя ее основное содержание.

Однако ратификация международных договоров и соглашений, присоединение к международным конвенциям в сфере регулирования миграционных процессов и пр., в первую очередь, продиктованы национальными интересами. Значит, и миграционная политика, несмотря на глобальные факторы, влияющие на ее формирование, прежде всего, определяется национальными интересами. В силу этого миграция становится одним из элементов национальной безопасности. В зависимости от степени актуальности и остроты данного явления общественной жизни в конкретные исторические периоды она может по-разному рассматриваться в ряду приоритетов обеспечения национальной безопасности, реализация которых возможна лишь при условии их институционального выражения в праве и правоприменительной практике. В этом смысле исследование миграционной безопасности как института, регулирующего миграционные процессы в соответствии с задачами обеспечения национальной безопасности, выраженными в доктрине национальной безопасности страны, представляется сегодня весьма актуальным.

Степень научной разработанности темы исследования. Следует отметить, что в последние годы теоретические проблемы национальной безопасности являются объектом пристального внимания политологов, экономистов, философов, юристов, а также представителей многих других наук. Появилось значительное число исследований, посвященных видам безопасности, ее правовому обеспечению. В связи с этим постановка проблемы миграционной безопас-

ности представляется достаточно логичной и своевременной. Вместе с тем в российской политической и юридической науке она остается недостаточно разработанной. Те немногочисленные исследования, которые непосредственно касаются проблемы миграционной безопасности, к сожалению, отличаются абстрактностью постановки проблемы, неразвитостью методологической и концептуальной базы анализа. В то же время важно, что миграционная безопасность, во-первых, признается наукой в качестве актуального предмета исследования, и во-вторых, методологический инструментарий, сложившийся в сфере изучения общих и частных проблем национальной безопасности, начинает использоваться и в отношении миграционной безопасности.

Так, анализ общетеоретических проблем национальной безопасности, определение понятийного аппарата, раскрывающего ее структуру, содержание и функции, осуществляются в работах А.В. Возженникова, С.А. Проскурина, А.А. Прохожева, С.В. Смульского, Н.В. Кривельской, Р.А. Явчуновской, С.З. Павленко, А.А. Першина.

Большой вклад в создание методологии изучения проблем безопасности вносят политологи, юристы и философы: прежде всего, востребованы труды В.В. Вандашева, М.С. Гринберга, Ю.И. Ляпунова, И.М. Гальперина, А.Р. Ратинова, В.А. Рубанова, В.М. Кагана, методологическое значение которых не устарело и сегодня в плане анализа институционального содержания категории безопасности; теоретико-правовые исследования Ю.А. Тихомирова, В.С. Нерсисянца, С.С. Алексеева, Л.В. Павловой, раскрывающие принципы институционализации права в поле национального законодательства в современных условиях; публикации Ю.А. Дмитриева, С.М. Петрова, Р.Ф. Идрисова, В.К. Петрова, подчеркивающие структурно-функциональное значение основных элементов безопасности; работы А.П. Кочеткова, Н.Г. Мехед, В.И. Бахмина, Л.Г. Свечниковой, А.П. Семитко, В.Н. Синюкова, П.П. Баранова, В.А. Карташкиной, Л.С. Мамута, М.Н. Энтина, в которых анализируются особенности формирования правовых институтов, регулирующих правоотношения в сфере национальной безопасности.

В целом методология, разработанная указанными авторами, дает возможность корректной постановки и анализа более частных проблем национальной безопасности, в том числе связанных с формированием ее видов.

Всю совокупность научных изданий, в которых прямо или косвенно поднимаются проблемы миграционной безопасности, можно подразделить на исследования, в которых рассматриваются проблемы формирования миграционной политики и миграционного законодательства Российской Федерации, противодействия угрозам национальной безопасности в сфере миграции, и работы, касающиеся реализации прав и свобод человека в сфере миграционных отношений.

Политический аспект миграционной безопасности представлен в трудах О.Д. Воробьевой, А.В. Дмитриева, Ж.А. Зайончковской, Т.В. Заметиной, А.В. Земскова, С.А. Киреевой, В.Г. Костакова, Е.С. Красинец, Е.В. Тюрюкановой, В.С. Кулакова, А.Е. Крухмалева, В.М. Мишурова, М.В. Немытиной, Т.М. Регента, М.Л. Тюркина, Л.Л. Хоперской, С.Н. Ягодина и др. Большое значение имеют исследования А.Х. Абашидзе, М.А. Адриановой, В.Н. Бурылина, В.И. Власова, Н.И. Власовой, В.М. Мишурова, И.Б. Новокшенова, Т.М. Регента, М.Л. Тюркина, Т.Я. Хабриевой, Т.Н. Юрковой и пр., объектом которых выступает анализ правового обеспечения миграционных процессов.

