

САВЧЕНКО АНДРЕЙ АНДРЕЕВИЧ

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ
ПРОЦЕССОВ В РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ
(ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ И ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ)**

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

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

**КРАСНОДАР
2009**

Диссертация выполнена на кафедре теории и истории государства и права Краснодарского университета МВД России

Научный руководитель: заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор
Рассказов Леонид Павлович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Працко Геннадий Святославович

кандидат юридических наук, доцент
Галкин Александр Георгиевич

Ведущая организация: Южный федеральный университет

Защита диссертации состоится 1 декабря 2009 г. в 10 час. на заседании объединенного диссертационного совета по защите докторских и кандидатских диссертаций по юридическим наукам ДМ 220.038.10 при ФГОУ ВПО «Кубанский государственный аграрный университет» по адресу: 350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13, главный учебный корпус, ауд. 215.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Кубанского государственного аграрного университета (350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13).

Автореферат разослан « ____ » _____ 2009 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

В.П. Камышанский

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования.

Миграционные процессы, масштабы которых все более возрастают, оказывают существенное влияние на социально-экономическую и политическую сферу жизни как мирового сообщества в целом, так и отдельных стран. С одной стороны, миграция в условиях глобализации экономики является необходимым механизмом перераспределения трудовых ресурсов, а с другой — создает комплекс трудноразрешимых проблем. Их решение в России осложняется несовершенством миграционного законодательства и недостаточной эффективностью контроля за миграционными процессами.

В настоящее время для нашей страны характерна высокая активность внешней миграции, вызывающая рост незаконных перемещений иностранцев. По оценкам Федеральной службы государственной статистики, количество нелегальных мигрантов в России к 2010 г. составит от 9 до 14 миллионов человек¹. Президент Российской Федерации Д.А.Медведев в Послании Федеральному Собранию РФ обратил внимание на необходимость совершенствования правового регулирования миграционных процессов: «Обращаю особое внимание – надо оптимизировать организацию миграционных процессов внутри страны. И создать реальные условия для повышения мобильности российских граждан – как эффективного перераспределения трудовых ресурсов, так и обеспечения права граждан на труд. Своего совершенствования требуют и механизмы регулирования внешней миграции. Они должны, наконец, получить правовое оформление, адекватное потребностям нашей страны, масштабам самой миграции»².

¹ Статистический сборник. Росстат, М., 2005.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ 05.11.2008г.//Российская газета. 2008, 6 ноября.

Совершенствование правовых механизмов регулирования миграционных отношений, по мнению автора, предполагает два основных направления: анализ и использование современного зарубежного опыта, а также исторического опыта России. При этом научное изучение опыта других стран ведется достаточно активно, чего нельзя сказать об истории регулирования миграционных отношений в нашей стране. В этой связи особую актуальность приобретает историко-правовой анализ механизма правового регулирования данной сферы, который позволит выявить позитивные и негативные аспекты различных подходов, определить пути устранения пробелов в современном миграционном законодательстве и направления его совершенствования.

Исследование истории правового регулирования территориального перемещения населения в России в период с начала XVIII в. до настоящего времени актуально для построения научной модели преемственного процесса развития миграционного законодательства. Формирование нормативной базы регулирования миграции осуществлялось в сложных условиях многократных реформ и политических потрясений. Несмотря на это, ряд объективных факторов (большие размеры государства, неравномерность хозяйственного освоения различных регионов, существенные отличия плотности их населения), действовавших на протяжении всего исследуемого периода, определял преемственность миграционного законодательства. В связи с этим изучение историко-правовых аспектов регулирования миграционных отношений позволяет выявить как стабильные на протяжении нескольких исторических периодов подходы к формированию норм права, так и элементы механизма правового регулирования, использовавшиеся в течение короткого времени для решения конкретных проблем.

Выявление устойчивых и динамичных элементов системы миграционного права актуально для определения форм использования исторического отечественного опыта в совершенствовании миграционного законодательства. Так, потребность освоения вновь присоединенных

территорий определила большое внимание дореволюционного законодателя к разработке экономических и иных стимулов для переселенцев. В настоящее время требуется изучение и учет этого опыта с целью усиления стимулов для соотечественников к репатриации в соответствии с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию, утвержденной Указом Президента РФ от 22.06.2006г. №637.

Хронологические рамки исследования охватывают период с начала XVIII в. до настоящего времени. Определяя хронологические границы, автор исходил из необходимости последовательно проследить процесс формирования и развития миграционного законодательства в российском государстве. Нижний хронологический рубеж определен появлением нормативной базы, регулирующей миграцию населения. Верхняя временная граница выбрана с учетом необходимости дать практические рекомендации по совершенствованию действующего миграционного законодательства.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в ходе миграционных процессов.

Предмет исследования составляют правовые основы миграционных процессов в российском государстве и факторы, определяющие их особенности.

Степень разработанности проблемы. В России миграционные процессы играли активную политическую и социально-экономическую роль и являлись предметом научных исследований ученых самых разных направлений на протяжении всего изучаемого периода.

Первые отечественные исследования миграционных процессов были предприняты в конце XIX в. Г.К. Гинсом, В.Н. Григорьевым, И.А. Гурвичем, А.А. Исаевым, А.А. Кауфманом, В.О. Ключевским и др.¹ в связи с

¹ Гинс Г.К. Переселение и колонизация. СПб., 1913; Гурвич И.А. Переселение крестьян в Сибирь. М., 1888; Исаев А.А. Переселение в русском народном хозяйстве. СПб., 1891; Ключевский В.О. Краткое пособие по русской истории. СПб., 1899; Мыш М.И. Об иностранцах в России. СПб., 1888; Коркунов В.М. Русское государство и право. Пособие к

процессами колонизации территорий Сибири и Дальнего Востока. Тематика этих работ определила их практическую направленность и большое внимание к сбору и обобщению эмпирического материала. Сформированные в это время концептуальные подходы стали основой правового регулирования миграционных процессов в последующие периоды.

