



003064 178

На правах рукописи

Василенко Владимир Александрович

**РОССИЙСКИЙ МИГРАЦИОННЫЙ ПОРЯДОК:
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

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

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

1 2 ИЮЛ 2007

Ростов-на-Дону – 2007

Работа выполнена в Ростовском юридическом институте МВД России

Научный руководитель:

доктор философских наук, доцент

Контарев Анатолий Александрович

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор

Денисенко Виктор Васильевич;

доктор философских наук, профессор

Крыжановская Ольга Александровна

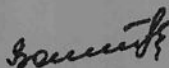
Ведущая организация – Саратовский юридический институт МВД России

Защита состоится 17 июля 2007 года в 16.00 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 15 июня 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Вакула И.М.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена тем, что миграция остается важным фактором общественной, экономической и политической жизни во всех регионах мира. Большую роль она играет и в России, так или иначе затрагивая все сферы жизнедеятельности общества, влияя на процессы государственного строительства. Учитывая отрицательное демографическое сальдо в нашей стране, следует отметить важность миграции для реализации интересов социально-экономического развития. Однако не контролируемый приток иммигрантов сопряжен с развитием деструктивных процессов, связанных как с возрастающими криминогенными факторами, так и с чрезмерным не прогнозируемым давлением на социальную сферу, что в конечном итоге не отвечает интересам граждан. В этих условиях совершенствование политико-правового регулирования миграции является необходимым условием ее эффективного использования в интересах личности, общества и государства.

В то же время следует отметить, что несомненные позитивные тенденции в сфере институционального развития политической и правовой систем государства, связанные с концептуализацией национальных интересов России в сфере миграции, принятием целого комплекса законодательных правовых актов, направленных на совершенствование правового регулирования общественных отношений, требуют дальнейшего развития. Политико-правовое регулирование миграции обеспечивается часто противоречивым законодательством, отличающимся не только большим объемом, но и малой эффективностью реализации национальных интересов. В такой ситуации принятие новых нормативных правовых актов, хотя бывает и своевременным, но наталкивается на системную нескоординированность, порождающую юридические коллизии, затрудняет процесс политико-правовой институционализации этой сферы отношений.

Назревшая актуальность разработки новой концепции миграционной политики, систематизации миграционного законодательства предполагает анализ

системных свойств регулирования миграционных процессов с учетом национальных интересов страны в новых исторических условиях. Такие исследования предпринимались ранее в форме рассмотрения приоритетов государственной миграционной политики, правовой статусности различных категорий мигрантов. Однако чаще всего рассматривались частные вопросы регулирования миграции, вопросы же системных оснований миграционного порядка оставались вне поля зрения ученых. Между тем именно институционально-правовой анализ миграционного порядка может выполнить указанную задачу, создав необходимые методологические условия для развития миграционного законодательства и, в конечном счете, сформировать непротиворечивое правовое поле регулирования миграции в России в ее национальных интересах.

Степень научной разработанности проблемы. К сожалению, вопросы, касающиеся анализа российских политико-правовых институтов миграции пока еще не получили достаточного освещения. В то же время хорошо разработаны многие аспекты, которые непосредственно связаны с исследуемой проблемой.

Для методологического анализа миграции как объекта политико-правового исследования эвристическое значение имеют работы таких авторов, как А. Г. Бережной, Л. Д. Воробьев, О. Д. Воробьева, В. П. Грибанов, А. Н. Жеребцов, Е. И. Козлов, Е. А. Лукашова, И. И. Лукашук, В. О. Лучин, О. Е. Кутафин, А. В. Малько, Н. И. Матузов, Н. М. Марченко, И. А. Покровский, В. А. Туманов, Е. Н. Трубецкой и некоторых других, рассматривавших проблему реализации принципов российского права в легитимации правового статуса мигрантов.

Кроме того, важное методологическое значение в исследовании взаимосвязи миграционного права и функционирования правовой политики России имеют работы социологов и политологов Т. В. Козлова, И. Р. Балеева, Г. Г. Гольдина, И. А. Фильчагова, Л. И. Комиссарова, а также юристов. С. С. Алексеева, В. К. Бабаева, П. П. Баранова, В. И. Зажицкого, А. В. Малько, С. Л. Тихомирова и др.