Изучением угроз национальной безопасности в сфере миграции плодотворно занимались С.А. Алиханов, В.М. Баранов, П.П. Баранов, А.Б. Ванян, И.Н. Глебов, Ю.А. Кашуба, Г.С. Витковская, Л.Н. Дьяченко, О.И. Забелло, П.П. Каляда, А.С. Коробов, Ю.М. Рашевский, В.С. Собольников, С.В. Соколов, Н.М. Хмара и некоторые другие. К этой категории исследований относятся также работы Е.М. Андреева, А.Г. Вишневого, Н.А. Избекова, В.А. Ионцева и др., посвященные анализу демографических проблем России как угрозы ее национальной безопасности.

Концептуальное значение имеют ряд публикаций, посвященных институционализации прав и свобод мигрантов в российском законодательстве, таких

авторов, как А. Азаров, Д.С. Гомьен, Л. Зваак, В. Ройтер, Д. Харрис, К. Хюфнер, С.И. Ягодин.

Следует подчеркнуть, что работы указанных авторов создали достаточно обширную методологическую основу для анализа миграционной безопасности как вида национальной безопасности России. Однако исследований, непосредственно касающихся миграционной безопасности, до сегодняшнего дня не проводилось, что является дополнительным свидетельством теоретической актуальности избранной темы.

Объектом исследования является институционально-правовое обеспечение защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства России.

Предметом исследования выступают юридические механизмы защиты национальных интересов Российского государства в сфере миграции.

Цель диссертационного исследования составляет политико-правовой анализ миграционной безопасности России.

Реализация поставленной цели предполагает решение следующих задач:

- концептуализировать интересы Российской Федерации и систематизировать способы их защиты в сфере национальной и миграционной безопасности;
- исследовать национальную безопасность как правоотношение;
- дать определение понятия института миграционной безопасности;
- критически оценить зарубежный опыт формирования института миграционной безопасности;
- выявить институциональные особенности реализации принципа законности в миграционной сфере;
- интерпретировать процесс правовой институционализации интересов социально-экономического развития Российской Федерации в контексте государственного регулирования миграционных процессов.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

1. Концептуализированы национальные интересы России с сфере миграции как политико-правовом процессе.

2. Национальная безопасность интерпретирована как правовое отношение, регламентированное юридическими нормами и институтами, формируемыми на принципах гуманизма, демократии и федерализма.

3. Дано институционально-правовое определение миграционной безопасности.

4. Проанализировано политико-правовое содержание ограничений свободы передвижения, выбора места пребывания и места жительства в соответствии с интересами миграционной безопасности России.

5. Обоснованы институционально-правовая роль и значение принципа законности в формировании миграционной безопасности.

6. Систематизированы юридические механизмы реализации национальных интересов России в сфере миграции.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Концептуально-правовое оформление национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции осуществляется декларированием целей и задач программными документами, определяющими стратегию государственно-правового регулирования миграционных процессов, которые являются конкретизацией и развитием принципов и норм государственной Концепции национальной безопасности. Стратегия государственно-правового регулирования миграционных процессов как система взглядов на миграцию формулирует основы государственного и правового проектирования миграционных процессов, которые играют роль правовых установок при формировании норм и институтов миграционного права.

2. Национальная безопасность, представляя собой состояние защищенности жизненно важных интересов таких ее субъектов, как личность, общество и государство, есть общественное отношение по поводу реализации этих интересов. Поскольку право в правовом государстве – основной способ защиты и реализации интересов всех социальных субъектов, национальную безопасность

следует рассматривать в качестве правоотношения, в котором субъектами выступают личность, общество и государство, а объектом является их правовой статус в сфере обеспечения национальной безопасности. Нормы и институты, регулирующие правоотношения в сфере национальной безопасности Российской Федерации, формируются в соответствии с принципами гуманизма, демократии и федерализма, составляющими основу правовой институционализации интересов личности, общества и государства.

3. Миграционная безопасность представляет собой состояние юридической защищенности интересов личности, общества и государства, которые могут быть подвержены угрозам в результате въезда в Российскую Федерацию, выезда из нее, пребывания и проживания на территории страны как иностранных граждан и лиц без гражданства, так и граждан Российской Федерации, институционально предполагающее систему правовых норм, обеспечивающих доминанту национальных интересов в сфере регулирования миграционных процессов.

4. Основой правового института миграционной безопасности является система правовых норм, реализующих закрепленное в международном и российском законодательствах право на свободу передвижения и выбор места пребывания и места жительства. Отношения в сфере миграционной безопасности Российской Федерации по поводу осуществления этого права регулируются правовыми нормами, которые как ограничивают его, так и реализуют. Осуществление данного права соответствует жизненно важным интересам России, избравшей путь демократического развития, равно как и его ограничение на законных основаниях, в национальных интересах.