В советской период изучение миграционных процессов концентрировалось на анализе экономико-демографических аспектов миграции. Ряд научных исследований был посвящен разработке теорий миграций и понятийного аппарата.

Значительный вклад в изучении проблем миграции населения внес В.И. Переведенцев¹, который на основе огромного статистического материала раскрыл факторы миграций и механизмы регионального перераспределения населения. Большой интерес представляет работа А.В. Топилина, в которой проанализированы масштабы и направления миграционных потоков в СССР и влияние миграционных процессов на межрегиональное перераспределение трудовых ресурсов².

Усиление интереса к изучению миграционных процессов наблюдается с конца 80-х годов XX века. Главное внимание исследователей сосредоточилось на анализе новой миграционной ситуации, ее взаимосвязи с этническими конфликтами, экономическим кризисом, политической дифференциацией постсоветского пространства. Значительный вклад в исследование названных проблем внесла монография В.А. Ионцева³, в которой предложена классификация имеющихся подходов к изучению миграции. обстоятельный анализ этой проблематики дан в работе Е.С. Красинца⁴, охватившей широкий круг вопросов: трудовую миграцию из

лекциям. Т. 1. СПб., 1892; Андреевский И.Е. Полицейское право. СПб., 1874. Т.1; Кауфман А.А. Переселение и колонизация. СПб., 1905.

¹ Переведенцев В.И. Методы изучения миграции населения. М., 1975.

² Топилин А.В. Территориальное перераспределение трудовых ресурсов в СССР. М., 1975.

³ Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения. М., 1999.

⁴ Красинец Е.С. Международная миграция населения в России в условиях перехода к рынку. М., 1997.

страны, использование в России иностранной рабочей силы и т.д. По этой же тематике опубликовано исследование Е.С. Красинца, Е. Кубишина и Е. Тюрюкановой¹, посвященное нелегальной миграции в Россию. На основе разработанной авторами оригинальной методики в нем дана оценка количества нелегальных иммигрантов и их видовая структура.

Особое внимание в исследованиях последнего десятилетия XX в. уделяется проблемам беженцев и вынужденных переселенцев. Анализу последствий вынужденной миграции, проблемам обустройства и адаптации беженцев посвящены работы Г.С. Витковской², Т.М. Регент³, В.В. Амелина Е.А. Назаровой, А.А. Сусоколова⁴. Проблемы типологизации миграционных процессов, выявления факторов миграционной ситуации всесторонне изучались В.И. Мукомелем⁵, Л.Л. Рыбаковским⁶.

Ряд современных исследований посвящен вопросам правового регулирования миграционных процессов, что связано с необходимостью совершенствования миграционного законодательства. Так, в сборнике, опубликованном Институтом этнологии и антропологии РАН, наиболее подробно анализируется материал о правовом поле, в котором осуществляются миграционные процессы.⁷ Проблемам регулирования миграции посвящены труды Т.М. Регент⁸, в которых рассмотрен широкий круг вопросов государственного управления вынужденной миграции и регулирования иммиграционных процессов. Анализ законодательства по определению статуса мигрантов, приобретения гражданства осуществляется

¹ Красинец Е.С., Кубишин Е., Тюрюканова Е. Нелегальная миграция в России. М., 2000.

² Витковская Г.С. Вынужденная миграция: проблемы и перспективы. М., 1993.

³ Регент М. Российское государство — вынужденным переселенцам. М., 1998.

⁴ Амелин В.В., Назарова Е.А., Сусоколов А.А. Интеграция беженцев и переселенцев в российский социум. Оренбург, 1997.

⁵ Вынужденные мигранты на Северном Кавказе: Правовые основы и практика регулирования вынужденных миграций в субъектах Российской Федерации / Под ред. Мукомеля В.И., Паина Э. М., 1997; Мукомель В.И. Миграционная политика и политика интеграции: социальное измерение / Россия реформирующаяся. М., 2008.

⁶ Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М., 1987.

⁷ Вынужденные мигранты и государство / Под ред. В.А. Тишкова. М., 1998.

⁸ Регент Т.М. Иммиграция в Россию. М., 1997; Она же. Миграция в России: проблемы государственного управления. М., 1999.

в работах Е.И. Филипповой¹, С.Б. Ягодина². Критический обзор действующей правовой базы, регулирующей миграцию населения, дается Н.А. Ворониной³.

Функционирование структур государственного управления миграционными процессами рассматривалось в исследованиях Н.Н. Тоцкого⁴, И.М. Гаврилова⁵, Г.Н. Селезнева⁶, А.Д. Назарова⁷, Г.С. Глущенко⁸.

Большое внимание в современных исследованиях продолжает уделяться экономико-правовым аспектам миграции. Проблемы трудовой миграции рассматриваются в фундаментальной работе А.Н. Каменского⁹. В данной монографии обобщен мировой опыт привлечения и использования иностранной рабочей силы, проанализированы экономические и правовые механизмы регулирования международного трудового обмена.

Отдельно выделим работы А.В. Алиевой, В.С. Белозерова, Е.М. Лысенко, С.В. Рязанцева, М.В. Саввы, посвященные миграционным процессам на юге России¹⁰. В исследованиях этих авторов раскрыты

¹ Филиппова Е.И. Правовое положение мигрантов в городах России. М., 1999.

