

На правах рукописи

Мишуров Вячеслав Михайлович

**МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ
В СОВРЕМЕННОЙ 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 - 2004

Работа выполнена
в Ростовском юридическом институте МВД России

Научный руководитель: доктор юридических наук,
профессор
Баранов Павел Петрович

Научный консультант: доктор философских наук, доцент
Контарев Анатолий Александрович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,
профессор
Денисенко Виктор Васильевич
доктор социологических наук,
профессор
Денисова Галина Сергеевна

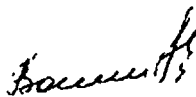
Ведущая организация: Кубанский государственный
аграрный университет

Защита состоится И мая 2004 г. в 10.00 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 9 апреля 2004 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



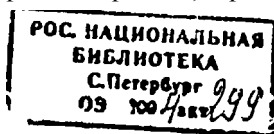
Вакула И.М.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современная цивилизация переживает переломный этап развития, связанный с новыми геополитическими приоритетами, радикальной модернизацией многих стран и эскалацией политической напряженности, военных конфликтов, возникновением новых проблем глобального характера, среди которых первое место занимает проблема международного терроризма. Характерной чертой новой эпохи является и миграция населения - проблема, которая может рассматриваться как глобальная.

Миграция в той или иной степени охватывает большинство стран современного мира, оказывая значительное влияние на происходящие в них политические, правовые и экономические процессы. Хотя миграция населения - это явление естественное, существующее со времени возникновения человеческого общества, и, значит, определяемое универсальной закономерностью функционирования и развития социума, поэтому каждая эпоха характеризуется собственной миграционной спецификой. Современная универсализация западных политических, правовых и экономических институтов накладывает свой отпечаток на миграционные процессы. Поскольку на первый план выдвигаются политические приоритеты в трансформации модернизируемых государств, то чаще всего основной предпосылкой вынужденной миграции становится невозможность реализации интересов личности, усугубляемая конфликтогенностью региона. Поэтому абсолютное большинство современных миграций носит стрессовый характер. Существенно изменяются и их масштабы. Так, с 1951 по 2001 гг. количество мигрантов в мире возросло с 1 млн. до 21 млн. 126 тыс. человек.

Между тем, обязанностью любого государства является защита прав мигрантов. В сфере международного права эта деятельность определяется Всеобщей декларацией прав человека 1948 г. и, прежде всего, Конвенцией ООН 1951 г., касающейся статуса беженцев. Однако примечательно то, что в последние годы многие страны не соблюдают некоторые права мигрантов, прежде



всего, в части предоставления им убежища, что связано с защитой национальной безопасности от террористической угрозы. Формирование современной миграционной политики западных государств сопровождается существенными юридическими коллизиями, возникающими в силу смещения ее приоритетов с глобального уровня на региональный. В этом контексте очевидно, что законодательство Российской Федерации является более последовательным в реализации основных положений международно-правовых документов.

Вместе с тем, формирование государственной миграционной политики Российской Федерации, ориентированной на признание экономической целесообразности иммиграции для страны и, в то же время, признающей опасность ее некоторых латентных форм, не так эффективно в контексте трудностей легитимации ее приоритетов на региональном уровне. Так, институционализация норм миграционного права в российских регионах сопровождается серьезными противоречиями, имеющими, вероятно, не только юридическую подоплеку. В этом контексте обращение к анализу глобальных и региональных факторов, оказывающих влияние на данный процесс, весьма актуально для становления правовой политики Российской Федерации в сфере миграции.

Степень научной разработанности проблемы. Соотношение глобальных и региональных факторов в реализации российской правовой политики в полной мере еще не стало предметом изучения в отечественной политической и юридической науках. Между тем, следует указать на то, что существует достаточное количество исследований философов, социологов, политологов и юристов, объектом которых является взаимосвязь указанных факторов в их влиянии на современный политический процесс и формирование политики государства.

К исследованиям, имеющим методологическое значение для институционально-правового анализа глобальных и региональных факторов становления правовой политики России в сфере миграции мы относим таких зарубежных и российских политологов, юристов, социологов, экономистов, как С. Хантингтон, А. Тоффлер, И. Валлерстайн, А. Ротфельд, Ф. Фукуяма, Б. Капустин,

В. Иноземцев, А. Неклеса, М. Лебедева, П. Цыганков, А. Мельвиль, К. Гаджиев, И. Иванов, Л. Шевцова, Л. Седов, Т. Бордачев, К. Бус, В. Федотова, М. Делягин, А. Володин, М. Ильин, В. Лапкин, А. Панарин, И. Лукашук, А. Санин, Р. Яновский, в работах которых рассматривается феномен глобализации и идеология глобализма в качестве фактора, влияющего на содержание региональных политических процессов.