5. Политико-правовое обеспечение законности – главное условие легальности миграционных процессов. Поскольку право выступает основным способом защиты и реализации интересов всех социальных субъектов, нарушение принципа законности в миграционных правоотношениях представляет угрозу национальной и, следовательно, миграционной безопасности. Поэтому незаконная (нелегальная) миграция определяется как основная угроза в сфере ми-

грационной безопасности, достигающая в российском варианте высоких показателей опасности.

6. Использование миграционных процессов в интересах социально-экономического развития является жизненно важным национальным интересом Российской Федерации, декларированным программными документами государственно-правового регулирования миграционных процессов. Между тем российское миграционное законодательство содержит нормы, существенно ограничивающие трудовую миграцию, вводящие разрешительный, а не уведомительный порядок регистрации трудовых мигрантов, что соответствует не правовому, а административному порядку регулирования миграционных процессов, не рыночному, а плановому механизму регулирования экономики, и представляет собой институционально-правовую угрозу национальным интересам в сфере миграции.

Теоретико-методологическая основа диссертационного исследования. В реализации поставленных задач были использованы современные научные методы, применяемые в политологии и праве: сравнительно-правовой, логико-правовой, статистический, социально-правовой, политико-правовой, юридической и политической компаративистики, юридической и политической конфликтологии.

Нормативную базу исследования составляют общепринятые принципы и нормы международного права, международные соглашения в области защиты прав и свобод человека и гражданина, Конституция РФ, федеральные законы, указы Президента России, постановления Правительства, постановления Конституционного суда, Концепции национальной безопасности и регулирования миграционных процессов Российской Федерации, статистические и аналитические сборники МВД России.

Научно-теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в разработке институционально-правовой модели миграционной безопасности, что может найти применение при проведении экспертных оценок как по вопросам регулирования правоотношений государства и

мигранта в условиях глобализации миграционных процессов, так и юридической защищенности национальных интересов России в сфере миграции.

Материалы диссертации и сформулированные в ней рекомендации также могут быть использованы при создании комплексных федеральных программ для планомерного обеспечения развития миграционных процессов в интересах национальной безопасности Российской Федерации, в частности привлечения и использования труда иностранных граждан с целью урегулирования ситуации на рынке труда и недопущения неконтролируемых потоков незаконных трудовых мигрантов; разработке новой миграционной политики государства; в учебном процессе при преподавании курсов по теории государства и права, юридической и политической конфликтологии и этнологии; в ходе проведения занятий со специалистами служб органов внутренних дел, работающими с категорией иностранных граждан и лиц без гражданства.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные положения и результаты исследования были представлены автором в научных докладах и сообщениях на международных и всероссийских научно-практических конференциях и совещаниях «Национальная безопасность современной России: основные угрозы» (Ростов-на-Дону, 2005), «Миграционные процессы в условиях глобализации» (Ростов-на-Дону, 2005), «Перспективы государственно-правового развития России в 21 веке» (Ростов-на-Дону, 2006), проводившихся в Ростовском юридическом институте МВД России, а также нашли отражение в двух авторских публикациях общим объемом 1,3 п.л.

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры государственно-правовых и политико-философских дисциплин Ростовского юридического института МВД России.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из двух глав, включающих в себя шесть параграфов, введения, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень ее разработанности, формулируются объект и предмет, цели и задачи, излагаются методы исследования, научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, дается оценка теоретического и практического значения диссертации, приводятся сведения об апробации ее результатов.

В первой главе **«Миграционная безопасность как политико-правовой процесс: теоретико-методологический и концептуально-правовой анализ»**, состоящей из трех параграфов, исследуются теоретико-методологические аспекты миграционной безопасности, устанавливается ее структурная связь с национальной безопасностью, рассматриваются субъект-объектная структура правоотношений в сфере национальной безопасности, институционально-правовые особенности обеспечения национальной безопасности в сфере миграции.

В первом параграфе **«Национальная и миграционная безопасность: концептуализация интересов Российской Федерации и юридических способов их защиты»** анализируется структурная и содержательная связь между Концепцией национальной безопасности Российской Федерации и государственной стратегией регулирования миграционных процессов, выясняется методологическое значение жизненно важных национальных интересов в концептуализации миграционной политики. Особое внимание при этом уделяется рассмотрению правовых способов защиты интересов Российской Федерации в сфере миграции.