² Ягодин С.Б. Миграция в России: реализация права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в субъектах Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2001. № 3(36). С. 184, 185.

³ Воронина Н.А. Правовое регулирование миграции в России // Вынужденные мигранты: интеграция и возвращение / Институт этнологии и антропологии РАН. М., 1997.

⁴ Тоцкий Н.Н. Государственно-правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации. М., 1998.

⁵ Гаврилова И.М. Миграционная политика в России // Россия и мусульманский мир. 1995. №8. С. 31–35.

⁶ Селезнев Г.Н. Переселенцам и беженцам – государственную заботу // Миграция в России. М., 1999.

⁷ Назаров А.Д. Миграционная политика России // Обозреватель. 1996. № 4.

⁸ Глущенко Г.С. Государственная политика в области трудовой миграции // Внешняя торговля. 1995. № 1.

⁹ Каменский А.Н. Проблемы международного трудового обмена и Россия. М., 1999.

¹⁰ Алиева А.В. Особенности миграции дагестанских народов на территорию Ставропольского края во второй половине XX века // Проблемы миграции и опыт ее регулирования в полиэтническом кавказском регионе. Ставрополь, 2003; Белозеров В.С., Ганеева Е.И. Миграционные процессы на Ставрополье // Проблемы расселения: история и современность. М., 1997; Лысенко Е.М. Миграция населения на Северном Кавказе как проблема социологического анализа. Ставрополь, 2000; Рязанцев С.В. Миграционная ситуация в Ставропольском крае в новых геополитических условиях. Ставрополь, 1999;

политические и социально-экономические факторы, определяющие региональные особенности правового регулирования миграции.

Заслуживают внимания конкретные диссертационные исследования, посвященные теоретико-правовому анализу миграционного права (М.Р. Вокуев), свободе передвижения, выбору места пребывания и жительства мигрантов (И.В. Плаксина), правовому статусу беженцев и вынужденных переселенцев (О.В. Губина, А.Н. Жеребцов, Н.А. Зорин), вопросам влияния миграционных процессов на преступность (Ю.И. Вьюнов, Ю.А. Кузьменко, А.Н. Шкилев).

В зарубежной науке общими проблемами миграций в мире и осмыслением вопросов воздействия иммигрантов на принимающие страны, их общественную и экономическую сферы, занимаются К. Джоппке, Дж. Холлифилд, Дж. Симон, П. Сталкер¹.

Таким образом, анализ научных исследований по проблемам миграции свидетельствует об устойчивом росте интереса к миграционным процессам и постоянном расширении тематики изучаемых вопросов. Среди актуальных направлений правовых исследований необходимо выделить следующие: защита прав мигрантов; государственная миграционная политика и ее динамика; правовое обеспечение адаптации мигрантов в принимающих сообществах.

Вместе с тем, современное состояние и тенденции развития миграционных процессов нуждаются в дальнейшем научном осмыслении в рамках юридической науки. До настоящего времени в историко-правовой науке остаются недостаточно изученными многие важные вопросы. В

Рязанцев С. Внутривоссийская миграция населения: тенденции и социально-экономические последствия // Вопросы экономики. 2005. № 7; Савва М.В. Миграция в Южном федеральном округе // Этническая ситуация и конфликты в государствах СНГ и Балтии. М., 2005; Савва М.В. Миграционные мифы Краснодарского края и опыт интеграции мигрантов в местное сообщество // Проблемы миграции и опыт ее регулирования в полиэтническом Кавказском регионе. Ставрополь, 2003.

¹ Hollifield J.S. Immigrants, markets and states. Harvard, 1992; Joppke C. Immigration and the Nation-State. Oxford, 1999; Simon J. The Economic Consequences of Immigration. Cambridge, 1989; Stalker P. The Work of Strangers: A Survey of international Labor Migration. Geneva, 1994.

первую очередь, к ним относятся исторический опыт и принципы правового регулирования миграционных отношений. Как показывает анализ научных исследований в области правового регулирования миграции, в большинстве работ их авторы либо не обращаются к теме правовых принципов, либо ограничиваются рассмотрением принципов миграционной политики, иногда отождествляя их с принципами правового регулирования миграционных отношений. Достаточно часто исследования исторического опыта не связаны с потребностями практики современной России.

С учетом изложенного, автор стремился реализовать основную **цель диссертационного исследования** — выявить закономерности и особенности правового регулирования миграционных процессов в российском государстве на разных исторических этапах его развития.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих **задач**:

- раскрыть и обосновать содержание понятий «миграция» и «миграционный процесс» в контексте юридической науки;
- определить содержание принципов правового регулирования миграционных отношений;
- охарактеризовать миграционный процесс в дореволюционный период;
- выявить правовые основы управления миграционными процессами в советском государстве;
- раскрыть особенности формирования миграционного законодательства в постсоветской России;
- определить факторы и направления изменения концепции правового регулирования миграционных процессов;
- предложить подходы к решению проблем совершенствования миграционного законодательства в Российской Федерации и ее субъектах.

Теоретико-методологическая основа исследования. В соответствии с особенностями темы, объекта и предмета исследования в диссертации

применена система принципов и методов, позволяющих достичь цель исследования, решить его задачи и обеспечить достоверность полученных результатов.