Особенности миграционных политико-правовых институтов представлены работами М. И. Байтина, В. Н. Синюкова, Н. И. Матузова, И. Н. Сенякина, А. Б. Лисюткина, других исследователей. Вопросы, связанные с проблемами по-

литико-правового регулирования миграционных процессов, исследовались на основании методологии, разработанной такими учеными-юристами, как М Л Тюркин, Т М Регент, В Д Гончаренко, С Е Метелев, Ю И Вьюнов, Е В Галуза, В В Денисенко, Е С Красинец и другими

Объектом диссертационного исследования выступает миграция как политико-правовой процесс.

Предметом диссертационного исследования является институционально-правовое измерение российского миграционного процесса

Цель диссертационного исследования состоит в институционально-правовом анализе миграционного порядка современной России

Цель исследования реализуется посредством решения следующих задач

- интерпретировать миграцию как политико-правовой процесс,
- выявить политико-правовое содержание проблем регулирования миграционных процессов в России,
- систематизировать правовые категории миграции в контексте раскрытия содержания миграционного порядка,
- дать характеристику международным правовым институтам, регулирующим правоотношения в сфере миграции,
- установить связь процесса формирования миграционного законодательства России с установлением миграционного правопорядка,
- обосновать структуру и функции миграционного правового порядка современной России

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем

- дано категориальное определение миграционного правового порядка, выявлены его содержание, структура и функции,
- установлены институциональные политико-правовые трудности реализации государственной миграционной политики России, обусловленные противоречиями между общественными отношениями в миграционной сфере и формирующимся миграционным правовым порядком,

представлена институциональная характеристика юридической легитимации статуса мигранта как лица совершающего территориальное перемещение, обусловленное государственным регулированием

– обоснована институциональная детерминированность миграционного правового порядка обусловленность его формирования институционализацией права человека на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства,

– проведена систематизация элементов современного миграционного правового порядка России

Положения, выносимые на защиту:

1 Миграционный правовой порядок – это политико-правовая категория, отражающая связь между социальными тенденциями в сфере миграции и институтами гражданского общества и государства, обуславливающими регулирование миграционных процессов. Содержание миграционного правового порядка определяется ценностями миграционной политики государства, концептуализирующей национальные интересы в сфере миграции, перспективы социально-экономического и культурного развития, уровнем развития институционально-правового обеспечения миграционных процессов

2 Структура миграционного правового порядка представляет собой сложное иерархическое образование, включая идеологический, институциональный и организационный уровни как систему концептуализированных идей и принципов миграционной политики, институциональное нормативное и правовое обеспечение регулирования миграционных процессов, совокупность учреждений и организаций, реализующих цели миграционной политики. Функции миграционного правового порядка подразделяются на внешние и внутренние. К внешним функциям относится упорядочивание миграционных отношений, стабилизация общественной, политической и правовой систем, реализация интересов личности, общества и государства. К внутренним – стабилизация и укрепление структуры миграционного правового порядка, обеспечение развития ее элементов

3 Современная государственная миграционная политика России представляет собой деятельность органов государственной власти общественного самоуправления и граждан по регулированию миграционных процессов в целях социально-экономического и культурного развития, в соответствии с интересами национальной безопасности на основе реализации прав и свобод человека и гражданина. Трудности российской миграционной политики обусловлены противоречиями, сложившимися между общественными отношениями в миграционной сфере и миграционным правовым порядком. Вся совокупность противоречий концентрируется в четырех основных группах: концептуальная неразработанность целей и задач миграционной политики, правовая неурегулированность определенной совокупности миграционных отношений, дублирование друг другом норм законодательства, коллизии действующего миграционного законодательства.