Важную методологическую роль в корректной постановке проблемы настоящего исследования играют работы таких юристов и политологов, как К. Аннан, А. Азаров, П. Баранов, У. Герони, В. Дзидзоев, В. Карташкин, А. Контарев, И. Лукашук, В. Макаренко, Л. Павлова, В. Ройтер, К. Хюфнер, М. Энтин, Ш. Эйзенштадт, трактующих проблему политико-правовой институционализации глобальных факторов в национальном политико-правовом поле, раскрывая исторические, политологические и теоретико-правовые аспекты этого процесса. А также в работах таких социологов, как Г. Витковская, Е. Бурасовская, Д. Бутузов, А. Вишневский, М. Деметрадзе, Ж. Зайночковская, В. Ионцев, В. Кулаков, А. Крухмалев, Л. Макарова, А. Москвин, О. Потемкин, И. Орлова, Л. Рыбаковский, Т. Юдина и др., обращающих внимание как на методологические вопросы исследования миграционных процессов, так и на соотношение глобальных и региональных факторов в формировании структуры, видов и направления миграции, их влияние на миграционную политику государства.

Большое значение для политико-правового анализа государственной политики Российской Федерации в сфере миграции имеют работы таких политологов, юристов, социологов и экономистов, как Р. Абдулатипов, Л. Арутюнян, А. Бадов, В. Белозеров, Ю. Кашуба, М. Губогло, Г. Денисова, В. Кореньяка, Е. Красинец, Л. Макарова, В. Оболенский, А. Осипов, О. Черепова, В. Покшишевский, А. Пксун, М. Ризаханова, В. Сафонов, Л. Свечникова, А. Семитко, С. Соколов, Ю. Тихомиров, Р. Ханаху, Л. Хоперская, Б. Эбзеев и др., в которых исследуются теоретико-правовые, политологические, социологические и экономические аспекты влияния региональных факторов миграционных процессов на формирование правовой политики, в том числе и в сфере миграции.

Отмечая, что в результате проведенных перечисленными авторами исследований разработана методология изучения указанной проблемы, выработана система подходов к ней, разработаны многие понятия, позволяющие теоретически корректно исследовать объекты, относящиеся к предметной области проблемы, следует обратить внимание на то, что непосредственно влияние глобальных и региональных факторов на формирование правовой политики в сфере миграции ранее не исследовалось, что подтверждает актуальность заявленной темы диссертационного исследования.

Объектом исследования выступают институциональные формы современного миграционного процесса, **предметом исследования** является система региональных и глобальных факторов, обуславливающих современные тенденции становления правовой политики России в миграционной сфере.

Цель диссертационного исследования состоит в теоретико-методологическом и институционально-правовом анализе специфики миграционных процессов в современной России.

Для достижения этой цели в диссертационном исследовании решаются следующие задачи:

- рассматриваются правовые и политические факторы современного миграционного процесса;
- исследуются институциональные характеристики генезиса миграционной ситуации в постсоветской России в контексте глобализации;
- анализируется миграционная ситуация в Ростовской области и факторы, обуславливающие ее специфику;
- проводится компаративный анализ миграционной политики зарубежных стран и миграционного законодательства Российской Федерации;
- выясняется специфика правового регулирования миграционных потоков стран Евросоюза и США в контексте их иммиграционной политики;
- устанавливаются особенности законодательного ограничения нелегальной миграции из России в страны Евросоюза, а также сходство и различие западноевропейского и российского опы-

та нормативно-правового регулирования отношений в сфере миграции;

- выявляются институционально-правовые особенности формирования миграционной политики Российской Федерации;

- обосновывается система глобальных и региональных факторов генезиса миграционного законодательства Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

- выявлены основные характеристики современного миграционного процесса, роль глобальных и региональных факторов, определяющих его содержание и институциональные формы проявления;

- проанализирован генезис миграционной ситуации в Российской Федерации, структура, направление и тенденции формирования основных миграционных потоков;

- определена специфика миграционных процессов в Ростовской области;

- выявлены основные тенденции формирования миграционного законодательства Российской Федерации, а также юридические коллизии, сопровождающие процесс институционализации прав мигрантов, возникающие между федеральным и региональным уровнями российского законодательства;