По мнению диссертанта, для корректной постановки проблемы, касающейся правовой институционализации миграционной безопасности как одного из видов национальной безопасности, прежде всего следует рассмотреть ряд методологических вопросов, позволяющих выявить необходимую базу для анализа, в том числе о социальной сущности национальной безопасности. Социальная сущность национальной безопасности, как показывает автор, заключается в том, что она представляет собой социальное отношение, где в качестве со-

циальных субъектов выступают человек (личность), общество и государство, а в качестве объектов – интересы, раскрывающие содержательную сторону их общественной жизнедеятельности.

При этом в интересе отражается не только место личности, социальной группы, класса, нации и пр. в социальной структуре, но и определенная стратегия его реализации. Это объясняет то, что национальная безопасность всегда имеет соответствующие мировоззренческие основания, которые в рамках политического взаимодействия социальных субъектов играют роль идеологических доктрин.

В этом контексте автор анализирует Концепцию национальной безопасности Российской Федерации и указывает, что она основана на гуманистических принципах, последовательно раскрывая и осуществляя интересы личности, общества и государства, реализуя новый подход в определении национальной безопасности, которая понимается как общенародная безопасность, безопасность всего общенационального народа, являющегося носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации.

При этом в качестве основного субъекта обеспечения национальной безопасности рассматривается государство. Каждый из видов национальной безопасности выступает способом конкретизации ее целей и задач, а также их реализации. Одним из таких видов является миграционная безопасность.

Стратегия деятельности государства по обеспечению каждого из видов безопасности, как правило, формулируется в государственной Концепции соответствующего вида безопасности. Стратегия миграционной безопасности определена в Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р. Данная Концепция построена на основе приоритетных задач обеспечения национальной безопасности России, установленных Концепцией национальной безопасности Российской Федерации, и представляет собой систему взглядов на содержание и основные направления деятельности органов государственной власти в области управления миграционными процессами.

В соответствии с жизненно важными интересами, целями регулирования миграционных процессов в Российской Федерации предусматриваются стабильное социально-экономическое и демографическое развитие, ее национальная безопасность, удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рациональное размещение населения на территории страны, использование интеллектуального и трудового потенциала мигрантов и т.д.

Национальная безопасность Российской Федерации выделена в качестве самостоятельной цели регулирования миграционных процессов. Отсюда следует, по мнению диссертанта, что Концепция признает наличие непосредственных угроз интересам личности, общества и государства, которые содержит в себе миграция, соответственно, вопросы безопасности в сфере миграции имеют относительно самостоятельное институциональное значение. Так, одним из принципов Концепции являются защита национальных интересов и обеспечение безопасности Российской Федерации, равно как и сочетание интересов личности, общества и государства. Данным положениям соответствуют задачи, касающиеся защиты прав и свобод российских граждан, реадмиссии, борьбы с незаконной миграцией и некоторые другие.

Особое внимание автор уделяет анализу задач по совершенствованию институционально-правового обеспечения регулирования миграционных процессов, имеющего целью установление более эффективного контроля за миграцией в интересах национальной безопасности России.

В заключение параграфа диссертантом делается вывод о том, что концептуализация национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции осуществляется декларированием целей и задач программными документами, определяющими стратегию государственно-правового регулирования миграционных процессов, которые конкретизируют и развивают принципы и нормы государственной Концепции национальной безопасности. Стратегия государственно-правового регулирования миграционных процессов формулирует основы государственного и правового проектирования миграционных процессов, кото-

рые выступают в качестве правовых установок при формировании норм и институтов миграционного права.

Во втором параграфе *«Правовое регулирование отношений в сфере национальной безопасности»* рассматривается национальная безопасность как правовое явление, исследуются институционально-правовая основа правоотношений, возникающих по поводу реализации жизненно важных интересов личности, общества и государства, их субъект-объектная структура.

Исходя из того, что решающую роль для дальнейшего анализа миграционной безопасности играет интерпретация национальной безопасности как правового явления, автор приходит к заключению о возможности определить методологию анализа миграционной безопасности как правового института. В данном контексте имеет значение не вся совокупность аспектов, касающихся безопасности нации, а лишь регламентированная действующим законодательством. Отсюда предметом анализа должна быть совокупность юридических фактов – обстоятельств, с которыми юридические нормы связывают возникновение, изменение и прекращение правоотношений в сфере национальной безопасности.

Автор подчеркивает, что согласно закону Российской Федерации «О безопасности» от 5 марта 1992 года безопасность – это «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз». При этом угроза определяется как «совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства». Существенным обстоятельством является то, что в данном законе не преследуется цель сформулировать полный объем правовых норм, регламентирующих правоотношения в сфере безопасности. Он лишь формирует институционально-правовые рамки, в пределах которых возможна дальнейшая разработка системы правовых норм, регулирующих отношения в сфере безопасности, определяет задачи органов государственной власти и управления в обеспечении безопасности и элементы системы безопасности.

