

На правах рукописи

Казарян Кристинэ Васаковна

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ
МИГРАЦИОННОЙ АМНИСТИИ**

23 00 02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии
(юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой
степени кандидата юридических наук



003458354

Ростов-на-Дону – 2008

Работа выполнена в ФГОУ ВПО
«Ростовский юридический институт МВД России»

Научный руководитель – доктор юридических наук,
профессор
Овчинников Алексей Игоревич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,
профессор
**Варданян Акоп
Вараздатович,**
кандидат политических наук
**Иванова Анастасия
Александровна**

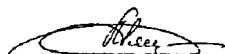
Ведущая организация – НОУ ВПО «Таганрогский
институт управления и экономики»

Защита состоится 23 декабря 2008 года в 10 часов на заседании диссертационного совета Д 203 011 01 по юридическим наукам при ФГОУ ВПО «Ростовский юридический институт МВД России» по адресу 344015, г Ростов-на-Дону, ул Маршала Еременко, 83, ауд 502

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГОУ
ВПО «Ростовский юридический институт МВД России»

Автореферат разослан 21 ноября 2008 года

Ученый секретарь
диссертационного совета



А.П. Мясников

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Одним из признаков и результатов глобализации являются показатели интенсивности миграционных процессов, вызывающие в условиях напряжения, обусловленного мировым финансовым кризисом, продовольственной и демографической дестабилизацией, вполне обоснованные опасения по поводу сохранения этнополитического, национально-культурного, демографического равновесия в регионах Российской Федерации. Правовое регулирование миграционных потоков на территории нашего государства есть один из методов обеспечения миграционной безопасности, которая является составным элементом институциональной системы обеспечения национальной безопасности России

В настоящее время для большинства государств, принимающих иностранных мигрантов, становятся актуальными вопросы борьбы с незаконной миграцией, незаконной занятостью и нарушением национального миграционного законодательства. Для эффективного противодействия незаконной миграции разрабатываются и применяются как самостоятельно, так и комплексно разнообразные меры, направленные, с одной стороны, на ужесточение миграционного режима в стране, на разработку и совершенствование средств пограничного контроля, а с другой стороны, – на усиление миграционного контроля и информационной работы с мигрантами, уже находящимися на территории принимающего государства, потенциальными мигрантами в странах-донорах, а также на развитие интеграционных программ. Особое место в ряду юридических методов борьбы с незаконной миграцией, а также упорядочения миграционных потоков занимает институт миграционной амнистии

Начиная с середины 1990-х годов Россия превратилась в активного участника международного миграционного обмена в качестве как отдающей, так и (в значительно большей мере) принимающей страны. Однако масштаб незаконной трудовой миграции в стране значителен: численность незаконных трудовых мигрантов в России составляет около 3,5 миллионов человек, более 80 %

которых – граждане стран СНГ Перед Россией остро стоит проблема урегулирования статуса незаконных мигрантов, одним из способов решения которой может стать проведение миграционной амнистии Ее институциональное, нормативно-правовое обеспечение является одним из приоритетов современной Российской миграционной правовой политики

Степень научной разработанности проблемы. Анализ научной, монографической, периодической литературы показал, что исследованием процессов миграции в целом, расширившей за последние годы свои рамки, занимаются представители различных наук политологи, экономисты, юристы, философы, социологи, психологи, этнографы, демографы Однако необходимо отметить, что проблема разработки и применения института миграционной амнистии в современных политико-правовых и социально-экономических условиях еще не стала предметом монографических исследований, а юридическое обеспечение миграционной амнистии недостаточно оперативно разрабатывается исследователями и экспертами, занимающимися процессами миграции

В то же время уже достигнуты некоторые результаты исследования миграционной амнистии в работах С Н Болдырева, В Н Волкова, С О Беляева, А А Контарева, А Ю Мордовцева, П П Баранова, В В Денисенко, А И Овчинникова и др авторов, раскрывающих политico-правовые и социально-экономические аспекты института миграционной амнистии в России и за рубежом В них, несмотря на временной разрыв между изданиями, нашли отражение концептуальные взгляды авторов на сущность миграционной амнистии, совокупность причин проведения, а также юридические и социокультурные последствия в основных сферах

Заслуживают внимания диссертационные исследования, которые посвящены институциональным, социально-экономическим, правоохранительным аспектам и результатам проведения миграционной амнистии, таких авторов, как В Н Васильев, И А Вершинина, А Г Мячев, С П Хома.