- установлено, что институционализация прав мигрантов является структурно-функциональным способом связи международного и российского правопорядка;

- показано, что влияние глобальных и региональных факторов на формирование миграционной политики стран Евросоюза, США и России имеет исторический и универсальный характер.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Современный миграционный процесс имеет универсальный характер, обуславливаясь модернизационными глобализационными тенденциями, региональными социокультурными и экономическими факторами, политической и правовой институционализацией прав и свобод мигрантов в международном законодательстве. Глобальный характер современной миграции определя-

ется системой политических, правовых и культурных детерминант с учетом их региональной специфики. К политическим факторам относятся условия и возможности реализации прав и свобод человека соответствующими политическими режимами, к правовым - институционализация прав мигрантов, регламентируемых международными нормативно-правовыми документами в национальных законодательствах стран, принимающих мигрантов; к экономическим - состояние экономики регионов эмиграции и иммиграции, к культурным - условия и возможности реализации этнической и культурной идентичности мигрантов.

2. Генезис миграционной ситуации в Российской Федерации после распада СССР имел преимущественно стрессовый характер. Структура и направления миграции обуславливались политическими, экономическими и культурными факторами и характеризовались вытеснением населения нетитульной национальности из той социальной ниши, которую оно занимало ранее; эмиграцией из перенаселенных районов и увеличением эмиграции в дальнее зарубежье за пределами государственно-правового регулирования данного процесса.

3. Специфику миграционных процессов в Ростовской области определяет географический фактор, состоящий в том, что она входит в Южный федеральный округ, который характеризуется особой активностью миграции населения, фактор полиэтнической структуры (в области проживает более ста национальностей), что является одним из условий привлекательности этнических миграций, большая протяженность границы области с Украиной, процессы становления казачества как новой социальной общности. В условиях изменения этнической структуры иммиграции в регион, когда сокращается доля мигрантов славянских национальностей на фоне роста доли мигрантов Северного Кавказа и Закавказья, последнее является прямой предпосылкой как снижения темпов миграции, так и обострения межэтнических отношений.

4. Процесс формирования современного российского миграционного законодательства включает в себя две тенденции: с одной стороны, российская правовая система активно адаптирует международные стандарты регулирования правоотношений в сфе-

ре миграции, соответствующие требованиям универсализации права в контексте глобализации; с другой, происходит регионализация прав мигрантов, выраженная принятием локальных нормативно-правовых актов. Данные тенденции являются прямым следствием трудностей правовой модернизации России в контексте глобализации, выраженными спецификой правовой легитимации прав и свобод человека в российском правовом поле.

5. Правовая институционализация прав мигрантов сопровождается юридическими коллизиями, возникающими между федеральным и региональным уровнями российского законодательства. Поскольку миграционное законодательство базируется на системе юридически оформленных социальных гарантий государства, предоставляемых мигрантам в соответствии с социокультурными, политическими, юридическими и идеологическими принципами его правовой системы, устанавливающими способ связи государства и гражданского общества, то причиной указанных коллизий является не только текущая политическая конъюнктура регионов, но и специфика правопонимания, культивируемая традиционными культурными стереотипами.

6. Формирование миграционного законодательства стран Евросоюза и США осуществлялось под воздействием глобальных и региональных факторов, их историческим доминированием в соответствии с политическими приоритетами этих стран. До начала 90-х годов двадцатого века правовая политика в сфере миграции стран Евросоюза развивалась в рамках реализации норм Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г. С начала 90-х гг. начинают первенствовать интересы и потребности конкретных стран, легитимированные положениями нормативно-правовых документов, вступающих в противоречия с признанным ранее международным законодательством; Современное миграционное законодательство стран Евросоюза и США во многом не отвечает требованиям прав человека, закрепленным нормами международного права.

7. Юридический статус прав мигрантов в российском законодательстве является отражением связи между российским и мировым правопорядком, легитимируемой в миграционной полити-

ке Российской Федерации, основой которой выступает современная концепция прав и свобод человека, являющаяся базисным принципом мирового правопорядка. Государственно-правовая легитимация данной зависимости реализуется через признание доминанты глобального фактора в виде универсализации правоотношений в сфере миграции и вторичной роли регионального фактора, что ведет к игнорированию периферийной специфики миграционных процессов, их эффективного правового регулирования. Вместе с тем связь между мировым и российским правопорядком должна осуществляться и закрепляться в принципах миграционной политики Российской Федерации на приоритетной основе национальных интересов, что предполагает эффективное регулирование миграционных потоков в соответствии с потребностями рыночной экономики страны и обеспечение национальной безопасности.