4 В контексте сложившегося в России миграционного правопорядка юридическая легитимация статуса мигранта как лица, совершающего территориальное перемещение, обусловленная государственным регулированием, представляет собой политико-правовую институционализацию права человека и гражданина на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, есть обусловленная миграционным правовым порядком, закреплённая содержанием законности совокупность прав и обязанностей, приобретаемых лицом вследствие миграции.

5 Содержание российского миграционного правового порядка обусловлено юридической значимостью прав и свобод человека, играющих приоритетную роль в процессе формирования институтов гражданского общества. В сфере регулирования миграционных отношений последнее означает институциональную роль закреплённого Конституцией РФ права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Формирование российского миграционного порядка представляет собой политический и правовой процесс концептуализации данного права в качестве цели государственной миграционной политики, сопряженной с реализацией интересов национальной безопасности,

социально-экономического и культурного развития его легитимацией в форме институционально-правовых механизмов регулирования общественных отношений в сфере миграции

6 Современный миграционный порядок России включает совокупность иерархически подчиненных правовых институтов концептуализация права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, легализация миграции в форме нормативно-правового регулирования въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, пребывания в Российской Федерации и проживания в Российской Федерации, система органов исполнительной власти, осуществляющих административный контроль за въездом, выездом, пребыванием и проживанием в Российской Федерации

Теоретико-методологическая основа исследования. В диссертации автор опирался на достижения отечественной юридической науки в сфере исследования миграционных процессов, стремясь сохранить преемственность с проводимыми ранее исследованиями Большую роль при этом играла сформированная методология институционально-правового анализа миграции, которая использовалась автором работы Так, в ходе диссертационного исследования были использованы общенаучные и специальные теоретические методы познания Методологической основой работы стали системный подход, метод юридической компаративистики, исторический подход Кроме того, применялись формально-юридический метод, социологические и логические методы познания

Использовались системно-структурный, функциональный, институциональный, компаративистский, формально-логический методы исследования миграционных отношений

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что оно вносит определенный вклад в осмысление ценностей миграционной политики России, в развитие теории и методологии миграционного порядка, его институционально-правового осмысления В нем подняты актуальные проблемы, которые позволят в дальнейшем разрабатывать

аспекты проблемы формирования миграционного порядка России. Исследование представляет интерес для деятельности органов законодательной и исполнительной власти, общественного самоуправления в контексте формирования миграционного законодательства России, миграционной политики, реформирования системы государственного управления. Результаты исследования могут быть использованы и в экспертном анализе нормативно-правовых документов, регулирующих правоотношения в сфере миграции, миграционных правоотношений, в процессе прогнозирования миграционной ситуации.

Материалы диссертации могут быть использованы в преподавании курса политологии, теории государства и права, конституционного права, при написании курсовых и дипломных работ по данной тематике.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы отражены в ряде публикаций, докладывались на международных конференциях «Миграция в контексте глобализации» (Ростов-на-Дону, 2005), «Глобальные и региональные факторы правового обеспечения национальной безопасности России» (Ростов-на-Дону, 2006), «Регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: политические, юридические и правоохранительные аспекты» (Ростов-на-Дону, 2007), обсуждались на кафедре государственно-правовых и политико-философских дисциплин Ростовского юридического института МВД России.

Структура работы. Структура диссертации обусловлена поставленными целями и задачами, включает в себя введение, две главы, содержащие шесть параграфов, список литературы и заключение.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы и степень ее научной разработанности, формулируются ее объект и предмет, цели и задачи диссертационного исследования. Характеризуются теоретическая и научно-практическая значимость формы апробации, отмечается научная новизна, приводятся основные положения, выносимые на защиту.

В первой главе «**Миграция как объект институционально-правового исследования: методологический анализ**», состоящей из трех параграфов, проводится исследование основных характеристик миграции как политического и правового явления, рассматриваются проблемы правового регулирования миграционных процессов в контексте государственной миграционной политики, дается институциональная характеристика юридической легитимации статуса мигранта в контексте миграционного порядка.

В первом параграфе «*Миграция как политико-правовой процесс и институт*» рассматриваются основные характеристики миграции в процессуальном контексте на основе анализа основных подходов к определению понятия миграции, выделяются институциональные политические и правовые признаки миграции, предмет государственного регулирования этой сферы отношений.