В силу этого национальная безопасность может рассматриваться как институционально-правовой феномен, правоотношение с четко определенной

субъект-объектной структурой. Очевидно, что субъектами правоотношений в сфере национальной безопасности являются общественные субъекты, обладающие по российскому законодательству соответствующим правовым статусом, деятельность которых может быть сопряжена с жизненно важными интересами личности, общества и государства. К ним относятся граждане Российской Федерации, иностранцы и лица без гражданства, органы государственной власти и общественного самоуправления, общественные объединения и организации. Объектом же правоотношений становятся интересы личности, общества и государства.

Диссертант отстаивает точку зрения о том, что в качестве субъекта правоотношений в сфере национальной безопасности могут выступать не только граждане Российской Федерации, обладающие согласно Конституции РФ суверенитетом и являющиеся единственным источником власти, но и иностранцы и лица без гражданства, которые наделяются ею всей полнотой прав и свобод, за исключением случаев, противоречащих национальной безопасности.

Далее аргументируется, что субъекты правоотношений в сфере национальной безопасности различаются по содержанию их правового статуса. Исходя из этого автор выделяет систему субъектов обеспечения национальной безопасности: президент, законодательная власть, исполнительная власть, гражданское общество, судебная власть.

Каждый из субъектов правоотношений не только имеет право на безопасность, но и несет ответственность по защите жизненно важных интересов личности, общества и государства в соответствии с законодательством Российской Федерации. Институционально-правовое поле национальной безопасности по законодательству регулирует правоотношения во всех ее сферах: экономической, внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и миграционной.

Диссертант приходит к выводу о том, что национальная безопасность, представляя собой состояние защищенности жизненно важных интересов таких социальных субъектов, как личность, общество и государство, есть обществен-

ное отношение по поводу реализации данных интересов. Поскольку в правовом государстве право – это основной способ защиты и реализации интересов всех социальных субъектов, национальную безопасность следует рассматривать как правоотношение, в котором субъектами выступают личность, общество и государство, а объектом является их правовой статус в сфере обеспечения национальной безопасности.

В третьем параграфе «*Институт миграционной безопасности*» анализируются правовые нормы, которые регламентируют отношения, касающиеся защиты интересов личности, общества и государства России в миграционной сфере, содержится определение миграционной безопасности как правового института.

Исследуя международное и внутреннее законодательства, регулирующие правоотношения в сфере миграции, автор показывает, что вопросы, связанные с безопасностью, являются в них приоритетными. В диссертации выделяется два нормативно-правовых пласта, формируемых на основе институционально-правового доминирования принципа соблюдения прав и свобод человека и гражданина и защиты интересов государства.

Автор полагает, что институционально-правовое поле миграционной безопасности формируется в соответствии с Всеобщей декларацией прав человека ООН 1948 года, которые выступают в качестве правовых принципов международного миграционного права и внутреннего миграционного права большинства современных государств. Они раскрывают жизненно важные интересы современной цивилизации и признающих данные принципы национальных государств, поэтому реализация указанных норм является вопросом миграционной безопасности.

При изучении ряда международных нормативно-правовых документов диссертантом особая роль отводится Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Реализация норм Всеобщей декларации прав человека ООН 1948 года, по мнению автора, очевидна как в самом определении беженца, так и во многих других положени-

ях Конвенции. Так, беженец обладает полным объемом прав в отношении образования, здравоохранения, защиты закона, труда и пр. наравне с гражданами страны пребывания. Автор указывает, что данные нормы являются концептуальной основой всех международных нормативно-правовых документов, регулирующих миграционные процессы.

Далее в диссертации обращается внимание на то, что законодательство Российской Федерации институционализирует данные нормы, признавая тем самым институциональное значение соблюдения прав и свобод человека как для национальной безопасности в целом, так и для миграционной безопасности в частности. Данные нормы достаточно детализированы миграционным законодательством страны.

Диссертант также отмечает то обстоятельство, что права и свободы человека играют роль правовых принципов (правовых идей) в национальном законодательстве и не имеют абсолютного нормативного значения. Задачи обеспечения национальной безопасности предполагают ограничение указанных прав в соответствии с защитой жизненно важных интересов, что обусловлено суверенитетом государства и личности. В отношении миграции это означает, что государство должно регулировать миграционные процессы, одновременно и признавая, и ограничивая права и свободы человека. Данное право государства закреплено международным правом.