Теоретико-методологической основой исследования выступают как общенаучные методы, так и методы юридической науки: наряду с методами системного, структурного, функционального анализа использовались принципы и методы теории права, юридической компаративистики и конфликтологии. При рассмотрении правовой политики Российской Федерации в сфере миграции, а также современных миграционных процессов использовались методы юридической этнологии и аксиологии, принципы политико-правового моделирования и глобалистики.

Нормативно-правовую базу диссертационного исследования составляют международные правовые акты в области защиты прав мигрантов, Конституция РФ, Федеральные конституционные законы, Федеральные законы, постановления конституционного Суда РФ, конституции и уставы субъектов РФ, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, иные нормативные акты федерального и регионального уровней.

Научно-теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Настоящее исследование отражает сущностные и структурно-функциональные особенности мигра-

ционных процессов, протекающих в Российской Федерации. Материалы исследования могут быть использованы при преподавании курсов теории государства и права, юридической конфликтологии и этнологии, конституционного права России и зарубежных стран. Выводы диссертации могут быть использованы в качестве практических рекомендаций по формированию современной миграционной политики Российской Федерации.

Апробация диссертационной работы. Основные положения и результаты исследования изложены автором в четырех публикациях и докладывались на следующих семинарах и конференциях: "Опыт и проблемы применения нового уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации" (Ростов-на-Дону, 2003), "Ценности советской культуры в контексте глобальных тенденций 21 века" (Санкт-Петербург, 2003), "Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с этническими меньшинствами и мигрантами в контексте требований прав человека" (Ростов-на-Дону, 2003), "Проблемы вынужденной миграции на Юге России" (Ростов-на-Дону, 2003). Работа обсуждена на кафедре государственно-правовых и политико-философских дисциплин Ростовского юридического института МВД России.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, которые включают 6 параграфов, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обосновываются актуальность и выбор темы исследования, определяется степень ее разработанности, ставятся цель 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.

Первая глава **"Современный миграционный процесс: теоретико-методологический и политико-правовой анализ"**, состоящая из двух параграфов, посвящена анализу современных миграционных процессов, выявлению их глобальных характеристик, исследованию политических и правовых факторов, обуславливающих их протекание. В контексте выявленных особенностей современных миграционных процессов рассматривается генезис миграционной ситуации в современной России, исследуются факторы, определяющие региональную специфику миграционной ситуации (на примере Ростовской области как одного из субъектов Федерации).

В первом параграфе *"Генезис миграционной ситуации в постсоветской России в контексте глобализации: институциональные характеристики"* раскрываются исторические, экономические и геополитические основания развития миграционного процесса в мире, дается анализ миграционной ситуации в постсоветской России в контексте этого процесса. На основе обширного статистического материала, исторических и демографических сведений определяется формирование, становление и развитие основных миграционных тенденций в стране, делаются выводы относительно дальнейшего их развития.

В параграфе доказывается, что характер современной миграции обусловлен модернизационными тенденциями в мире, которые детерминированы требованиями глобализации. На основе обширного статистического материала диссертант раскрывает степень влияния региональных миграционных процессов на состояние социальной, политической, экономической и культурной сфер общественной жизни других регионов мира. Следствием

глобального характера проблемы является также политическая и правовая институционализация прав и свобод мигрантов в международном законодательстве. В работе отмечается, что основой этого является Конвенция ООН о статусе беженца 1951 года и Протокол 1967 г., которые подписаны более 100 государствами.

Диссертант показывает, что корректное исследование миграционных процессов современной России невозможно вне рассмотрения миграции как глобального феномена. Очевидно, что основные тенденции миграции, сформировавшиеся в стране уже в 80-е - 90-е гг. двадцатого века, в рамках процессов глобализации и модернизации отличаются тремя важными признаками: вытеснением пришлого населения из национальных окраин по причине выдавливания его из той социальной ниши, которое оно занимало ранее; эмиграцией из перенаселенных районов и стремительным увеличением потока эмиграции за пределы бывшего СССР. Важным элементом эмиграции является также и сложная экономическая ситуация, условия межэтнической напряженности или прямого конфликта, определяющие стрессовый характер эмиграции, как правило, некоренного населения. Диссертант заключает, что основной этнической категорией мигрантов в России являются русские, которые в свое время являлись главной силой в освоении Новороссии, Предуралья, Сибири, Дальнего Востока, степной части Казахстана, в создании индустриальной базы республик Северного Кавказа и т.д.