Термин «миграционная амнистия» был заимствован отечественными представителями политico-правовой мысли из запад-

ной англоязычной политической литературы, в которой он имеет значение «легализации определенной группы населения» Комплексное исследование зарубежного опыта миграционной политики для России представляется весьма актуальным как с теоретической, так и с практической точек зрения Опыт ряда зарубежных стран показал, что пристальное внимание к данной проблематике является нормой цивилизованной миграционной политики Однако изучение зарубежной литературы приводит к выводу, что использовать зарубежный опыт необходимо, но без слепого копирования, – следует учитывать национально-культурные традиции России

К исследованиям, имеющим методологическое значение для разработки юридических технологий миграционной амнистии, следует отнести работы В Б Аверьянова, С С Алексеева, М Г Арутюнова, З А Багишаева, П П Баранова, В В Денисенко, Ж А Зайончковской, Т И Заславской, Н Н Зинченко, А А Кауфмана, Ю А Кашубы, Е С Красинец, П Н Кобец, А А Контарева, А П Коренева, Е С Кубишина, А Е Лунева, В М Моисеенко, В И Мукомеля, Л Л Попова, Р Равенштейна, Т М Регент, В Ройтера, А Ротфельда, Л Л Рыбаковского, В Д Сорокина, Ю А Тихомирова, А В Топилина, Е В Тюрюкановой Этнополитические и этноправовые аспекты миграционных процессов нашли свое частичное отражение в трудах правоведов, политологов и этнологов Т Я Хабриевой, Л Л Хоперской, А У Хомра, С Б Ягодина, И Валлерстайна, Г С Витковской, Г С Денисовой и др

Изучение миграционного права и законодательства, разработка институциональных моделей миграционной политики, а также анализ возможностей применения института миграционной амнистии содержатся в работах Г С Витковской, Ж А Зайончковской, Т И Заславской, В А Ионцева, Т М Регент, Л.Л. Рыбаковского, В И. Переведенцева, М.Л. Тюркина Е В Тюрюкановой, А Коваленко, В Лукина, Л Графовой, В А Поставина, К О Ромадоновского Угрозы национальной безопасности в сфере миграции, систему обеспечения миграционной безопасности в своих трудах рассматривали С А Алиханов, В М Баранов,

ПП Баранов, АБ Ванян, ИН Глебов, А Дугин, ЮА Кашуба, ГС Витковская, ЛН Дьяченко, ОИ Забелло, ПП Каляда, АС Коробов, ЮМ Рашевский, ВС Собольников, СВ Соколов, АГ Хабибулин К категории политico-правовых исследований миграционной, демографической безопасности относятся также работы ЕМ Андреева, АГ Вишневского, ВА Ионцева и др , посвященные анализу демографических проблем России как угрозы ее национальной безопасности В отечественной научной политологической литературе миграционная и этнокультурная безопасность анализировалась в контексте миграционных процессов СА Панариным, предложившим учитывать необходимость этнического равновесия в ходе политico-правового регулирования миграционных процессов и контроля над миграционной ситуацией в стране, а также при рассмотрении некоторых аспектов национальной безопасности Большое значение имеют исследования АХ Абашидзе, МА Адриановой, ВН Бурлынина, ВИ Власова, НИ Власовой, ВМ Мишурова, ИБ Новокшено-нова, ТМ Регент, МЛ Тюркина, ТЯ Хабриевой, ТН Юрковой и пр , объектом которых выступает анализ правового обеспечения миграционных процессов

Региональные особенности сложившейся миграционной ситуации рассмотрены в работах НА Алексеева, МА Аствацатуровой, ВА Бедрик, Л Бляхер, ВИ Вьюнова, ГС Гончаренко, АВ Дмитриева, ГС Денисова, Е Назаровой, МВ Саава.

Вместе с тем проблеме юридического обеспечения и институционального дизайна миграционной амнистии в контексте современной миграционной правовой политики в современной научной литературе уделено недостаточно исследовательского внимания

Объектом исследования является современная миграционная правовая политика России, а **предметом** – юридическое обеспечение и политico-правовая институционализация миграционной амнистии в условиях этнополитического, экономического и социокультурного развития российской государственности

Цель исследования состоит в институциональном анализе политico-правового института миграционной амнистии в контек-

сте приоритетов и юридических технологий современной миграционной правовой политики в России.

Для достижения поставленной цели исследования ставятся следующие задачи:

- определить понятие «институт миграционной амнистии» как политологической и юридической категории,
- изучить зарубежный опыт по государственно-правовому регулированию миграционной амнистии,
- на основе анализа принципов миграционной политики раскрыть содержание принципов миграционной амнистии,
- изучить влияние миграционной амнистии в системе средств обеспечения национальной безопасности,
- рассмотреть политico-правовую оптимизацию миграционной амнистии в контексте миграционных процессов,
- проанализировать политico-правовые механизмы обеспечения миграционной амнистии в контексте современной миграционной политики,
- выявить региональные особенности политico-правового обеспечения миграционной амнистии на примере Ростовской области

Научная новизна диссертационного исследования состоит в следующем

- 1 Дано рабочее определение института миграционной амнистии как политico-правового явления
- 2 Обобщен зарубежный опыт применения института миграционной амнистии
- 3 Проанализировано влияние миграционной амнистии в системе средств обеспечения национальной безопасности
- 4 Определены принципы миграционной амнистии
- 5 Рассмотрены политico-правовые механизмы обеспечения миграционной амнистии в контексте современной миграционной политики
- 6 Систематизированы политico-правовые механизмы обеспечения миграционной амнистии в контексте современной миграционной политики
- 7 Выявлены региональные особенности применения миграционной амнистии на примере Ростовской области