Таким образом, автор приходит к заключению о том, что институт миграционной безопасности включает в себя правовые нормы, которые не только провозглашают права и свободы человека, но и ограничивают данные права согласно законодательству, отражающему интересы страны. Поэтому миграционная безопасность представляет собой состояние защищенности интересов личности, общества и государства, которые могут быть подвержены угрозам в результате въезда в Российскую Федерацию, выезда из нее, пребывания и проживания на территории государства как иностранных граждан и лиц без гражданства, так и граждан Российской Федерации. Миграционная безопасность как

правовой институт есть система правовых норм, регламентирующих миграционные процессы исходя из требований национальной безопасности.

Во второй главе **«Правовая политика в сфере обеспечения миграционной безопасности»** рассматриваются основные элементы институциональной правовой системы миграционной безопасности, исследуются институционально-правовые механизмы обеспечения прав и свобод мигрантов, ход реализации правового принципа законности в миграционном процессе, анализируются тенденции институционально-правового обеспечения миграционных процессов в России в соответствии с национальными интересами.

В первом параграфе **«Политико-правовой опыт формирования миграционной безопасности зарубежных стран»** изучаются зарубежный опыт реализации национальных интересов в сфере миграции, формирования приоритетных направлений государственной миграционной политики в зависимости от исторически сложившихся условий, анализируются миграционное законодательство, способы борьбы с нелегальной миграцией.

Диссертант исходит из того обстоятельства, что миграция – это явление глобального масштаба. Процесс глобализации накладывает свой отпечаток на самые разные стороны общественной жизни, в том числе и на миграцию. Глобальность миграции проявляется по-разному, но ее главный аспект состоит в том, что сегодня не существует страны, в которой миграция в той или иной степени не оказывала бы влияние на социальные процессы. Очевидно, что поскольку миграция сопряжена, в первую очередь, с демографическими и экономическими проблемами, она представляет значительный интерес для демографов и экономистов. В последнее время большую актуальность она приобрела также в отношении политической, социальной, культурной сфер жизни общества. Кроме того, активно проводятся исследования, предметом которых выступает влияние миграционных процессов на криминогенную ситуацию в стране. С развитием международной террористической деятельности, имеющей этническое и религиозное измерения, миграция стала рассматриваться и под углом зрения возможного террористического транзита в страны Западной Европы и Северной Америки.

Автором показано, что каждая эпоха характеризуется своей системой закономерностей, обуславливающих направления миграционных процессов. При этом основная закономерность заключается в обусловленности территориального перемещения населения интересами политической и экономической стабильности, возможностью реализации культурной идентичности. Страны, считающиеся наиболее благоприятными с позиции реализации этих интересов мигрантов, становятся пунктами назначения последних (Западная Европа и Северная Америка уже давно являются такими «центрами миграционного притяжения»). В последние годы достаточно высокие темпы экономического роста и политическая стабильность превратили Россию в подобный регион, прежде всего для стран СНГ.

Автор аргументированно утверждает, что значительное влияние миграции на все стороны общественной жизни затрагивает национальные интересы. И поскольку миграция является весьма деликатной сферой в отношении реализации прав и свобод человека, осуществление защиты национальных интересов здесь связано с определенными трудностями. Именно право выступает главным способом защиты национальных интересов. Поэтому институционально-правовое обеспечение миграционной безопасности становится приоритетной задачей государства.

Россия находится лишь в начале пути формирования эффективной системы миграционной безопасности, тем не менее задачи, стоящие перед государством в этой сфере, весьма актуальны и требуют незамедлительных решений. Поэтому для России представляется интересным международный опыт построения системы миграционной безопасности. Автор анализирует миграционный опыт Германии и США, которые принимают наибольшее количество мигрантов, соответственно, на разных континентах.

Из всего комплекса проблем, имеющих отношение к национальной безопасности, наибольшее внимание уделяется вопросу о миграционных приоритетах, правовом регулировании миграционных процессов и способам борьбы с

нелегальной миграцией. Как показывает проведенный анализ, институционально-правовая система миграционной безопасности США и Германии направлена на защиту национальных интересов, состоящих в использовании потенциала миграции в качестве дополнительного ресурса социально-экономического развития. При этом защита национального рынка труда, недопущение подрыва интересов трудоустройства собственных граждан являются основой формирования приоритетов в сфере миграционной политики и иммиграционного законодательства. Таким образом, в качестве главных направлений иммиграционной политики данных стран можно выделить такие, как привлечение в экономику наиболее высококвалифицированных профессиональных кадров, транзит миграционных трудовых ресурсов в низкооплачиваемую, требующую низкой квалификации сферу занятости, выработка эффективных правовых механизмов борьбы с незаконной миграцией.

Во втором параграфе «*Юридическое обеспечение системы миграционной безопасности России*» исследуются процесс реализации принципа законности в миграционных отношениях, незаконное поведение мигрантов на территории Российской Федерации, рассматриваются нормы и институты, обеспечивающие право на свободу передвижения и выбор места пребывания и места жительства российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства, действующие в правовом поле государства как элемент институционально-правовой системы миграционной безопасности.