Современные миграционные тенденции в основном актуализировались еще в 60-70-х годах двадцатого века. Поэтому реэмиграция русских - не новое явление, а закономерный, объективный процесс, связанный с региональными особенностями развития республик и не имевший в то время такой остроты. В результате многолетнего миграционного движения из центра страны к ее периферии за пределами России проживают более 25 миллионов русских (17,4 процента их общей численности в бывшем СССР). Основная их часть (почти 70 процентов) сосредоточена на Украине и в Казахстане. Очень высока доля русских в составе населения Латвии, Эстонии, Кыргызстана.

Другие тенденции современных миграций обусловлены, преж-

де всего, трудностями адаптации населения к условиям модернизации и перенаселенностью районов эмиграции. Так, очевидно, что эмиграция коренного населения из республик Средней Азии связана с его весьма низкой социальной мобильностью и обусловлена необходимостью поиска работы за пределами республики, прежде всего, в России. Трудности адаптации вызывают и эмиграцию из России как интеллигенции, способной реализовать свой интеллектуальный потенциал за границей, так и иностранцев, использующих Россию в качестве транзитной территории.

Во втором параграфе *"Региональные особенности формирования миграционной ситуации (на примере Ростовской области)"* на основе выявленных критериев анализа и тенденций миграционной ситуации в России исследуется специфика миграционной ситуации в Ростовской области, рассматриваются общие и особенные признаки миграционного процесса на региональном уровне в рамках модельного объекта (субъекта федерации).

Многонациональность - историческая характеристика этого региона, специфицирующая происходящие в нем миграционные процессы. Однако повышение миграционной активности в 90-х гг. двадцатого века привело к определенным изменениям в этнической карте Ростовской области. Соответственно, возникли новые процессы в межнациональных отношениях. Отличительными признаками миграционной ситуации в настоящее время, по мнению диссертанта, являются следующие:

1. Сохранение миграционного потока (внешнего и внутреннего), включающего трудовую миграцию и вынужденное переселение. Весь поток условно делится на тех, кто собирается обустроиться на территории области, и тех, кто рассчитывает вернуться на родину. Первые обращаются за регистрацией в миграционную службу области. В период с 1992 г. по настоящее время всего за регистрацией обратилось около 160 тыс. человек, а статус беженца и вынужденного переселенца получили 44 058 граждан.

Подавляющее большинство прибывающих (81,9 %) являются переселенцами русской национальности, на втором месте - армяне, на третьем - украинцы. Это все - представители государств-участников СНГ. Всего в области проживают представи-

тели более 100 национальностей. Следует также выделить отдельную группу - донское казачество, которое составляет на сегодня около 100 тыс. человек (непосредственно реестровые казаки). Если же учитывать и членов их семей, то данный показатель приблизится к нескольким сотням тысяч.

2. Наличие приграничных с Украиной территорий. Ростовская область на протяжении 670 км имеет общую границу с Луганской и Донецкой областями. В настоящее время существует ряд спорных вопросов прохождения границы, нерешенность которых создает проблемы для жизнедеятельности населения приграничных с Украиной районов области, а также работы предприятий и организаций, расположенных на этих территориях. Особенности демаркации российско-украинской границы, правила пересечения ее жителями (с обеих сторон), а также способы разделения некогда единой инфраструктуры соответственно формируют негативный психологический фон в отношениях между русскими и украинцами.

3. Прибытие в Ростовскую область в начале 90-х годов двадцатого века турок-месхетинцев, количество которых составляет около 17 тыс. человек. Они пользуются всеми социальными и политическими правами наравне с остальными жителями области. Вместе с тем внутри диаспоры общественные организации турок-месхетинцев ориентируют их на возвращение на историческую родину - в Грузию, которая не готова пока принять эту категорию граждан.

В целом диссертант заключает, что специфику миграционных процессов в Ростовской области определяют географические, политико-правовые, полиэтнические, этнокультурные, экономические и территориальные факторы.