Диссертант исходит из того, что миграция представляет собой совокупность общественных отношений, возникающих в связи с реализацией интересов личности посредством территориального перемещения. Социальная природа данного явления, интерес как основа его мотивационной структуры, обуславливают его включенность в политический процесс, легитимирующий миграцию регулятивным контекстом государственной политики и права, легализующих интересы мигрантов, равно как общественные и государственные интересы.

Отмечая сложность и многогранность данного явления, диссертант приводит целый ряд определений миграции, выработанных в рамках социологического, политического, демографического и правового подходов. Как правило,

под миграцией понимают переселение людей, связанное с изменением места жительства переселение, перемещение населения. перемещения людей связанные, как правило, со сменой места жительства, переезд людей из одной страны в другую с намерением обосноваться, массовое перемещение переезд населения из одного места жительства в другое в силу экономических причин, национальных притеснений, природных бедствий и катастроф, перемещение групп людей из одного места в другое (в места отдыха, из отдаленных районов и т п) и др

Автор полагает, что данные подходы к определению понятия миграции имеют свои недостатки, поскольку в одних случаях изменение постоянного места жительства сопровождается переселением из одного населенного пункта в другой В других случаях в пределах большого города переселение осуществляется на расстояние в несколько раз большее, чем вышеуказанное и также сопровождается изменением места жительства, но не относится к миграции

В диссертации убедительно показано, что критерий территориального перемещения дает политический и правовой контекст миграции, который заключается в государственном регулировании общественных отношений, возникающих в процессе территориального перемещения лица Об этом говорит и терминология, используемая авторами данных подходов, как-то – государственная или административная граница, населенный пункт, место жительства и др , которые имеют нормативно-правовую регламентацию Автор также показывает, что критерием миграции является определяемый миграционной политикой государства уровень правовой регламентации отношений в данной сфере

В связи с этим автор разделяет точку зрения, в соответствии с которой миграция – это совокупность общественных отношений, возникающих в связи с территориальным перемещением людей, обусловленного его государственным регулированием в соответствии с интересами социально-экономического развития, на основе реализации прав и свобод человека и гражданина Государственное регулирование миграции имеет свое содержание и форму, связанные с целями государственной политики в данной сфере и, соответственно, норма-

тивно-правовым контекстом, их реализующим В диссертации аргументированно показано, что формальный аспект состоит в совокупности прав и обязанностей лиц, совершающих миграцию, который изменяется вследствие территориального перемещения Способ регулирования данных правоотношений определяется процедурой регистрации и учета, которая согласно законодательству является обязательной. Поэтому искомым критерием территориального перемещения, то есть миграции, являются регистрация и учет.

Во втором параграфе *«Государственная миграционная политика России и проблемы институционально-правового упорядочивания миграционных процессов»* автор анализирует принципы, цели и задачи государственной миграционной политики России в контексте трудностей регулирования миграционных процессов, рассматривает основные группы противоречий политико-правового обеспечения миграционных отношений.

Современную государственную миграционную политику России автор рассматривает как деятельность органов государственной власти, общественно-го самоуправления и граждан по регулированию миграционных процессов в целях социально-экономического и культурного развития страны, в соответствии с интересами национальной безопасности, на основе реализации прав и свобод человека и гражданина Обращаясь к анализу ряда документов, в числе которых Концепция национальной безопасности Российской Федерации, Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, Концепция миграционной политики Российской Федерации, автор отмечает доктринальную неясность положений этих документов в отношении миграционной проблематики, несогласованность некоторых целей и задач, отсутствие определений таких понятий, как «миграция», «миграционный процесс», «мигрант» и др По мнению автора, это свидетельствует о концептуальной неразработанности государственной миграционной политики. Последнее отрицательно влияет на правовое обеспечение миграционного процесса, порождает системную несогласованность действующего миграционного законодательства, затрудняющего правовое регулирование миграции.