Диссертант полагает, что институт миграционной безопасности, включая правовые нормы, регулирующие правоотношения, возникающие по поводу реализации жизненно важных интересов личности, общества и государства в сфере миграции, не является однородным. В состав этого правового института включены нормы, различающиеся по качеству и характеру регулируемых общественных отношений. Одна часть из них направлена на регламентацию отношений по поводу реализации интересов личности, другая – государства.

При этом автор подчеркивает, что так как согласно конституционным принципам Российской Федерации народ является единственным источником

власти посредством функционирования ее публичных институтов, государство изначально рассматривается в качестве политического и правового институционального условия реализации интересов народа и, соответственно, личности.

Между тем в реальности это не так, поскольку государство осуществляет данные интересы опосредованно, через институты, функционирующие относительно самостоятельно. То есть главным условием реализации государством интересов личности и общества является осуществление им собственных интересов, состоящих, прежде всего, в стабильном функционировании органов государственной власти, сохранении политического строя и общественного порядка. В то же время личность, обладая соответствующим правовым статусом, заявляет о своих правах непосредственно – не рассматривая в качестве условия их соблюдения реализацию интересов государства. Диссертант отмечает, что в сфере миграции упомянутое положение выглядит как правовая возможность личности въезжать в страну, выезжать из страны, пребывать и проживать на ее территории исходя из своих интересов. Государство же правомочно ограничивать эти передвижения, регулируя миграционные процессы, руководствуясь собственными (общими) интересами.

Таким образом, возникает две институциональные группы, различающиеся по предмету правового регулирования, самостоятельность которых относительна. Это обусловлено тем, что реализация интересов данных субъектов возможна лишь через осуществление ими правового статуса, связующего их посредством правовых отношений. В этом смысле именно законность представляет собой главное условие соблюдения национальной безопасности, что объясняет взаимообусловленность указанных субъектов.

В данном контексте автор обращается к анализу первой институциональной группы, раскрывающей право каждого на свободу передвижения и выбор места пребывания и места жительства. Это право является фундаментальным для формирования институциональной правовой системы миграционной безопасности. Оно регламентировано международным правом и признано всеми со-

временными государствами. По мнению диссертанта, проблема заключается не столько в том, признает ли государство данное право, а в том, существуют ли необходимые институционально-правовые условия для его реализации.

Особо подчеркивается, что основой правового института миграционной безопасности выступает система правовых норм, реализующих закрепленное в международном и российском законодательствах право на свободу передвижения и выбор места пребывания и места жительства. Отношения в сфере миграционной безопасности Российской Федерации по поводу реализации этого права регулируются правовыми нормами, которые как ограничивают, так и реализуют данное право.

Диссертант указывает, что сама по себе законность представляет собой правовой принцип, отражающий закономерности правового регулирования, при котором всякое событие определяется содержанием и объемом закрепленных в законодательстве правовых норм. Незаконное, таким образом, есть не что иное, как событие, не устанавливаемое правовой нормой, или не соответствующее ее диспозиции, – нарушение закона, влекущее определенные правовые последствия в виде надлежащей санкции.

Как констатирует автор, главное условие реализации права человека на свободу передвижения и выбор места пребывания и места жительства в Российской Федерации – законное нахождение на ее территории. Законность в качестве условия или императива нормы предусматривается и международным законодательством. В силу того, что принцип законности является основополагающим для функционирования правовой системы, реализации интересов национальной безопасности, он становится основополагающим и для института миграционной безопасности.

Также аргументируется авторская позиция, согласно которой поскольку юридическое содержание миграции определяется изменением правового статуса лиц, осуществляющих территориальные перемещения, юридический феномен миграции исчерпывается такими явлениями, как въезд в страну, выезд из

страны, проживание и пребывание на ее территории. Именно эти события являются юридическими фактами. В связи с тем, что они имеют нормативно-правовое обеспечение в законодательстве, а следовательно, предполагают соответствующий правовой статус лиц как субъектов данных действий.

Диссертант показывает, что нарушение законности как основного правового механизма обеспечения миграционной безопасности есть главная угроза. Поэтому именно незаконная миграция выступает главной угрозой Российской Федерации в миграционной сфере.

В третьем параграфе *«Государственно-правовые приоритеты регулирования миграционных процессов в Российской Федерации»* рассматриваются институциональная структура и содержание государственно-правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, выделяются приоритеты миграционных потоков в соответствии с демографическими и экономическими потребностями страны.