Во второй главе "Государственно-правовое регулирование **миграционных потоков: американский, западноевропейский и российский опыт**", состоящей из двух параграфов, проводится институциональный анализ правовой политики западных стран в сфере миграции, рассматриваются основные составляющие миграционного законодательства Российской Федерации, исследуется система глобальных и региональных факторов, определяющих

содержание и основные приоритеты миграционной политики стран Евросоюза, США и России, сравниваются основные подходы к проблеме нелегальной миграции в контексте приоритетов иммиграционной политики указанных стран.

В первом параграфе *"Иммиграционная политика стран Евросоюза и США"* исследуются основные государственно-правовые принципы регулирования миграционных потоков в этих странах, анализируется американская и западноевропейская нормативно-правовая база отношений в сфере миграции, систематизируются факторы, обуславливающие формирование приоритетов миграционной политики.

Так, на основе анализа законодательства стран Евросоюза в работе установлено, что на фоне консолидации общих интересов этого сообщества, его экономических и политических приоритетов формируется и общее отношение к феномену миграции, возникает тенденция унификации нормативно-правового контекста миграционных процессов. Большинство стран Евросоюза в иммиграционной политике опирается на Конвенцию ООН о статусе беженца 1951 г. и Протокол 1967 года. Однако, несмотря на единую трактовку термина "беженец" в Конвенции, вопросы предоставления статуса беженца и политического убежища этими странами решаются согласно своим внутренним законам, которые вступают в противоречия с правовыми нормами указанных документов. Кроме того, абсолютное большинство стран Евросоюза являются членами Шенгенского соглашения, существенно ограничивающего права мигрантов. Многие страны имеют квотовый режим въезда, многие же допускают иммиграцию только в соответствии с определенными программами, чаще всего это связано с воссоединением семей. Поэтому политико-правовая институционализация прав мигрантов, отражая региональные требования, в этом процессе не всегда соответствует международным глобальным стандартам. Начиная с 90-х годов, большинство осуществлявшихся в этих странах мер, связанных с эмиграцией и убежищем, были сосредоточены на координации и ужесточении политики государств-членов Европейского союза в отношении допуска в эти страны.

Диссертант отмечает, что миграционная политика США претерпевала существенные изменения, обуславливаясь теми же приоритетами и интересами, однако прием беженцев в данной стране постоянно возрастает. Так, в период с 1975 по 1999 годы Соединенные Штаты предоставили возможность въехать на постоянное место жительства более 2 млн. беженцев, включая примерно 1,3 млн. из Индокитая, что больше, чем все остальные страны мира, вместе взятые, за этот период. При этом приоритеты миграционной политики США были продиктованы политической целесообразностью: наиболее доброжелательное отношение было к беженцам из социалистических стран.

Существенные изменения в миграционном законодательстве США происходят в 1996 году, когда Конгресс принял закон о реформе положений о нелегальной иммиграции и об ответственности иммигрантов. Он был направлен на ограничение нелегальной иммиграции и злоупотреблений институтом убежища, разрешал ускоренное выдворение и наделял сотрудников иммиграционной службы правом отдавать распоряжение о выдворении из страны прибывшего без надлежащих документов иностранца без дополнительного разбирательства и пересмотра решения. Кроме того, предусматривалось также, что во время прохождения процедуры проверки ищущие убежища лица должны находиться под стражей.

Таким образом, диссертант делает вывод, что влияние глобальных и региональных факторов на формирование миграционного законодательства стран Евросоюза и США имеет исторический характер и, как правило, детерминировано политическими приоритетами этих стран. Характерным является то, что именно с начала 90-х годов, в период всплеска миграционной активности, основной доминантой изменения миграционного законодательства этих стран становится региональный фактор, что отражено в противоречиях, возникающих между нормативно-правовыми документами, регулирующими миграционные процессы в этих странах и международным законодательством, относящимся к этой сфере. Данный факт свидетельствует о том, что формирующаяся с указанного времени миграционная политика не отвечает требо-

ваниям международного законодательства, институционализирующего права мигрантов.

Во втором параграфе *"Нормативно-правовое регулирование миграционных отношений: сходство и различие"* анализируются те нормативно-правовые акты, функционирующие в правовом поле Российской Федерации, которые содержат как особенные, так и общие со странами Евросоюза нормы.

Диссертант отмечает, что для России основными нормативно-правовыми документами, регулирующими правоотношения в сфере миграции, являются те, которые выражают глобальный уровень институционализации прав мигрантов, а также учитывающие региональную специфику этого процесса.