В диссертации выделяются четыре группы противоречий, загрудняющих процесс государственного регулирования миграции: концептуальная неразработанность целей и задач миграционной политики, правовая неурегулированность определенной совокупности миграционных отношений, дублирование друг другом норм законодательства, коллизии действующего миграционного законодательства.

Основываясь на анализе законодательства, регулирующего правоотношения в сфере миграции, автор убедительно показывает, что наиболее существенными в ряду указанных групп противоречий являются: правовая неопределенность статуса отдельных категорий мигрантов; проблемы разграничения полномочий регулирования миграции между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Российской Федерации, нерешенность проблемы наделения полномочиями органов местного самоуправления в сфере обеспечения отдельных прав мигрантов, наличие в законодательстве дублирующих друг друга и устаревших норм; непреодолимые коллизии законодательства. Так, автор полагает, что весьма часто встречаются противоречия между нормами текущего законодательства, обнаруживаемые между нормами федеральных законов и подзаконных актов. Однако частым явлением являются и противоречия в пределах одних и тех же нормативно-правовых актов. Существенной коллизией является противоречие объема прав «иностранный работник» (Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ) с нормами Трудового и Гражданского кодексов РФ. Кроме того, иногда одни и те же отношения регулируются нормами, содержащимися в разных нормативно-правовых документах.

В контексте этого диссертант анализирует проблему систематизации миграционного законодательства. С его точки зрения, вся совокупность мнений по этой проблеме группируется вокруг двух основных подходов. Представители первого подхода полагают необходимым формирование единого нормативно-правового акта, снимающего указанные проблемы. Представители второго под-

хода отстаивают мнение о разработке отдельных нормативно-правовых актов, заполняющих пробелы правового регулирования, которые в то же время подготавливают почву систематизации. Однако и первые, и вторые сталкиваются с проблемой методологических критериев систематизации, что и обуславливает научную неопределенность рассматриваемых подходов.

Автор убедительно показывает, что решение проблемы лежит в русле иного подхода, состоящего в экспликации институционализированных политико-правовых форм государственного регулирования миграции, которые в совокупности образуют миграционный порядок.

В третьем параграфе *«Юридическая легитимация статуса мигранта и миграционный порядок»* исследуется процесс легитимации юридического статуса мигранта в контексте сложившихся политических и правовых форм и принципов регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, раскрывается содержание, структура и функции миграционного порядка.

Основываясь на предшествующем изложении, автор полагает, что есть все основания для утверждения о том, что в Российской Федерации сложились объективные признаки миграционного порядка как некоторой системы институционально-правовой и политической последовательности реализации права человека и гражданина на миграцию в интересах социально-экономического развития страны и национальной безопасности. Противоречия, возникающие в процессе юридической легитимации статуса мигрантов, свидетельствуют не об отсутствии этого порядка, а об определенном этапе его формирования, что, в конечном счете, выражается в противоречиях между самим миграционным порядком и действующим законодательством, которое нуждается в совершенствовании.

Диссертантом показано, что в пользу этого утверждения свидетельствует сложившийся предмет правового регулирования, отраженный приведенным в первом параграфе главы юридическим определением миграции, закономерности правового регулирования, определяемые институциональной важностью принципа свободы передвижения и выбора места пребывания и жительства,

механизмы правового регулирования, выражаемые нормативно-правовым полем регулирующим миграцию, методами правового регулирования. Вместе с тем автор делает акцент на том, что миграционный порядок не тождествен миграционному законодательству – элементы которого могут не отражать, а порой и противоречить его содержанию. В целом он охватывает политическую и правовую сферы, включая политические ценности и установки, идеи и концепции, которые находят реализацию в практике регулирования миграционных процессов.

Культивируемый автором подход позволяет обоснованно утверждать, что миграционный порядок – это политико-правовая категория, отражающая связь между социальными тенденциями в сфере миграции и институтами гражданского общества и государства, обуславливающими регулирование миграционных процессов.

