

На правах рукописи

МИШУНИНА АЛЕНА АЛЕКСАНДРОВНА

**СИСТЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ИММИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ
В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

**Специальность 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право**

АВТОРЕФЕРАТ

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

Тюмень – 2010

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет»

Научный консультант: доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
ЧЕБОТАРЕВ Геннадий Николаевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
КОКОТОВ Александр Николаевич,

доктор юридических наук, профессор
Заслуженный юрист Российской Федерации
ГЕРАСИМЕНКО Юрий Васильевич,

доктор юридических наук
ЧЕРНОГОР Николай Николаевич

Ведущая организация: Государственное образовательное
учреждение высшего профессионального
образования «Воронежский государствен-
ный университет»

Защита диссертации состоится 27 февраля 2010 г. в 10:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний Ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет»

Автореферат разослан «27» ноября 2009 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, профессор



В.Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Основополагающие конституционные принципы, реально действующие в Российской Федерации, о высшей ценности человека, его прав и свобод и праве каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, свободно передвигаться, выбирать место пребывания в совокупности с закреплением в качестве основы конституционного строя характеристики России как социального государства, порождают конституционную обязанность Российской Федерации создавать условия для достойной жизни российских и иностранных граждан, реализации их конституционных прав и свобод.

В Российской Федерации конституционно-правовые основы статуса иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – иностранных граждан) вытекают не только из положений статьи 62 Конституции Российской Федерации о национальном режиме в отношении иностранных граждан, но и из иных конституционных норм. Особое место среди этих норм принадлежит положениям Конституции Российской Федерации, закрепляющим право на жизнь (ч. 1 ст. 20); право на свободу и личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22); право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23); равенство всех перед законом независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (ч. 2 ст. 19); признание и гарантированность прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ч. 1 ст. 17); неотчуждаемость основных прав и свобод человека, принадлежащих каждому от рождения (ч. 2 ст. 17); право на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства как граждан Российской Федерации, так и иностранных граждан (ч. 1 ст. 27); право на свободу выезда за пределы России как граждан Российской Федерации, так и иностранных граждан (ч. 2 ст. 27); принцип двойного гражданства (ч. 1 ст. 62); право на предоставление политического убежища иностранным гражданам в соответствии с общепринятыми нормами

международного права (ч. 1 ст. 63); право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ограничение этого права допускается только по решению суда) (ч. 2 ст. 23); право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения (ч. 2 ст. 26); право на свободу совести, вероисповедания (ст. 28); право на свободу мысли и слова (ч. 1 ст. 29); право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (исключение составляют сведения, относящиеся к государственной тайне, перечень которых определяется федеральным законом) (ч. 4 ст. 29); право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (ч. 1 ст. 30); право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений (ч. 1 ст. 34); право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им единолично, так и совместно с другими лицами (ч. 2 ст. 35); право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1 ст. 37); право на жилище (ч. 1 ст. 40); право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ч. 1 ст. 41); право на благополучную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии (ст. 42); право на образование (ч. 1 ст. 43); право судебной защиты своих прав и свобод (ч. 1 ст. 46); право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53). Приоритетное значение для правового статуса иностранных граждан также имеет часть 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Совокупность указанных норм позволяет выдвинуть научную гипотезу о ярко выраженной конституционной основе не только миграционного законодательства, но и миграционного режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации и иных форм правового регулирования иммиграционных процессов.

Подтверждение настоящей гипотезы позволит проводить дальнейшую идентификацию миграционного права в системе российского права как ком-

плексного межотраслевого института, в формировании которого основополагающую роль могла бы сыграть конституционно-правовая наука.

На первый план практики конституционного права выходит необходимость исследования эффективности правового регулирования миграционных отношений. Критериями такого регулирования следует рассматривать два ключевых фактора: во-первых, наличие последовательной миграционной стратегии, содержащей конкретные цели, задачи и этапы миграционной политики с учетом специфических социально-экономических требований государства; и, во-вторых, наличие инструментов отбора именно тех категорий иммигрантов, которые будут способствовать достижению поставленных целей.

Вторая ключевая задача, которую необходимо решить на основании выдвинутой научной гипотезы, – это *необходимость* нового подхода к исследованию системы правового регулирования иммиграционных процессов в федеративном государстве и разработки рамочного Федерального закона «О государственной миграционной политике Российской Федерации».

Участие России в процессах глобализации, ее вовлечение в международный рынок труда требуют формирования надежной системы правового регулирования иммиграционных процессов как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов Федерации, которая должна получить правовое оформление, адекватное потребностям нашей страны, масштабам самой миграции, при сохранении баланса на рынке труда и обеспечении интересов российских граждан.

Государственная иммиграционная политика должна носить селективный характер, формироваться на основе прагматических демографических, экономических и геополитических интересов страны и региона. В числе ее приоритетных направлений должно стать создание благоприятных условий для совместной жизни и деятельности местного населения и мигрантов.