Основные положения, выносимые на защиту

1 Под институтом миграционной амнистии понимается комплекс согласованных государственной властью правовых и политических средств, обеспечивающих определение и реструктуризацию правового статуса некоторых категорий мигрантов, преимущественно, из стран СНГ, которые к моменту начала ее проведения нелегально пребывали или работали на территории Российской Федерации, без каких бы то ни было санкций к таким мигрантам и их работодателям за нарушение миграционного политico-правового режима. Актуализация института миграционной амнистии связана с проведением институциональных реформ, сконцентрированных на достижении стабильного политического, социально-экономического и демографического развития, национальной безопасности Российской Федерации, целесообразного распределения населения на территории страны, рационального применения интеллектуального и трудового потенциала, как мигрантов, так и российских граждан

В зависимости от продолжения миграционной амнистии выделяют следующие ее виды в зависимости от интенсивности и адресатов – разовую, повторную, постоянную, в зависимости от числа субъектов – индивидуальную и коллективную, в зависимости от правозащитных целей – проводимую с целью фиксации миграционной ситуации или с целью защиты прав мигрантов

2 В зарубежных странах иммиграционный вектор миграционной политики нацелен на защиту национального сектора экономики от негативных последствий масштабных миграционных процессов, осуществляется прагматично-рациональное использование мигрантов в экономических и политических интересах страны с помощью селективного подхода при решении вопроса регулирования численности и одновременном решении проблемы занятости населения. Оптимален опыт немецкой модели, так как предполагает возвращение этнических немцев с целью демографического баланса. В России должна быть разработана система поддержки этнических русских, проживающих как в постсоветских государствах, так и возвращающихся на родину

3 Институт миграционной амнистии выступает в качестве одного из правоохранительных приоритетов миграционной правовой политики, что позволяет организовать нормальное сосуществование мигрантов и граждан в рамках одного государства, которое не будет разрушительным для этнокультурного воспроизведения и станет созидающим в плане диалога культур. Для обеспечения миграционной безопасности Российской государства целесообразна легализация отдельных категорий иностранных граждан, в частности, бывших граждан СССР, которые продолжительное время находятся на территории России, имея не оформленный правовой статус, а также оказание помощи мигрантам в приобретении ими определенного законного статуса и постановке их на миграционный и налоговый учеты.

Политико-правовой механизм минимизации рисков в сфере миграционной безопасности, вызванных нелегальной миграцией, предполагает принятие соответствующего нормативного акта, дифференциацию правового регулирования миграции органами государственной власти по направлениям их деятельности, проведение мероприятий по определению полномочий субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования миграционных процессов на их территории.

4 В России должна проводиться избирательная миграционная амнистия, базирующаяся на следующих принципах приоритета национальных интересов, обеспечения миграционной и этнокультурной безопасности, экономической целесообразности, миграционной адаптивности, селективности, сбалансированности. Методологические подходы к разработке и реализации принципов миграционной амнистии предполагают, что при корректировке миграционной политики, в первую очередь, необходимо реально оценить сложившуюся в настоящее время миграционную и социально-экономическую, политическую, демографическую ситуацию, затем составить прогноз их развития, далее определить приоритеты и основные направления и, наконец, разработать юридические механизмы и технологии реализации миграционной амнистии, соразмерные с реальными экономическими возможностями государства.

5 Субъектами миграционной амнистии могут быть иностранные граждане, лица без гражданства, а также беженцы, которые должны соответствовать следующим критериям документально доказать факт своего нахождения на территории России до 06 02 1992 г (дата вступления Закона «О гражданстве РСФСР» в силу), до 01 07 2002 г (дата вступления ФЗ «О гражданстве РФ» в силу), иметь оплачиваемую работу у конкретного работодателя, располагать доказательствами возможности содержать себя и членов своей семьи в Российской Федерации в пределах прожиточного минимума, не иметь непогашенной или неснятой судимости за совершение преступления, не являться больным наркоманией, ВИЧ-инфекцией либо иным инфекционным заболеванием, которое представляет опасность для окружающих, владеть русским языком

6 Юридическое обеспечение миграционной амнистии в условиях современной трансформации российской государственности предполагает либерализацию миграционного законодательства, смягчение миграционного политico-правового режима, единый порядок управления со стороны государственных органов Миграционную амнистию предпочтительнее проводить отдельным законодательным актом – Федеральным законом либо через Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ «Об объявлении амнистии в отношении лиц, незаконно находящихся на территории Российской Федерации», под действие которого подпадают иностранные граждане, лица без гражданства, беженцы Лица, подпадающие под действие Постановления об объявлении амнистии, не могут быть привлечены к ответственности в связи с нарушением миграционного законодательства

7 Региональные особенности сложившейся миграционной ситуации в Ростовской области обусловлены процессами федерализации и полиэтничности, межнациональной конфликтогенности и нелегальной миграции, кризисным состоянием экономики, безработицей, ростом экстремизма, национализма и ксенофобии в связи с напряженностью в некоторых регионах Северного Кавказа. Институт миграционной амнистии в ходе реализации ми-