Диссертант, учитывая соотношение международных, национально-государственных, региональных правовых норм, в ходе компаративного анализа действующего миграционного законодательства западных стран делает вывод о региональной специфике правовых норм, действующих в сфере миграционного права России, которое не противоречит международным правовым нормам.

Так, исходя из действующих международных и внутрироссийских правовых норм, следует констатировать, что беженец - это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений может стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Так как он находится вне страны своей гражданской принадлежности, то не может или не желает пользоваться ее защитой; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие опасений (статья 1 Федерального закона "О беженцах").

Статус беженца - это правовое положение (совокупность прав и обязанностей) иностранного гражданина или лица без гражданства, которому на основе Указа Президента Российской Федерации предоставлена защита от преследований, которым он подвергался в стране своей гражданской принадлежности или обычного

постоянного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права. Диссертант отмечает при этом весьма корректное следование России принципу главенства норм международного права в сфере миграции над нормами национального.

В третьей главе **"Правовая миграционная политика современного российского государства"** исследуются проблемы становления, формирования и развития миграционной политики Российской Федерации с учетом норм миграционного права и их правовой институционализации в российском правовом поле. Рассматриваются некоторые юридические коллизии как закономерный процесс этой институционализации.

В первом параграфе ***"Правовая политика в сфере миграции и процессы федерализации России"*** рассматривается система политических приоритетов Российской Федерации в отношении миграции населения, вопросы, связанные с институционализацией прав мигрантов, мер национальной безопасности, реализуемых в законодательстве, в том числе и в отношении нелегальной миграции.

Диссертант отмечает, что основополагающие принципы отношений граждан, общества и власти воплощены в законах, определяющих рамки свободы передвижения людей. Движущие силы миграции имеют долгосрочную перспективу и во многом определяют демографический облик России. Их действие, развитие процессов урбанизации и демографического дисбаланса между российскими регионами могут привести к увеличению рисков для российского общества и каждого жителя страны, хотя в целом российская иммиграционная политика способствует увеличению экономического потенциала. Однако серьезную проблему на данном этапе развития России составляет проблема перемещения и распределения по стране миграционных потоков. Через посты пограничного контроля только из стран СНГ в Россию в 2001 г. прибыло 14,5 млн. человек, а выехало из страны - 11,5 млн. Аналогичная картина была в 1999 и 2000 гг. Общее количество иностранцев на территории России, по имеющимся оценкам, превышает 10 млн. человек. Около половины из них составляют неле-

гальные иммигранты. Так, государство оказывается далеко не всегда готовым к реагированию на все возрастающую миграцию. При выборе места жительства мигранты отдают предпочтение относительно густонаселенным обжитым частям страны. Интенсивный миграционный поток в ряде регионов в условиях кризисного состояния экономики вызывает напряжение на рынках труда, усиливает нагрузку на социальную инфраструктуру.

Диссертант заключает, что необходима оптимизация миграционной политики, главным приоритетом которой должно стать создание таких условий, при которых каждый человек мог бы реализовать себя там, где он живет, и не стремился бы к перемене мест в поисках лучшей доли. Государство обязано создавать запас средств для раннего предупреждения вынужденной миграции и реагирования на основные нужды людей во всех случаях, когда их переселение необходимо и оправдано. Важно заинтересовать людей проживанием в малонаселенных районах Севера и Востока страны, инициировать стимулирующие, прежде всего, экономические, условия для притока населения в стратегически важные местности, обеспечить безопасность и постоянную защиту коренного населения.

В контексте необходимости совершенствования законодательного обеспечения регулирования миграционных потоков диссертант делает также вывод о важности первоочередного решения трех задач с целью создания условий для более успешного контроля притока мигрантов в страну: 1. Обустроить государственную границу России с государствами СНГ. 2. Создать специальные центры МВД России для размещения иностранных мигрантов, включая все их категории (депортируемых, беженцев, вынужденных переселенцев и др.). 3. В соответствии с международной практикой широко и эффективно использовать административные меры ограничения въезда иностранцев на территорию России.

Во втором параграфе *"Глобальные и региональные факторы становления российского миграционного законодательства"* исследуется влияние глобальных и региональных факторов на процесс генезиса миграционного законодательства Российской Федерации, закономерности возникновения некоторых юридичес-

ких коллизий, имеющих место в правовой легитимации некоторых норм международного права в правовом поле отношений федерального и регионального законодательств.