Методологическую основу диссертационной работы составили принципы историзма и правовой объективности, которые дополняют друг друга. Принцип историзма в понимании автора означает, что любая концепция правового регулирования миграции может получить научную оценку только в контексте своей исторической эпохи. Под принципом правовой объективности подразумевается обусловленность права социально-экономическими и политическими факторами. С этой точки зрения нормативный акт рассматривается как выработанный государством идеал или тенденция для правового регулирования отношений в какой-либо сфере. В то же время правоприменительную практику формируют обстоятельства самого различного характера, и в силу этого она может существенно отличаться от идеальной модели.

В качестве основных методов исследования в работе были применены следующие:

- структурно-функциональный метод для изучения функционального содержания миграционных процессов. Данный метод эффективен при исследовании статического состояния субъектов правового регулирования миграционных отношений с точки зрения их функций и эффективности выполнения этих функций;
- историко-правовой анализ нормативных актов был использован для выявления особенностей правового регулирования миграционных отношений на каждом исследованном периоде;
- сравнительный анализ норм миграционного законодательства дореволюционного, советского и постсоветского периодов позволил выявить преемственность в правовом регулировании миграции;
- анализ статистических данных позволил повысить степень достоверности выводов диссертационного исследования.

Источниковая база исследования. Сложность и многогранность миграционных процессов, необходимость их объективного осмысления потребовали привлечения широкого круга источников, позволяющих дать научный анализ их особенностей и общих характеристик.

В качестве документальной основы диссертационного исследования послужили материалы, хранящиеся в фондах Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ), Российском государственном историческом архиве (РГИА), Государственном архиве Краснодарского края (ГАКК).

В ходе проведенного исследования использовались также опубликованные архивные материалы, помещенные в различных изданиях. Особую ценность представляют «Доклады, отчеты и записки по переселенческому делу (1884–1897гг.)», статистические данные, приведенные в исследованиях крупнейшего теоретика переселенческого движения А.А. Кауфмана, которые позволяют расширить представления о ходе разработки концепций правового регулирования миграционных процессов.

Архивные документы и статистические сведения дополнены фактическими подробностями из материалов печатных изданий различных периодов: «Известия Московской городской думы», «Аргументы и факты», «Российская газета».

Большую ценность в качестве элемента эмпирической базы исследования представляют Полное собрание законов Российской Империи, Собрание узаконений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР, Ведомости Верховного Совета СССР, Собрание законодательства Российской Федерации, содержащие основной законодательный материал для анализа правового регулирования миграционных процессов.

Научная новизна диссертационной работы заключается в том, что впервые проведен комплексный историко-правовой анализ правового регулирования миграционных процессов в российском государстве.

Автор диссертации на основе исследования особенностей и правовых сущностных характеристик миграции предложил собственное определение данного понятия и понятия миграционного процесса в контексте юридической науки.

В работе предложена авторская система принципов правового регулирования миграционных отношений и раскрыто соотношение принципов миграционной политики и принципов правового регулирования отношений в сфере миграции.

Научная новизна исследования определяется также характером эмпирического материала, в котором присутствуют ранее не использовавшиеся в научных исследованиях источники, выявленные в архивах.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Необходимость более четкого определения предмета правового регулирования и круга субъектов миграционных отношений повышает актуальность концептуализации понятий миграции и миграционного процесса. На основе анализа сущностных признаков миграции автор предлагает следующее определение этого понятия в контексте юридической науки: *миграция — это территориальное перемещение людей, связанное с постоянным или временным изменением места жительства с целью реализации личных или государственных интересов и, как правило, влекущее за собой изменение их правового статуса. Под миграционным процессом необходимо понимать систему социальных взаимодействий, возникающую при территориальном перемещении людей, обусловленную государственным регулированием и, как правило, влекущую приобретение мигрантами нового правового статуса.*

2. Многогранность миграции обуславливает сложность системы принципов воздействия права на миграционные отношения. Систему таких принципов, по мнению автора, должны составлять следующие:

– принцип избирательности заключается в том, что государство

должно быть заинтересовано в квалифицированных иммигрантах, либо представителях востребованных в Российской Федерации профессий;

– принцип социальной справедливости подразумевает выполнение обязанностей государства по обеспечению прав мигрантов из других стран не в ущерб интересам граждан России;

– принцип равноправия проявляется в обеспечении всем гражданам со стороны государства защиты их прав и законных интересов, в полном исключении каких-либо привилегий или ограничений, связанных с длительностью проживания на территории административно-территориального образования;

– принцип безопасности реализуется в превалирующем значении национальной безопасности при осуществлении миграционной политики;

– принцип научности подразумевает не только сбор и обобщение передового опыта в области миграционной политики, но также и выработку обоснованных научных положений, концепций, которые могут стать основой для разработки тех или иных нормативных актов;

– принцип достоверности и гласности означает, что органы государственной власти должны давать точные сведения об условиях миграции, а мигрант, в свою очередь, обязан представить всю требуемую законом информацию о себе. Пределы требуемых данных должны быть установлены законодательно и органы исполнительной власти не вправе расширять этот перечень;

– принцип законности заключается в неукоснительном соблюдении основных прав и свобод человека, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, иными нормативными актами и международными договорами, ратифицированными Российской Федерацией.

3. Формирование законодательства, регулирующего миграционные процессы, начинается со второй половины XVIII в., когда государство начинает целенаправленно осваивать присоединенные территории. Существенно возросшая активность миграционных процессов определила

концептуальные подходы к государственному регулированию миграции, которые стали приоритетами миграционной политики в последующие исторические периоды. Миграционное законодательство в имперский период было направлено на достижение следующих целей: осуществление контроля за перемещением российского населения и иностранных подданных; определение правового статуса местного населения колонизируемых земель; колонизацию и освоение присоединенных окраин. Оно характеризовалось обусловленностью права на передвижение сословной и религиозной принадлежностью. Основными задачами государства по реализации миграционной политики являлись: организация поэтапных переселений из сопредельных районов; подбор территорий выселения и заселения, схожих не только по природно-климатическим, но и по хозяйственным условиям; подбор состава переселенцев.