грационной политики Ростовской области при регулировании миграционных процессов даст положительные результаты, если будет проведена привязка амнистии к концепции экономического развития области, будут созданы банки данных различных уровней (федерального и регионального), содержащие сведения о различных категориях мигрантов, состояниями миграционного рынка труда и жилья, созданы центры по оказанию правовой помощи мигрантам, предоставлены юридические гарантии и льготы в некоторых сферах экономической, трудовой, коммунальной

Теоретико-методологическая основа исследования. В реализации поставленных задач были использованы современные научные методы сравнительно-правового, формально-догматического, социологического, конфликтологического анализа правовой политики, законодательства и государственного управления. Методы этнополитологии и этносоциологии были привлечены для изучения последствий этнической миграции. Институциональный и социокультурный подходы легли в основу разработки моделей миграционной амнистии с учетом цивилизационной самобытности и культурного многообразия Российского государства

Научно-теоретическая и практическая значимость работы заключаются в том, что результаты политico-правового исследования миграционной амнистии как одного из приоритетов и направлений миграционной правовой политики могут быть использованы для институционального обеспечения построения социального правового государства, национальной миграционной безопасности и экономического развития страны. Комплексный подход к изучению проблем незаконной миграции, выявлению причин и условий, способствующих ей, позволяет переоценить избранные приоритеты, пересмотреть стратегию и тактику реформирования миграционного законодательства.

Некоторые авторские выводы и идеи могут развиваться в отраслевых и межотраслевых науках. Материалы исследования могут использоваться в процессе преподавания юридической конфликтологии, политологии, теории государства и права, конституционного права и других учебных дисциплин

Апробация результатов исследования. Основные идеи, результаты, выводы и рекомендации диссертации отражены в 14 публикациях автора, были представлены в докладах на международных, всероссийских, региональных и межвузовских конференциях

Работа обсуждалась на заседании кафедры государственно-правовых дисциплин Юридического факультета Ростовского юридического института МВД России, а ее некоторые положения использовались в ходе преподавания на данной кафедре юридической конфликтологии и конституционного права. Диссертация рассмотрена и рекомендована к защите на кафедре государственно-правовых дисциплин Юридического факультета Ростовского юридического института МВД России

Структура диссертации обусловлена предметом, целью и задачами исследования и включает в себя введение, две главы, состоящие из семи параграфов, заключение и список литературы

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются цели, задачи, объект и предмет исследования, раскрывается его методология, характеризуется теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, содержатся сведения об эмпирической базе и апробации результатов диссертационного исследования

В первой главе «*Институт миграционной амнистии: теоретико-методологический и политico-правовой анализ*», состоящей из четырех параграфов, проводится изучение категориального аппарата, используемого для анализа института миграционной амнистии, а также оценивается зарубежный и отечественный опыт ее проведения как одного из направлений миграционной правовой политики

В *первом параграфе «Институт миграционной амнистии как политico-правовой феномен»* раскрывается содержание понятия миграционной амнистии, рассматриваются ее основные виды. Автор подчеркивает, что миграционные процессы конца XX – начала XXI вв. являются сложными, и показывает, что в настоящее время нет единого подхода к пониманию миграционной амнистии

Анализируя различные интерпретации миграционной амнистии, диссертант предлагает свое определение, делая акцент на том, что ее проведение осуществляется без применения каких бы то ни было санкций к мигрантам и их работодателям за нарушение миграционного режима. Однако для достижения и сохранения желаемого результата проведение амнистии должно осуществляться в комплексе с другими мерами

Рассматривая ее различные формы и виды, автор указывает, что в зависимости от продолжения миграционной амнистии выделяют следующие ее виды – разовую, повторную, в зависимости от числа субъектов – индивидуальную и коллективную, в зависимости от правозащитных целей – проводимую с целью констатации совершившегося факта или с целью защиты

В ходе диссертационного исследования автор раскрывает признаки института миграционной амнистии, отражающие юридические аспекты данного понятия

Во *втором параграфе «Государственно-правовое регулирование миграционных процессов: зарубежный опыт»* рассматриваются зарубежный опыт применения института миграционной амнистии как одного из направлений при формировании миграционной политики на примере таких стран, как США, Германия, Франция, Испания. Автор отмечает, что своевременное и системное изучение опыта зарубежных стран, осуществляющих уже длительное время планомерное привлечение в экономику иностранных рабочих, обладающих большим опытом проведения политики социально-экономической ассимиляции и интеграции иностранцев в национальные общества, должны стать важным элементом в системе мер по выработке направлений развития иммиграционной политики нашей страны

Автор полагает, что необходимо использовать положительный опыт грамотно проведенной миграционной политики США. По примеру США, в категорию приоритетных могут быть включены родственники граждан России, потенциальные инвесторы, представители востребованных профессий, союзники России, изгнанные за это из других государств, служащие, контрактники и другие лица, связанные с Российской армией, части которой дислоцированы на территории других стран

Далее в работе анализируется опыт Германии в реализации модели миграционного развития и отмечается то, что он может быть полезен для России. Можно разработать более эффективную систему поддержки этнических россиян, проживающих как в постсоветских государствах, так и возвращающихся на родину. Такая попытка может быть осуществлена с помощью законодательства, благоприятствующего принятию соотечественников из-за рубежа. За счет вышеуказанной категории иммигрантов возможно обеспечить людскими ресурсами важные геополитические и геостратегические регионы Российской Федерации путем предоставления им определенных льгот, что приведет к скорейшей их интеграции в общество и в то же время будет привлекатель-