В данном контексте юридическая легитимация статуса мигранта как лица, совершающего территориальное перемещение, обусловленное государственным регулированием, представляет собой политико-правовую институционализацию последовательности реализации права человека и гражданина на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, есть обусловленное миграционным порядком, закрепленное принципом законности содержание приобретаемого вследствие миграции правового статуса.

Рассматривая элементы миграционного порядка, автор выделяет его содержание, структуру и функции. Основываясь на анализе многочисленных научных источников, юридических документов, диссертант показывает, что содержание миграционного порядка определяется ценностями миграционной политики государства, концептуализирующей национальные интересы в сфере миграции, перспективы социально-экономического и культурного развития. Однако при этом большое значение имеет и уровень развития институционально-правового обеспечения миграционных процессов. Автор подчеркивает, что уровень развития миграционного порядка, состоящий в непротиворечивой и последовательной реализации права человека и гражданина на миграцию, обу-

словлен не только состоянием его внутренней структуры, но и состоянием политико-правового порядка государства, что также выражено в качестве и полноте реализации его функций

Во второй главе «**Институционально-правовые формы обеспечения миграционного порядка России**» анализируются нормы и институты международного миграционного права, исследуется процесс формирования элементов российского миграционного порядка в контексте институтов международного права, раскрываются структура и функции российского миграционного порядка

В первом параграфе «*Международные политико-правовые институты миграционного порядка*» анализируется институциональное международное правовое поле, регулирующее правоотношения в сфере миграции, рассматриваются международно-правовые приоритеты в нормативно-правовом обеспечении миграции.

В диссертации показано, что принципиальной основой всех международных документов, имеющих отношение к регулированию миграции, является право человека на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Так, сотрудничество государств в сфере миграции осуществляется на основе таких универсальных правовых принципов, как неотчуждаемость закрепленных в международных нормах основных прав и свобод человека и применимость этих прав и свобод ко всякому человеку, независимо от его расы, цвета кожи, пола, гражданства, языка, вероисповедания, этнического или социального происхождения. На межгосударственном уровне институциональное значение имеют и такие принципы международного права, определяющие мирные и дружественные отношения между государствами, как принцип мирного урегулирования споров между государствами, принцип, согласно которому как двусторонние, так и многосторонние отношения в связи с международными передвижениями людей должны осуществляться на основании законов; принципы международного сотрудничества, солидарности и разделения бремени в отношении больших потоков беженцев и мигрантов, нуждающихся в международ-

ной защите и помощи принцип, в соответствии с которым вопросы относящиеся к правам человека, фундаментальным свободам и верховенству закона имеют международное значение

Обращаясь к проблеме формирования международного миграционного права, автор выделяет основные его этапы, которые связаны с принятием наиболее значимых международных правовых документов. Так, в 60-х годах были приняты и в 1976 г. после подписания правительствами вступили в силу такие документы, как «Международный пакт о защите гражданских и политических прав» и Факультативный протокол к нему. Этот документ гласит, что мигранты не должны лишаться права поддерживать свою культуру, исповедовать свою религию и пользоваться своим языком. Кроме того, важное значение имеет ограничение на высылку иностранцев, законно находящихся на территории государств-участников Пакта (ст. 13), запрещаются выступления в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющие собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (ст. 20).

В диссертации подчеркивается, что важное значение имеют нормативные акты, обеспечивающие защиту мигрантов от дискриминации в отдельных сферах. Так, в 1965г. была принята «Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации». При этом Комитет по ликвидации расовой дискриминации уделяет большое внимание тому, чтобы национальные законодательства и практическая деятельность стран-участников соответствовали Конвенции.

Целый ряд международных актов касается случаев, когда права человека нарушаются в связи с его принадлежностью к какой-либо социальной группе. При этом указывается, что группы людей, желающие сохранить свою идентичность, не должны подвергаться насильственной ассимиляции, сегрегации или дискриминации. «Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказания за него», вступившая в силу в 1961г., запрещает любые действия, направленные на «уничтожение, полное или частичное, национальной, этнической, расовой или религиозной группы».