4. Правовое регулирование внутренней миграции в советский период определялось общегосударственными политическими, оборонными и макроэкономическими интересами. В политической сфере управление миграционными процессами было элементом национальной политики, направленным на формирование новой общности – советский народ. Приоритетом миграционной политики являлось обеспечение контроля за передвижением населения внутри страны с использованием такого института, как обязательная прописка по месту жительства. Важнейшим направлением развития миграционного законодательства в период с 60-х гг. XX в. стало создание экономических стимулов для переселения населения в восточные районы, являвшиеся основной ресурсной базой СССР. Низкий уровень интеграции советского государства в международные экономические отношения определил слабое развитие нормативной базы, регулирующей внешнюю миграцию.

5. Главным фактором, определившим особенности периода становления российского миграционного законодательства в 90-е гг. XX в., был активный приток в Россию вынужденных мигрантов из бывших

союзных республик. Правовая база регулирования миграционных процессов формировалась в предельно короткие сроки и в условиях оперативного приема и размещения большого количества беженцев и вынужденных переселенцев. Этим объясняется несовершенство ряда нормативных актов и наличие пробелов в миграционном законодательстве. Наибольшее законодательное закрепление получили правоотношения двух категорий мигрантов: беженцев и вынужденных переселенцев. Правовое регулирование миграционных процессов осуществлялось по трем направлениям: 1) создание системы поддержки вынужденных мигрантов; 2) сохранение советской паспортной системы как механизма контроля за миграционным перемещением; 3) модернизация механизма правового регулирования внешней миграции с учетом необходимости сохранения безвизового режима въезда в Россию для граждан государств СНГ.

6. Изменение социально-экономической и политической ситуации в России в начале XXI в. вызвало необходимость существенного обновления миграционного законодательства. Совершенствование нормативной базы было направлено на установление порядка въезда на территорию страны, упорядочение системы регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, введение ограничений, связанных с трудовой деятельностью иностранцев. Основным приоритетом развития миграционного законодательства с 2006 г. является регулирование трудовой миграции. В связи с этим вводятся изменения, направленные на либерализацию правового механизма трудоустройства иностранных граждан, упрощение административно-правовых процедур их учета. Несмотря на существенную детализацию российского миграционного законодательства, оно остается неполным, противоречивым, характеризуется отсутствием системности и является недостаточным для эффективного регулирования переселений и установления правового статуса различных категорий мигрантов

7. Правовое регулирование миграционных процессов осуществлялось на протяжении всех исследованных периодов в интересах государства, при

минимальном учете интересов других субъектов миграционной политики. Приоритетным направлением развития миграционного законодательства было обеспечение контроля над внутренней и внешней миграцией. В то же время с целью хозяйственного освоения новых территорий применялось экономическое государственное стимулирование. Динамика нормативной базы миграции определялась главным образом не столько социально-экономическими, сколько политическими факторами. Для современного периода развития нашей страны характерна некоторая либерализация подходов к правовому регулированию миграционных процессов и активизация применения экономических стимулов.

Теоретическая значимость диссертации определяется возможностью применения положений, выводов и рекомендаций в совершенствовании понятийного аппарата, а также методологии исследования правового регулирования миграционных отношений. Предложенные автором теоретические положения позволяют с позиций юридической науки конкретизировать сущность миграционных отношений и содержание принципов их правового регулирования, будут способствовать выработке новых алгоритмов изучения миграционной политики.

Практическая значимость диссертационного исследования сформирована возможностью применения ее рекомендаций при совершенствовании российского миграционного законодательства и программных документов в данной сфере органами государственной власти, а также при формулировании своих предложений по развитию миграционного законодательства и миграционной политики структурами гражданского общества.

Материалы диссертационной работы могут быть использованы различными экспертно-аналитическими структурами в рамках реализации Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Концепции демографического развития Российской Федерации на

период до 2015 года, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Результаты исследования могут найти свое применение при разработке научно-методических материалов, учебных курсов и в преподавании таких дисциплин, как теория и история государства и права, конституционное право, административное право.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертации были апробированы в публикациях по теме исследования, а также в выступлениях автора на международных научно-практических конференциях «Социальный порядок, толерантность и право» (г. Краснодар, 2003 г.), «Миграция и толерантность» (2004 г.) Стратегия обеспечения экономической безопасности России (Краснодар, 2009) и всероссийской научно-практической конференции «Федеральные отношения на юге России» (г. Ростов-на-Дону, 2003 г.). Ряд положений диссертации внедрен автором при разработке лекций по теории и истории государства и права в Краснодарском университете МВД России.

Структура диссертации. Поставленная проблема, объект, предмет и цель диссертации определили внутреннюю логику и структуру данной работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснованы выбор темы диссертации, ее актуальность, рассмотрена степень научной разработанности проблемы, определены объект и предмет, цель и задачи исследования, его хронологические рамки, охарактеризованы методологические основы, раскрыта новизна исследования, приведены положения, выносимые на защиту, представлены сведения об апробации результатов исследования.

В первой главе **«Сущность и понятие миграционного процесса (теоретический аспект)»** изучается сущность и особенности миграционного процесса.

Первый параграф *«Концептуализация понятий «миграция» и миграционный процесс» в юридической науке»* посвящен раскрытию сущности данных понятий путем выделения и анализа их характерных признаков.