ным как для мигрантов, так и для России с рациональной точки зрения

В третьем параграфе «Миграционная амнистия в системе политico-правовых средств обеспечения национальной безопасности» автор показывает, что нелегальная миграция представляет угрозу национальной безопасности ввиду политической и экономической дестабилизации. По его мнению, институт миграционной амнистии в условиях современного российского общества необходим для придания миграционным процессам позитивной направленности

Автор также доказывает, что задачами проведения миграционной амнистии в аспекте обеспечения национальной безопасности являются сокращение неконтролируемых нелегальных миграционных потоков, привлечение в страну квалифицированных трудовых ресурсов, проведение политики протекционизма в отношении расселения мигрантов, предоставление нормальных социально-экономических условий адаптации мигрантов и их семей, стимулирование добровольного переселения соотечественников, дальнейшее развитие миграционного законодательства, в том числе, в части сокращения сроков получения российского гражданства для определенных категорий мигрантов, совершенствование миграционного учета иностранных граждан, обеспечение экономической стабильности и приведение в нормативное русло проблему неуплаты налогов и денежных переводов

В целом диссертант делает вывод о том, что для обеспечения национальной безопасности страны одним из основных средств в арсенале имеющихся в настоящее время, является оправданная легализация отдельных категорий иностранных граждан

Автор анализирует концепцию национальной безопасности Российской Федерации в контексте формирования юридических механизмов обеспечения миграционной безопасности. Далее диссертант рассматривает основные точки зрения на место и значение института миграционной амнистии в системе политico-правовых средств обеспечения национальной безопасности. Делается вывод, что в большинстве современных полиглоссических госу-

дарств одним из серьезнейших источников формирования угроз для общества и государства является нелегальная миграция

Институт миграционной амнистии выступает одним из главных ориентиров миграционной правовой политики, что позволяет организовать нормальное сосуществование мигрантов и граждан в рамках одного государства, которое не будет разрушительным для этнокультурного воспроизведения и станет созидательным в плане диалога культур

Анализируя особенности миграционной ситуации в Российской Федерации, автор предлагает политico-правовой механизм минимизации рисков в сфере национальной безопасности, вызванных в первую очередь нелегальной миграцией, включающий в себя мероприятия по определению полномочий субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования миграционных процессов на их территории, дифференциацию форм и способов правового регулирования миграции органами государственной власти по направлениям их деятельности, принятие амнистирующего нормативного акта

Четвертый параграф «Принципы миграционной амнистии» посвящен исследованию основополагающих ценностей и средств их достижения в ходе формирования миграционной правовой политики. Автор отдельно рассматривает общие принципы миграционной политики, которые являются основой для формирования принципов миграционной амнистии, и специальные, направленные на институционализацию ее

В работе автором, с учетом сложившейся миграционной обстановки в стране, разработана типология принципов миграционной амнистии. Особо следует отметить принцип приоритета государственных интересов. Государственно-правовое регулирование в области миграционных отношений в связи с необходимостью сохранения и защиты национальной безопасности заключается в закреплении правовыми средствами системы мер, направленных на обеспечение безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз в связи с массовой миграцией. Соискатель показывает, что миграционная амнистия в системе мер обеспечения национальной безопасности должна

занимать одно из ведущих мест Особо в работе анализируется система обеспечения этнокультурной безопасности как одной из составных частей национальной безопасности

В диссертации раскрывается принцип системности, так как совокупность государственных органов для реализации института миграционной амнистии должна быть приведена в последовательную, не противоречащую нормативным правовым актам систему, где вполне допустима относительная самостоятельность отдельных органов и их должностных лиц по отношению к системообразующему органу Государственные и негосударственные структуры (органы) должны образовать единую систему в реализации института миграционной амнистии Использование помощи негосударственных структур во многом будет необходимо для преодоления мигрантами психологического барьера при легализации, так как общеизвестно, что мигранты не идут на контакты с правоохранительными органами

Принцип адекватности определяет необходимый набор составляющих миграционной амнистии, соответствующей социальной, экономической, политической, а также демографической обстановке в РФ Особую роль в содержании института миграционной амнистии играет информационный компонент

В условиях современной российской государственности принцип интеграции позволит применить различные модели миграционной амнистии для повышения эффективности функционирования, как всей системы общества, так и правовой, в частности, на основе социально-экономических финансовых ресурсов, применения передовых цифровых технологий и др Некоторыми из направлений претворения данного принципа в жизнь являются разработка мер по обустройству мигрантов и включение их в федеральные, межрегиональные и региональные программы социально-экономического развития, разработка мер по содействию адаптации легализованных мигрантов и интеграции их в российское общество

Принцип селективности автором рассматривается как принцип дифференциации на определенные категории мигрантов Государство заинтересовано в мигрантах, имеющих востребованные

в России профессии либо располагающих финансами, способных дать рабочие места для россиян, и не заинтересовано в эмиграции отечественных квалифицированных специалистов за рубеж. Селективный подход предполагает применение заградительных мер в отношении «ненужных» стране иностранных граждан, но вместе с тем он подразумевает проведение более гибкой иммиграционной политики по отношению к иностранным работникам в условиях дефицита национальных трудовых ресурсов.