Важной вехой в формировании международного миграционного права

было принятие 18 декабря 1990г Генеральной Ассамблеей ООН «Международной Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей», явившейся результатом десятилетней работы специальной рабочей группы ООН Однако в диссертации отмечается, что Конвенция еще не вступила в силу ввиду недостаточного числа присоединившихся к ней правительств и носит пока скорее декларативный характер

Рассматривая деятельность ООН, автор отмечает, что помимо международных договоров по правам человека в ее рамках было принято большое число деклараций, принципов, кодексов поведения, которые хотя и не носят обязательного характера, играют важную роль в формировании общественного мнения и национальной политики по данным вопросам К таким актам, в частности, можно отнести «Декларацию о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений» (1981г), «Декларацию о праве на развитие» (1986г), «Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам» (1992г) и ряд других

Во втором параграфе *«Российский миграционный порядок как политико-правовой процесс институционализации прав и свобод человека»* рассматривается институциональная роль права человека на передвижение, выбор места пребывания и жительства в формировании миграционного порядка, исследуются формы его правовой и политической легитимации в содержании и структуре порядка

Обращаясь к анализу миграционного законодательства, автор делает вывод о том, что в контексте реализации прав мигрантов в соответствии с международными стандартами и взятыми Российской Федерацией в этой связи обязательствами в настоящее время в России действует ряд законодательных актов Это общепринятые принципы и нормы международного права, международные соглашения Российской Федерации, в том числе по вопросам миграции, включенным в соответствии с ч 4 ст 15 Конституции Российской Федерации в правовую систему России Это также касается выполнения Конвенции о статусе

беженцев и Протокола к ней 1967 года, к которым Российская Федерация присоединилась в 1992 году, Всеобщей декларации прав человека, Декларации прав и свобод человека, Декларации прав и свобод человека и гражданина и ряда других международных документов. Формирование российского миграционного порядка связано с приведением национального законодательства Российской Федерации в области прав и свобод человека и гражданина в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права. Автор подчеркивает, что законодательство в области регулирования миграционных отношений первоначально развивалось хаотично и фрагментарно, что было обусловлено необходимостью принятия срочных мер на законодательном уровне в силу специфики проблемы. Это и массовое перемещение населения в страну из государств – бывших республик СССР в связи с национальными вооруженными конфликтами, и социальная напряженность, имевшая место в Северо-Кавказском регионе, и изменения общей конъюнктуры на рынке труда. Основой миграционного правопорядка в России являются признаваемые Конституцией Российской Федерации права и свободы человека. Конституция РФ в части первой статьи 17 провозгласила, что «в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным нормам международного права». Согласно части третьей статьи 62 Конституции Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Таким образом, на основе обобщения большого объема нормативно-правовых и политических документов в диссертации показано, что содержание российского миграционного порядка обусловлено институциональной значимостью прав и свобод человека, играющих приоритетную роль в процессе формирования правовой системы страны. В соответствии с нормами международного права в сфере регулирования миграционных отношений этот принцип закреплён Конституцией РФ в виде права на свободу передвижения, выбор места

пребывания и жительства и играет институциональную роль в формировании миграционного порядка

Так автор убедительно показывает, что формирование российского миграционного порядка представляет собой политический и правовой процесс концептуализации данного права в качестве цели государственной миграционной политики, сопряженной с реализацией интересов национальной безопасности, социально-экономического и культурного развития, его легитимацией в форме институционально-правовых механизмов регулирования общественных отношений в сфере миграции

В третьем параграфе «*Структура и функции российского миграционного правового порядка*» исследуется структура современного миграционного порядка России как совокупность взаимосвязанных элементов, обуславливающих функционирование целого – миграции, структурируются функции российского миграционного порядка, их реализация в контексте проблем правового обеспечения миграционных процессов

Автор исходит из того, что структура миграционного порядка, определяясь его содержанием, представляет собой сложное иерархическое образование, включая идеологический, институциональный и организационный уровни. Структура миграционного порядка в целом повторяет структуру правопорядка России. В этом смысле генезис данной структуры является проявлением общей закономерности развития и функционирования правопорядка. Так, идеологический уровень миграционного порядка включает систему концептуализированных идей и принципов миграционной политики, которые находят выражение в политических документах, выражающих ценности государственной миграционной политики, ее установки и тенденции развития, выступают в качестве правовых принципов при формировании миграционного права, образуя, таким образом, закономерности правового регулирования