В диссертации отмечается, что многозначность содержания понятия миграции и миграционного процесса является причиной существования различных определений этих сложных и многогранных явлений, выработанных в рамках социологического, демографического, политического, экономического, юридического подходов. Несмотря на многочисленные попытки сформулировать понятие миграции и миграционного процесса, юридической наукой до настоящего времени не разработано четкое и единообразное определение этих явлений.

Рассматривая различные точки зрения на содержание термина «миграция населения», автор делает вывод, что большинство исследователей миграции основными ее отличительными признаками считают: пересечение мигрирующим населением границ территориальных образований; срок, на который переселяются мигранты; наличие целей и причин переселения. Выделение нескольких критериев идентификации в определении миграции необходимо для изучения различных ее видов, в то время как использование

только единичных критериев не дает возможности увидеть взаимосвязь между различными составляющими данного явления.

Исходя из анализа основных подходов к пониманию сущности миграции, акцентирующих различные аспекты этого комплексного явления, автор предлагает свое понимание миграции и критерии для разграничения ее видов. На основе изучения выводов исследователей о содержании понятия миграционного процесса и выявления его особенностей сформулировано авторское определение миграционного процесса.

Подчеркивается, что выделение видов миграции может способствовать определению способов правового регулирования общественных отношений в сфере миграции. Определение правовых подходов в зависимости от видов миграции позволит создать эффективную систему управления процессами миграции, более четко установить компетенцию соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления в сфере миграции.

По мнению автора, определение понятий «миграция» и «миграционный процесс» в настоящее время актуально на законодательном уровне, поскольку это, с одной стороны, позволит четко определить предмет регулирования миграционного законодательства и круг субъектов миграционных отношений, с другой стороны, исключит проблемы в применении нормативно-правовых актов, в которых данные понятия используются.

Во втором параграфе *«Принципы правового регулирования миграционных отношений»* выявлены и охарактеризованы принципы правового регулирования общественных отношений в сфере миграции.

Под правовым регулированием миграционных отношений автор понимает воздействие права с помощью правовых средств, способов и методов на общественные отношения в сфере миграции населения с целью оптимизации ее социально-экономических и политических последствий.

В диссертации отмечается, что многогранная сущность миграции обуславливает множественность и системность принципов воздействия права

на общественные отношения в данной сфере. Определение таких принципов позволяет: сформировать представление об оптимальной системе нормативных актов в сфере миграционных отношений; сопоставить с ней существующую систему нормативных актов и сделать выводы о необходимых дополнениях; определить нормативные акты и отдельные нормы, не соответствующие принципам правового регулирования миграционных отношений; конкретизировать направления дальнейшего развития российского миграционного законодательства.

Качественное изменение структуры миграционных потоков (с преобладанием беженцев и вынужденных переселенцев в начале 90-х годов XX в. и возросшей численностью трудовых мигрантов в конце 90-х годов XX – начале XXI в.) требует корректировки принципов миграционной политики, в том числе четкого определения принципов правового регулирования миграционных отношений. Это обусловлено следующими причинами: во-первых, государственно-правовое регулирование миграции меняется в соответствии с требованиями современного этапа государственного строительства, который предполагает повышение миграционной привлекательности Российской Федерации с одновременным усилением эффективности противодействия нелегальной миграции; во-вторых, процессы миграции становятся элементом социально-экономической политики государства и подлежат трансформации вместе с экономическими инструментами реализации государственных интересов; в-третьих, идет процесс поиска новых правовых форм легализации иностранных граждан, попавших в категорию «незаконных мигрантов» из-за несовершенства процедур миграционного учета.

В настоящее время миграционная политика России ориентируется на создание такой правовой основы регулирования миграционных отношений, которая обеспечила бы для страны динамичный приток профессиональных работников, развитие экономики и общества, защиту прав и законных интересов российских граждан.

Во второй главе «**Миграционные процессы в Российской Империи и советском государстве**» показаны организационные и правовые изменения в управлении миграционными процессами в имперский период и в советской России.

В первом параграфе «*Общая характеристика миграционных процессов в Российской Империи (XVIII — начало XX вв.)*» представлен анализ миграционных процессов в имперский период истории России.

Исследование миграционных процессов в дореволюционный период позволило автору сделать вывод, что на каждом историческом этапе правовое регулирование миграции имело свои особенности, определяемые экономическими, демографическими причинами, а также необходимостью освоения вновь присоединенных территорий, но в целом для нее была характерна относительная преемственность между ранними и поздними этапами.

Подчеркивается, что до середины XIX в. миграция населения в Российской Империи отличалась колониационным характером. В данный период для миграции не были свойственны большие масштабы, поскольку крепостная зависимость значительной части российского крестьянства оказывала сильное сдерживающее влияние на миграционную подвижность населения.

Освоение новых территорий в XVI–XVII вв. имело двухэтапный характер. Вольная крестьянская миграция, как правило, предшествовала государственному освоению присоединенных земель. В системе факторов крестьянской миграции, помимо природных и экономических, все большее значение приобретали социальные — усиливавшаяся эксплуатация и крепостничество. Введение подушной подати и рекрутской повинности, а также учащение бегства крестьян от помещиков привели к усилению контроля за передвижением населения. Это выразилось в создании в начале XVIII в. паспортной системы.