Принцип научности подразумевает сбор и обобщение передового опыта, а также выработку основных научных положений, концепций, которые могут лежать в основе разработки тех или иных необходимых нормативных актов при реализации института миграционной амнистии.

В завершение параграфа диссертант приходит к выводу, о том, что обязательным условием претворения в жизнь института миграционной амнистии является определение основных, руководящих начал, которые должны характеризовать наиболее важные черты ее содержания. Выражение таких принципов в обобщенных тезисах, по мнению автора, является важным для понимания их взаимодействия, формирования представления о них как о едином комплексе, охватывающем экономические, политические, социальные, правовые, а также информационные основы института миграционной амнистии.

Вторая глава «Миграционная амнистия в правовой политике современной России» включает в себя три параграфа, посвященных анализу юридических механизмов и политico-правовых технологий институционализации миграционной амнистии.

В первом параграфе «Политико-правовая институционализация миграционной амнистии» автором рассматриваются различные проекты и институциональные модели миграционной амнистии в условиях политico-правового развития современной российской государственности.

Диссертант, анализируя процедуру, результаты и этапы проведенного в 2005 году эксперимента по реализации института миграционной амнистии (в результате которого легализовано около 7 тыс. мигрантов), способствовавшего определенному числу трудо-

вых мигрантов урегулировать свой правовой статус, пришел к выводу, что осуществлена необходимая отработка технологии легализации трудовых мигрантов для возможного распространения эксперимента на остальные субъекты Российской Федерации

Диссертант полагает, что одними из важнейших юридических характеристик и приоритетов миграционной правовой политики должны стать доступные и прозрачные правовые режимы и процедуры привлечения мигрантов в страну Второй вектор приоритетного развития миграционной правовой политики – это постоянный государственно-правовой контроль в сфере миграции со стороны соответствующих государственных органов

Автор обращает внимание на то, что проблема политико-правовой институционализации миграционной амнистии предполагает развитие следующих направлений миграционной правовой политики

- определение приоритетных отраслей экономической системы, особо нуждающихся в рабочей силе, и соответствующих профессий, вакантных должностей, на которые можно пригласить квалифицированных иностранных специалистов,

- выстраивание единой системы государственного миграционного контроля, от прибытия и размещения иностранцев до их выезда,

- широкомасштабная и системная работа по социально-экономической и культурной адаптации как переселяющихся в Россию соотечественников, так и иностранцев,

- проведение мониторинга законности получения российского гражданства иностранными гражданами,

- регулирование механизма взаимодействия органов ФМС с другими правоохранительными органами в сфере информационного обмена,

- привлечение широкой научной общественности, а не только узкого круга специалистов, к обсуждению концептуальных основ миграционной правовой политики, предлагаемых для первоочередной реализации, среди которых должны быть разработаны правовые, политические, социально-экономические, демографи-

ческие, силовые, идеологические, информационно-аналитические подходы и принципы миграционной правовой политики

Далее автор делает вывод, о том, что для урегулирования правового статуса мигрант должен отвечать следующим критериям быть иностранным гражданином одного из государств СНГ, беженцем, лицом без гражданства на дату начала проведения легализации, документально доказать факт своего нахождения на территории России до 06 02 1992 г (дата вступления в силу Закона «О гражданстве РСФСР»), до 01 07 2002 г (дата вступления в силу ФЗ «О гражданстве РФ») Установление факта постоянного проживания на территории России имеет юридическое последствие для лиц, прибывших на территорию РФ на постоянное место жительство до 02 02 1992 г и после указанной даты Бремя доказывания постоянного проживания на территории России до 6 февраля 1992 года и после указанной даты лежит на заявителе, он также должен иметь работу, оплачиваемую конкретным работодателем, располагать доказательствами возможности содержать себя и членов своей семьи в Российской Федерации в пределах прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации, где пребывают нелегальный мигрант и члены его семьи, не прибегая к помощи государства, не иметь непогашенной или неснятой судимости за совершение преступлений на территории Российской Федерации либо за ее пределами, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом, не привлекаться к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в части обеспечения режима пребывания в Российской Федерации, не иметь запрета на въезд в Россию в связи с выдворением, а также другими, установленными законодательством и международными соглашениями причинами, не являться больным наркоманией либо иметь сертификат об отсутствии заболевания, вызванного вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), либо не страдать одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, владеть русским языком

Рассматривая на основе зарубежного опыта этапы осуществления миграционной амнистии, автор делает вывод, что прове-

дение процедуры легализации предполагает три стадии. Первая – подготовительная, связанная со сбором и анализом имеющегося зарубежного опыта, научным, информационным, институционально-правовым обеспечением. Длительность второй стадии – 12 месяцев. Вторая стадия связана непосредственно с проведением легализации. Продолжительность – 6 месяцев. Заключительная стадия – анализ и оценка результатов проведения легализации.