К уровню институционального нормативного правового обеспечения регулирования миграционных процессов автор относит действующее в России миграционное законодательство, которое, как было показано в предыдущих

разделах диссертации, отличается неполной противоречивостью и коллизийностью. На примерах действующих нормативных правовых актов автор показывает, что данный уровень миграционного порядка сложился, несмотря на проблемы правового регулирования.

Исходя из того, что правовое явление миграции отражает сложившийся в стране правовой порядок, обуславливающий и регулирующий территориальные перемещения людей, автор доказывает, что нормы действующего законодательства не всегда могут в полной мере соответствовать данному правовому порядку, что может выражаться в неурегулированности определенной совокупности общественных отношений, наличии разного рода коллизий. Последовательная же институционализация правового порядка, означающая формирование совокупности правовых норм как непротиворечивой системы, способствующая последовательной реализации прав и свобод человека и гражданина, направлена на преодоление данных недостатков. Так, например, некоторые нормы Закона РФ «О вынужденных переселенцах» от 20.12.1995 №202-ФЗ (новая редакция от 07.08.2000 №122-ФЗ) противоречат друг другу, а также другим нормативным правовым документам, регулирующим правовой статус вынужденных переселенцев. В контексте определения вынужденного переселенца, данного в статье 1 (1) Закона, вызывает возражение уже второй пункт этой статьи, устанавливающий признаки вынужденного переселенца. При этом вынужденным переселенцем в ряду прочих признаков пункт 2 (2) статьи 1 признает лишь гражданина Российской Федерации, который вынужден покинуть место жительства на территории одного субъекта Российской Федерации и прибыть на территорию другого субъекта Российской Федерации. То есть, если он перемещен в пределах одного субъекта РФ, несмотря на то, что в отношении его и членов его семьи совершены указанные в Законе действия, он не может быть признан вынужденным переселенцем, и его правовой статус не изменяется. В то же время очевидно, что основным, отражающим правовой порядок условием, является то, что лицо в силу указанных обстоятельств вынуждено покинуть место жительства. Согласно же Закону РФ «О праве граждан Российской Феде-

рации на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» покинувший место жительства гражданин Российской Федерации рассматривается как пребывающий, а его регистрация по месту пребывания производится без снятия с регистрационного учета по месту жительства (статья 5), что является противоречием

В заключение параграфа автор раскрывает третий уровень структуры миграционного порядка в виде совокупности учреждений и организаций, реализующих цели миграционной политики, функции миграционного порядка, которые подразделяются на внешние и внутренние. К внешним функциям автор относит упорядочивание миграционных отношений, стабилизацию общественной, политической и правовой систем, реализацию интересов личности, общества и государства. К внутренним – стабилизацию и укрепление структуры миграционного порядка, обеспечение развития ее элементов.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются основные выводы, рекомендации по развитию миграционного порядка России.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

1. Василенко В.А. Миграционная политика и миграционный правовой порядок: грани исторического взаимодействия // Регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: Материалы международной научно-практической конференции. Ростов-на-Дону, 2007. – 0,3 п.л.

2. Василенко В.А. Некоторые аспекты формирования миграционной правовой политики России // Регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: Материалы международной научно-практической конференции. Ростов-на-Дону, 2007. – 0,6/0,3 п.л. (в соавторстве).

Статьи, опубликованные в изданиях Перечня ВАК Минобрнауки России:

3. Василенко В.А. Миграционный правовой порядок: к институциональной постановке проблемы // Философия права. № 2. 2007. – 0,7 п.л.

Формат 60x84/16. Объем 1,5 п.л. Набор компьютерный.
Гарнитура Таймс New Roman. Печать ризография. Бумага офсетная.
Тираж 100 экз.
Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНиРИО
Ростовского юридического института МВД России.
344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83