В контексте анализа проблемы государственно-правового регулирования миграционных процессов диссертант обращается к анализу процесса реализации национальных интересов России в этой сфере, которые, как видно из программных документов, выступающих концептуальной основой стратегии государства в области миграции, состоят, прежде всего, в стабильном социально-экономическом и демографическом развитии, удовлетворении потребностей экономики в трудовых ресурсах, рациональном размещении населения. При этом национальная безопасность является не частным интересом страны в сфере миграции, а, напротив, включает вышеперечисленные интересы.

Автор придерживается позиции о том, что содержание интересов страны в миграционной сфере обусловлено проблемами, существующими в разных областях общественной жизни, и среди них – демографический кризис, актуальность которого отмечается многими исследователями. Учитывая то обстоятельство, что стремительное сокращение населения происходит главным образом за счет снижения рождаемости русских, можно прогнозировать деформации государственности на основе изменения социокультурных приоритетов населения.

Между тем, по мнению автора, основным следствием данных демографических тенденций становится снижение экономического потенциала страны, потому что именно население составляет главную производительную силу общества. В этом контексте миграция представляет собой один из жизненно важных интересов страны как возможный способ решения данной проблемы. Причем, отмечает диссертант, трудовая иммиграция в Россию является приоритетом, так как трудовые мигранты выступают наиболее ценной в экономическом отношении категорией.

В связи с этим внимание акцентируется на двух взаимосвязанных проблемах: институционально-правовое обеспечение интеграции мигрантов в российское общество (институт гражданства, социального обеспечения, этнокультурных прав и свобод) и институт трудовой миграции (нормы иммиграционного и трудового законодательства). Исследуя эти проблемы на институционально-правовом уровне, диссертант показывает, что процедура получения гражданства весьма сложна и не способствует интеграции мигрантов в российское общество.

В то же время автор, отмечая, что правовой институт социального обеспечения имеет развитые формы, соответствует нормам международного права и потребностям российского общества, указывает также на значительные институционально-правовые проблемы, касающиеся обеспечения этнокультурных прав и свобод. Исходя из того, что в России существует достаточно большой законодательный пласт, отражающий этнокультурные права и свободы, автор фиксирует институционально-правовую коллизийность, присущую данной сфере законодательства. Представитель этнического меньшинства согласно российскому законодательству является одновременно носителем и гражданских, и этнических прав и свобод, а это может приводить к парадоксальной ситуации, когда реализация этнических прав и свобод окажется их фактическим нарушением. Дело в том, что подобное правовое поле, с одной стороны, расширяет права лишь части общества, с другой стороны, создает противоречие пра-

вового регулирования, когда одно лицо обладает разным правовым статусом – в гражданском и этническом контекстах. Характерным примером при этом служит семейное право, допускающее регулирование отношений в соответствии с нормами этнонационального права.

Другая проблема, на которую обращает внимание диссертант, состоит в противоречии между потребностями Российской Федерации в привлечении и использовании иностранной рабочей силы и теми институционально-правовыми условиями, которые существуют в стране для осуществления данных потребностей. Юридический смысл проблемы заключается в том, что нормы трудового права России не в полной мере распространяются на иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в страну с целью трудовой деятельности.

Согласно закону РФ «О правовом положении иностранных граждан на территории Российской Федерации» регистрация трудовых иммигрантов имеет не просто сложную структуру, но фактически превращает уведомительный характер регистрации в разрешительный. Это, по мнению автора, ограничивает приток иностранной рабочей силы в страну и не отвечает ее национальным интересам. Трудовое право России распространяется на всех лиц, законно находящихся на ее территории.

Подводя итог, диссертант делает вывод о том, что использование миграционных процессов в интересах социально-экономического развития соответствует национальным интересам Российской Федерации, декларированным программными документами государственно-правового регулирования миграционных процессов.

В заключении автор формулирует выводы о результатах исследования, которые непосредственно связаны с аргументацией основных положений диссертации, определяет перспективы изучения проблем в сфере миграционной безопасности.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Попов Г.Г. Миграционная безопасность России: правовые аспекты // Материалы диссертационных исследований докторантов, адъюнктов и соискателей: Сборник научных трудов. Ростов н/Д, 2005. Ч. III. – 0,7 п.л.

2. Попов Г.Г. Правовое регулирование миграции в контексте национальной безопасности России // Материалы диссертационных исследований докторантов, адъюнктов и соискателей: Сборник научных трудов. Ростов н/Д, 2005. Ч. III. – 0,6 п.л.

2006A
6939

№ - 6939

Печать цифровая. Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс».

Формат 60х84/16. Объем 1,0 уч.-изд.-л.

Заказ № 873. Тираж 100 экз.

Отпечатано в КМЦ «КОПИЦЕНТР»

344006, г. Ростов-на-Дону, ул. Суворова, 19, тел. 247-34-88