Одновременно автор подчеркивает, что необходимо учитывать, тот факт, что при проведении миграционных амнистий необходимо тщательно прогнозировать результаты во избежание случайных побочных эффектов. Как свидетельствуют специалисты МОТ, кампании по легализации могут вести не только к таким негативным последствиям, как наплыв новых нелегалов, но и к вытеснению легализовавшихся мигрантов в теневую экономику из-за их низкой конкурентоспособности как с местными работниками, так и нелегальными мигрантами.

Во *втором параграфе «Институционально-правовое обеспечение миграционной амнистии»* предлагаются конкретные механизмы и технологии института миграционной амнистии в современной российской правовой политике.

Автор обращает особое внимание на то, что система мер, обеспечивающих применение института миграционной амнистии, должна строиться на аргументированной стратегии, вписанной в общую парадигму государственно-правового развития. Законодательная база в данной сфере должна создать цивилизованный рынок рабочей силы и защитить свой трудовой рынок от наплыва нелегальных мигрантов.

По мнению диссертанта, миграционная амнистия может выступать в виде разовой акции по легализации незаконно проживающих и работающих мигрантов или же представлять либерализацию отдельных положений миграционного законодательства, которое должно обеспечить «эволюционное» изменение миграционной политики в сторону снижения административных барьеров. Россия имела опыт проведения кратковременной акции по легализации в 2005 году, однако российские законодатели в

реализации миграционной политики пошли по пути либерализации законодательства – был принят ФЗ «О миграционном учете», вносились изменения и дополнения в ФЗ «О гражданстве РФ» и ФЗ «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства», также был принят ряд подзаконных актов во исполнение вышеперечисленных

Анализ автором основных направлений развития правового обеспечения миграционных процессов в Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что иммиграционная составляющая миграционной политики Российской Федерации находится на стадии становления Диссертант, обращает особое внимание на то, что система мер, обеспечивающих проведение миграционной амнистии в России, должна строиться на аргументированной стратегии, вписанной в общую парадигму государственно-правового развития страны

Далее автор предлагает принять Федеральный закон или Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ «Об объявлении амнистии в отношении лиц, незаконно находящихся на территории Российской Федерации» В данном акте амнистии должны найти отражение основные принципы и цели миграционной амнистии, понятия и виды миграционной амнистии, субъекты миграционной амнистии, полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере реализации миграционной амнистии, интеграция мигрантов в российское общество, государственный мониторинг миграции

По мнению соискателя, под действие Постановления об объявлении амнистии подпадают иностранные граждане, лица без гражданства, беженцы Автор предлагает в целях реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению дополнить «Положение об организации работы с соотечественниками », утвержденное постановлением Правительства РФ от 25 06 2007 года, нормой, позволяющей рассматривать заявления о выдаче свидетельства участникам государственной программы лицам, въехавшим на территорию РФ до начала действия программы

Лица, подпадающие под действие Постановления об объявлении амнистии, не могут быть привлечены к ответственности в связи с нарушением миграционного законодательства

Следует возложить применение Постановления об объявлении амнистии на органы федеральной службы безопасности, органы внутренних дел, органы федеральной миграционной службы, в части своих полномочий – на органы налоговой службы. Постановление об объявлении амнистии подлежит исполнению в течение шести месяцев со дня вступления его в силу

Завершает параграф анализ институционального обеспечения миграционной амнистии, которое представлено в настоящее время совокупностью государственных органов различных уровней. Однако автор полагает, что необходимо активно использовать и негосударственные структуры для получения запланированных результатов

В третьем параграфе «Институт миграционной амнистии в контексте региональной миграционной политики (на примере Ростовской области)» диссертант исследует миграционные процессы в Ростовской области и рассматривает использование института миграционной амнистии в данном регионе

Как показывает автор, в настоящее время Ростовская область входит в первую десятку субъектов России по числу находящихся здесь мигрантов. Ростовская область – один из многонациональных и густонаселенных субъектов России, где компактно проживают около 120 национальностей, и решение миграционных задач является приоритетными направлениями курса областной администрации в проводимой миграционной политике

Диссертант также отмечает, что в ходе формирования современной миграционной политики России необходимо учитывать региональную составляющую, обеспечивая баланс интересов федерального центра и субъектов Федерации

Автор подчеркивает, что одним из эффективных средств в реализации миграционной правовой политики будут региональные программы регулирования миграции населения

Далее соискатель отмечает, что, к сожалению, в период проведения пробных мини-миграционных амнистий Ростовская область не была охвачена Но, учитывая многолетнее компактное проживание на ее территории различных национальностей, особенности геополитического положения, именно Ростовскую область можно использовать в качестве пилотного региона при реализации данного института

На основе проведенного исследования автором выработаны основные принципы региональной миграционной политики с учетом особенностей нашего региона