Со второй половины XVIII в. российское государство для заселения и освоения территорий стало активно привлекать иностранцев, предоставляя им различные права и льготы. Однако иностранные специалисты и предприниматели привлекались главным образом для развития новых отраслей сельского хозяйства и промышленности. Со второй половины XIX в. государство проводит меры по сокращению иммиграции, которые включали: ограничения в приеме иностранцев на казенные виды работ; определение конкретных отраслей, испытывающих недостаток квалифицированной рабочей силы для использования труда иностранных работников; запрещение продажи иностранцам государственных земель.

Что касается внутренней миграции, то она характеризовалась ограничением права на свободное передвижение для отдельных групп населения в зависимости от сословной и религиозной принадлежности. До крестьянской реформы 1861 г. миграционные процессы регламентировались рядом нормативных актов, которые предусматривали в основном административно-организационные меры воздействия. В этот период миграция осуществлялась в форме правительственной или помещичьей колонизации, но в большей степени вольно-народного переселения. Основными направлениями регулирования миграционных процессов было определение государством районов заселения и контингентов переселенцев.

После отмены крепостного права массовое развитие получают процессы крестьянской колонизации, которая осуществлялась как принудительными методами, так и добровольно.

В диссертации отмечается, что в имперский период существовала хотя и детально регламентирующая отдельные аспекты, но достаточно разрозненная система нормативных актов, направленных на регулирование миграционных процессов. Ее разрозненность была обусловлена неравенством прав представителей различных сословий на свободу передвижения и выбор места жительства.

Как показало исследование, формирование российского миграционного законодательства в имперский период было направлено на достижение следующих целей: осуществление контроля за перемещением российского населения и иностранцев, определение правового статуса местного населения колонизируемых земель; колонизацию и освоение окраин.

В ходе реализации дореволюционной миграционной политики был накоплен большой опыт правового регулирования порядка перемещения и выбора места жительства, регистрационного учета населения, выезда из Российской Империи и въезда на ее территорию, правового положения иностранцев в российском государстве. Направленность и активность дореволюционных миграционных процессов определили концептуальные подходы к регулированию миграции, ставшие приоритетами государственной миграционной политики в последующие исторические периоды.

Во втором параграфе *«Правовое регулирование миграционных процессов в советском государстве»* раскрыты правовые основы регулирования миграционных процессов в советский период истории России.

В диссертации отмечается, что указанный период характеризовался высокой миграционной подвижностью населения, которая определялась различными факторами на разных его этапах. В то же время на протяжении практически всего периода существовали такие общие факторы высокой миграционной активности, как экономические интересы государства и политическая необходимость демонстрации преимуществ социализма. Подавляющая часть миграционного потока направлялась на промышленные новостройки в города, в том числе для оказания «помощи национальным окраинам» в развитии промышленности.

Практика правового регулирования миграционных процессов в советском государстве имела глубокие исторические корни и разработанную применительно к конкретным социально-экономическим условиям теоретическую базу. Достаточно широко в период между гражданской и

Великой Отечественной войны использовался дореволюционный опыт регулирования процессов переселения. Перемещение населения осуществлялось посредством различных организационных форм, среди которых доминировали следующие: организованный государством набор специалистов и рабочих, сельскохозяйственное переселение, общественные «призывы» молодежи, а также принудительное переселение. Подчеркивается, что методы регулирования миграции населения, используемые в условиях плановой экономики оказались малоэффективными.

Как показало исследование, особенность миграционной политики в советский период состояла в том, что в условиях фактически закрытой для въезда иностранных граждан страны, упор делался на регулирование внутренних миграционных процессов. Советское государство не было интегрировано в международный рынок, а иностранная рабочая сила привлекалась только из некоторых социалистических стран-членов Совета экономической взаимопомощи в рамках межправительственных соглашений. В силу этого практика правового регулирования внешних миграционных процессов практически отсутствовала.

Правовое регулирование внутренней миграции в советский период осуществлялось с точки зрения общегосударственных макроэкономических, политических и оборонных задач. Введение паспортной системы для городского населения с обязательной пропиской по месту жительства позволило государству установить действенный контроль за миграционными перемещениями. Другим способом регулирования миграционных процессов стало стимулирование переселения людей в малообжитые районы Сибири и Дальнего Востока, считавшиеся перспективными для развития сельского хозяйства и промышленности.

Третья глава **«Эволюция миграционного законодательства в постсоветской России»** посвящена формированию и развитию миграционного законодательства в современном российском государстве. В

первом параграфе *«Становление российского миграционного законодательства»* изучаются особенности правового регулирования миграционных процессов в России в 90-е годы XX в.

С распадом СССР и сопутствующими ему проявлениями национального экстремизма, нестабильностью и межэтническими конфликтами Россия оказалась в совершенно новой миграционной ситуации. Главным фактором, определившим особенности миграционного законодательства, был активный приток в Россию вынужденных мигрантов из бывших союзных республик. Разработка адекватной законодательной базы, направленной на преодоление негативных социально-политических процессов, преследовала цели создания условий для реализации прав мигрантов, а также установления соответствия международным стандартам и взятым Российской Федерацией обязательствам, вытекающим из действующих на ее территории международных актов.

Первоначально нормативная основа регулирования миграционных отношений формировалась ситуативно, в условиях отсутствия целенаправленных программ, что было обусловлено необходимостью принятия срочных законодательных мер. В диссертации отмечается, что наибольшее законодательное закрепление получили правоотношения двух категорий мигрантов: беженцев и вынужденных переселенцев. В отношении их были приняты (и действуют с изменениями в настоящее время) федеральные законы от 19 февраля 1993 г. «О вынужденных переселенцах» и «О беженцах». Особенностью этих нормативных актов является отсылочный характер ряда законодательных положений, что предполагало регулирование отдельных вопросов подзаконными актами. Вместе с тем, несмотря на достаточно большое количество принятых подзаконных актов, их главное предназначение — определение порядка приема и обустройства мигрантов в местах переселений, механизма возмещения ущерба и компенсации за оставленное имущество — в полной мере не обеспечивалось.