В работе дается определение понятия "миграционное законодательство", обобщающего институты и нормы административного, административно-процессуального, трудового, семейного и жилищного права соответственно предмету регулирования. Так, миграционное право не является еще самостоятельной отраслью, несмотря на специфику регулируемых им правоотношений. К источникам миграционного права, помимо законов и иных нормативно-правовых актов, следует отнести судебные прецеденты, правовые обычаи, внутригосударственные договоры и соглашения нормативного характера, международные договоры Российской Федерации и общепризнанные нормы международного права.

Диссертант отмечает, что вопрос о приоритете глобальных и региональных факторов в формировании миграционного законодательства является одним из ключевых для правового регулирования миграции. Глобальный характер феномена миграции определяется тем, что миграционные потоки в той или иной степени охватывают большинство стран современного мира, оказывая значительное влияние на происходящие в них политические, правовые и экономические процессы. Его региональный характер заключается в системных особенностях, в которых происходит миграционный процесс, включая политические, экономические и юридические аспекты. Соответственно, в законодательной сфере эти аспекты трактуются как факторы, обуславливающие его содержательно-нормативную сторону. В российском правовом поле - это Конституция Российской Федерации, закрепляющая основные права и свободы человека, являющиеся базовыми и для всего миграционного законодательства, которые раскрыты в законах и постановлениях, рассмотренных в других разделах работы. Это и подписанная Россией Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г., и Протокол 1967 года, поскольку в России в рамках императивного действия существует принцип приоритета международных договоров над национальным законодательством. В целом модернизация России пошла по пути требований глобализации, одним из которых является уни-

версализация права, в том числе и в сфере миграционного законодательства. Здесь и возникают противоречия в формировании единого правового пространства, позволяющего эффективно осуществлять задачу правового регулирования миграционных процессов.

На основе анализа большого массива социологического и юридического материала диссертант приходит к выводу о том, что локальная миграционная нормативно-правовая база, создаваемая в регионах, изначально стала противоречить федеральной. Многие регионы, речь идет прежде всего о субъектах Российской Федерации, входящие в Южный федеральный округ, решили обезопасить себя от миграции, принимая жесткие миграционные законы и другие нормативно-правовые акты, которые вступали в коллизии не только с законами, непосредственно касающимися миграции, но и с Конституцией Российской Федерации. Особенно опасно вторжение законодателей регионов в сферу регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина, являющуюся предметом исключительного ведения Российской Федерации. Это имеет место, например, в Республике Дагестан, Конституция которой допускает возможность ограничения в законодательном порядке права на свободу передвижения, выбора места жительства и пребывания (статья 28); в Ставропольском крае, где Уставом вводится статус жителя края и допускается ограничение на его территории прав граждан Российской Федерации, иностранцев и лиц без гражданства; в Уставе Краснодарского края и т.д.

Между тем многие из коллизий могут быть сняты решением вопроса о разграничении предметов ведения в регулировании правоотношений в сфере миграции между федеральным Центром и субъектом Российской Федерации. Это тот вопрос, решение которого во многом снимает противоречия между федеральной и региональной миграционной нормативно-правовой базой. При этом очевидно, что в пределах конституционных норм приоритет законодательной инициативы должен принадлежать регионам.

В Заключении диссертационной работы подводятся итоги исследования, определяются перспективы изучения проблемы глобальных и региональных факторов становления правовой политики Российской Федерации в сфере миграции.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Мишуров В.М. Миграционные процессы в контексте нового УПК России // Опыт и проблемы применения нового уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Материалы Всероссийского "круглого стола" 27 - 28 февраля 2003 года. Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России, 2003. - 0,3 п.л.
2. Мишуров В.М. О некоторых проблемах формирования миграционного законодательства России в контексте современной глобализации // Ценности советской культуры в контексте глобальных тенденций XXI века: Материалы научной конференции. СПб., 2003. - 0,3 п.л.
3. Мишуров В.М. Глобальные и региональные факторы генезиса миграционного законодательства России // Юрист-правовед. 2003. № 1. - 1,2 п.л.
4. Мишуров В.М. Формы региональной правовой институционализации миграционной политики России // Юрист-правовед. 2004. № 1. - 1,4 п.л.

№ - 7455

Сдано в набор 05.04.04. Подписано к печати 07.04.04.
Формат 60x84/16. Объем 1,0 пл. Набор компьютерный.
Гарнитура Таймс. Печать ризография. Бумага офсетная.
Тираж 100 экз. Заказ № **60**.

Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНиРИО
Ростовского юридического института МВД России.
344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83.