Институт миграционной амнистии в контексте миграционной политики Ростовской области при регулировании миграционных процессов, по мнению доктора наук, дает положительные результаты, если сделать акцент на определении концепций экономического развития области, создать банки данных различных уровней (федерального и регионального), содержащие сведения о различных категориях мигрантов, состоянии рынка труда, жилья, проводить активную информационную кампанию с использованием средств массовой информации, Интернет для освещения государственной и региональной миграционной политики, создать центры по оказанию, прежде всего, правовой помощи мигрантам, предоставить определенные льготы для предпринимателей, обеспечивающих рабочие места для переселенцев, предоставить льготные условия мигрантам для развития жилищного строительства, создать на территории России системы миграционных банков, использовать позитивный зарубежный опыт регулирования миграционных процессов

В заключение параграфа автор обосновывает вывод, что миграционная ситуация в стране, в целом и в составляющих ее субъектах Федерации, постоянно меняется и подвержена влиянию многих факторов В работе анализируется, как по мере поступательного развития России отдельные положения государственной миграционной правовой политики (и на федеральном, и на региональном уровнях) должны дополняться, уточняться, конкретизироваться и корректироваться в соответствующих нормативных актах

В **заключении** диссертационной работы автор формулирует выводы о результатах исследования, которые непосредственно связаны с аргументацией основных положений, вынесенных на защиту, определяет перспективы изучения проблем института миграционной амнистии

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях автора

Статьи в рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для публикации результатов диссертационных исследований:

1 Казарян К В Влияние иммиграционных процессов на политico-правовое развитие современного российского общества // Научная мысль Кавказа. 2006 №1–4 Дополнительный выпуск 2 – 0,3 п л

2 Казарян К В Институт миграционной амнистии как политico-правовой феномен // Юристъ-Правоведъ 2008 № 1 – 0,5 п л

Иные публикации:

3 Казарян К В Иммиграционная амнистия как одно из средств обеспечения национальной безопасности // Миграционная безопасность Сборник материалов Международной научно-практической конференции 15–16 июня 2006 г Ростов-на-Дону, 2006 – 0,3 п л

4 Казарян К В Миграционная правовая политика России основные приоритеты // Регулирование миграционных процессов в Российской Федерации политические, юридические и правоохранительные аспекты Материалы Международной научно-практической конференции 7–8 июня 2007 г Ростов-на-Дону, 2007 – 0,6 п л

5 Казарян К В Миграционная амнистия в системе средств обеспечения национальной безопасности // Актуальные проблемы и факторы совершенствования системы государственного и муниципального управления современной России Сборник материалов всероссийской научно-практической конференции молодых ученых Ростов-на-Дону, 2007 – 0,4 п л.

6. Казарян К В Миграционная амнистия как политико-правовой институт в современном российском обществе // Порядок общества идеал в истории политico-правовой мысли и современность Межвузовский научный сборник / Под ред П П Баранова и др Ростов-на-Дону, 2007 – 0,4 п л

7 Казарян К В Особенности социально-культурных и политico-правовых условий интеграции трудящихся-мигрантов в современном российском обществе // Региональная власть политico-правовые аспекты реализации и осуществления Межвузовский научный сборник / Под ред П П Баранова и др Ростов-на-Дону, 2007 Т 2 – 0,6 п л

8 Казарян К В Институт миграционной амнистии зарубежный опыт (уроки для России) // Порядок общества актуальные проблемы социально-правовой теории Межвузовский научный сборник / Под ред П П Баранова и др Ростов-на-Дону, 2008. – 0,4 п л

9 Казарян К В Права человека в полиэтническом обществе в контексте миграционной политики // Материалы диссертационных исследований докторантов, альянктов, аспирантов и соискателей Сборник научных трудов Ростов-на-Дону, 2007 – 0,3 п л

10 Казарян К В Миграционная амнистия и ее последствия в контексте денежных переводов мигрантов // Миграционные процессы на юге России Сборник материалов Международной научно-практической конференции 26–27 мая 2008 г Ростов-на-Дону СКАГС, 2008 – 0,3 п л

11 Казарян К В Институционально-правовое обеспечение миграционной амнистии // Перспективы государственно-правового развития России в XXI веке Материалы Всероссийской научно-теоретической конференции 23 апреля 2008 г Ростов-на-Дону-Таганрог, 2008 – 0,6 п л

12 Казарян К В Принципы миграционной амнистии //Актуальные проблемы борьбы с коррупцией Сборник материалов Международной научно-практической конференции 19–20 июня 2008 г Ростов-на-Дону, 2008 Т 2 – 0,3 п л

13 Казарян К В Молодежь и миграционные процессы в современной России // Миграционный порядок Сборник материа-

лов научно-практической конференции 23–24 октября 2008 г Ростов-на-Дону РЮИ МВД России, 2008 Ч 1 – 0,2 п л

14 Казарян К В Молодежь и современная правовая миграционная политика // Молодежь как инновационный ресурс развития современного общества Сборник тезисов докладов межрегиональной научно-практической междисциплинарной конференции студентов и молодых ученых Юга России 5–6 ноября 2008 г Ростов-на-Дону СКАГС, 2008 – 0,2 п л

Формат 60x84/16 Объем 1,5 п л Набор компьютерный
Гарнитура Таймс Печать ризография Бумага офсетная
Тираж 100 экз Заказ №

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