Нормативные акты, регулирующие миграционные процессы, принимались в рассматриваемый период не только на федеральном уровне, но и в отдельных субъектах Российской Федерации. Их принятие было нередко связано с необходимостью восполнения пробелов в федеральном законодательстве. Законы некоторых субъектов ограничивали права и свободы мигрантов, но в то же время, они содержали реальные механизмы решения миграционных проблем и пресечения нелегальной миграции.

Для указанного периода можно констатировать отсутствие системного подхода к регулированию миграционных отношений. К наиболее острым проблемам относились неопределенность правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, отсутствие правового механизма предоставления им права проживания на территории российского государства и вида на жительство.

Во втором параграфе *«Совершенствование правового регулирования миграционных отношений в начале XXI века»* раскрыты направления и особенности правового регулирования отношений в сфере миграции в начале XXI в.

Миграционная политика в отношении беженцев и вынужденных мигрантов, проводимая с 1992 года, создала условия для бесконтрольной и незаконной миграции. В связи с этим обновление законодательства было направлено на установление порядка въезда на территорию Российской Федерации, упорядочение системы регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории России, введение ограничений, связанных с трудовой деятельностью иностранцев.

Новые подходы в государственной миграционной политике закрепили Федеральный закон № 62-ФЗ от 31.05. 2002 г. (в ред. от 28.06.2009 г.) «О гражданстве Российской Федерации», Федеральный закон № 115-ФЗ от 25 июля 2002 г. (в ред. от 28.06.2009 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Указ Президента РФ № 637 от 22 июня 2006 г. (в ред. от 30. 06. 2009 № 716) «О мерах по оказанию

содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» и другие нормативные акты.

Основным приоритетом совершенствования миграционного законодательства является регулирование внешней трудовой миграции. Этим объясняются изменения законодательства в конце 2006 г., направленные на упорядочение миграционных процедур, связанных с трудоустройством иностранных граждан, либерализацией административно-правовых механизмов учета иностранцев, с совершенствованием государственного регулирования привлечения иностранной рабочей силы.

Анализ действующего законодательства Российской Федерации показывает, что правовая база обеспечения миграционных процессов характеризуется противоречивостью, неполнотой, отсутствием системности и является недостаточной для обеспечения регулируемых переселений и установления правового статуса различных категорий мигрантов.

Требуют доработки вопросы, касающиеся внешней трудовой миграции: необходимо создать либеральные условия трудоустройства для высококвалифицированных специалистов и использовать систему отбора, учитывающую профессиональные и личные характеристики мигрантов. Кроме того, привлекая иностранные высококвалифицированные кадры, следует продумать вопрос получения легальными трудовыми мигрантами гражданства Российской Федерации, что в определенной мере позволит решать проблемы демографии, рационального размещения населения на территории страны, использования трудового и интеллектуального потенциала мигрантов.

Недостаточно урегулированы вопросы, связанные с внутренней миграцией: необходимо законодательно закрепить новые виды миграций — экологическую, техногенную, экономическую, а также разработать механизмы государственного управления внутренней миграцией с учетом социально-экономического развития регионов и плотности населения,

перспективы создания рабочих мест, наличия свободных земель и ситуации в сфере межэтнических отношений.

В диссертации отмечается, что в целях повышения эффективности правового регулирования миграционных процессов целесообразно использование системного подхода к решению миграционных проблем, что предполагает регулирование всей совокупности миграционных потоков. Совершенствованию миграционного законодательства способствовала бы его систематизация, которая позволит избежать противоречий в разрозненных нормативных актах и эффективно регулировать комплекс проблем, связанных со всеми категориями мигрантов: их правовой статус, порядок обустройства, социальной адаптации, экономической интеграции на территории России и др.

В заключении подведены итоги исследования, сделаны обобщения и основные выводы, даны рекомендации.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Статьи в ведущих рецензируемых государственных изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации результатов диссертационных исследований.

1. Миграция и миграционный процесс: определение понятий в юридической науке // Общество и право №4 (22). 2008. 0,4 п.л.

В иных изданиях:

2. Миграция в контексте правового нигилизма // Порядок общества и правовой нигилизм. Межвузовский научный сборник. Ростов н/Д., 2008. 0,3 п.л.

3. Особенности миграционного законодательства субъектов Российской Федерации на юге России (на примере Краснодарского края) // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на Северном Кавказе. Материалы региональной научно-практической конференции. Краснодар, 2008. 0,2 п.л.

4. Миграционная безопасность Краснодарского края: правовой аспект // Механизм экономико-правового обеспечения национальной безопасности: опыт, проблемы, перспективы. Коллективная монография. Краснодар, 2009. 0,5 п.л.

5. Противодействие незаконной миграции в России // Политика и силовые структуры на юге России. Южнороссийское обозрение центра системных региональных исследований и прогнозирования ИППК ЮФУ и ИСПИ РАН. Вып. 58. Ростов н/Д., 2009. 0,4 п.л.

6. Миграция в контексте экономической безопасности // Стратегия обеспечения экономической безопасности России. Материалы международной научно-практической конференции. Краснодар, 2009. 0,4 (0,2) п.л. (в соавторстве).

7. Развитие представлений о содержании понятия «миграция» и ее видах // Социально-философские проблемы государства и права. Краснодар, 2009. 0,3 п.л.