В федеративном государстве такое регулирование может эффективно реализовываться на уровне федеральных органов государственной власти, а также путем воздействия на социально-экономическую ситуацию в регионах и их иммиграционную привлекательность.

Тщательно проработанная система правового регулирования иммиграционных процессов, основанная на достижениях конституционно-правовой науки

и отвечающая долгосрочным тенденциям и целям экономического, социально-культурного, этнополитического и демографического развития России, – закономерная необходимость.

Степень научной разработанности темы. Теоретические основы исследования миграции населения заложены в работах английского ученого Е. Равенштейна, сформулировавшего ее основные законы. В концептуальных взглядах российского статистика А.А. Кауфмана нашла отражение переселенческая политика России конца XIX – начала XX в., получившая развитие в «Учении о колонизации и переселениях» В.П. Воципина и И.Л. Ямзина. Теоретическую модель миграции на многофакторной основе в районе выхода и районах потенциального вселения населения построил Э. Ли к середине 60-х гг. XX в. В дальнейшем разработаны концепции: функций и причин миграции населения Т.И. Заславской (1970 г.); демографического и миграционного перехода американского ученого В. Зелинского (1971 г.); миграционной подвижности населения Б.С. Хорева (1974 г.); трехстадийности миграционного процесса Л.Л. Рыбаковского (1987 г.).

Отдельным вопросам внутренней и внешней миграции населения посвящены работы представителей отечественной общественно-политической мысли в области:

– историко-правовой науки – Г.В. Вернадского, Л.Н. Гумелева, Т.И. Желудкова, Н.М. Карамзина, В.О. Ключевского, Н.М. Коркунова, С.М. Соловьева, Н.С. Таганцева, Д.С. Шелестова; труды по миграциологии – М.Б. Денисенко, Т.И. Заславской, В.А. Ионцева, Л.Л. Рыбаковского, В.И. Староверова; этнологические исследования – С.И. Брука, В.И. Козлова, В.А. Тишкова;

– концепций демографического перехода – Ф. Ноутстейна, Л. Таба, Р. Эпллейрда; мобильного и миграционного перехода – Ж.К. Шенэ, Ф. Мартина; нулевого сальдо международной миграции населения – Л. Бунье, Д. Постона; «притяжения – выталкивания» – Ю. Арутюняна, А.А. Сусоколова; профессиональной подготовки для миграционной деятельности – В.Я. Кикотя, М.В. Немытиной, Ю.В. Рощина;

– миграционной политики России: О.Д. Воробьевой, Г.Г. Гольдина, В.И. Мукомеля; миграционного права – М.Г. Арутюнова, М.Р. Вокуева,

Н.А. Ворониной, М.А. Демидова, Ж.А. Зайончковской, В.И. Переведенцева, Е.А. Филипповой, А.Ю. Ястребовой; системы миграционного контроля – Ю.А. Архипова, Т.М. Регент, А.М. Меликяна; правового регулирования миграции населения и обеспечения ее правомерного осуществления – Л.Ф. Абзаловой, Я.Л. Ванюшина, Е.В. Галузы, О.В. Губиной, Н.Х. Гулиева, П.Н. Кобеца, М.В. Плещеевой, Г.Ю. Синяковой, А.Н. Торохова, Г.А. Чехоева; управления миграционными процессами – В.М. Моисеенко; миграционной системы России – М.Л. Тюркина; административно-правовой информатиологии паспортно-визовой работы при регулировании миграционных процессов в Российской Федерации – П.Б. Музыченко; конституционно-правового статуса вынужденных переселенцев и беженцев в Российской Федерации – М.Д. Оздоева; трудовых отношений с привлечением иностранных граждан – С.Е. Метелева, М.А. Малышевой; международной защиты прав мигрантов – Г.С. Витковской, Н.Н. Зинченко, В.А. Капташкина, Ю.И. Лейбо, С.Ю. Марочкина, В.А. Туманова, О.И. Шумаковой, Н.В. Щербаковой, Л.М. Энтина.

Теоретическую основу исследования составляют работы по проблематике структуры права, законодательства, систематизации правового материала, места конституционного права в российском праве, природы и содержания конституционно-правового статуса человека и гражданина, обеспечению и защите их прав и законных интересов таких ученых, как: С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, Э.А. Аметистов, Л.В. Андриченко, М.В. Баглай, В.М. Баранов, Н.В. Витрук, Л.Д. Воеводин, Ю.В. Герасименко, Н.М. Добрынин, Н.А. Зорин, Т.Д. Зражевская, В.В. Игнатенко, О.С. Иоффе, Д.А. Керимов, А.Д. Керимов, М.И. Клеандров, Е.И. Козлов, А.Н. Кокотов, О.А. Кожевников, И.А. Кравец, Б.С. Крылов, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, А.А. Ливеровский, В.О. Лучин, А.В. Малько, М.С. Матейкович, О.О. Миронов, Н.А. Михалева, В.В. Невинский, С.Э. Несмеянова, Л.А. Окуньков, О.Г. Румянцев, М.С. Саликов, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, Г.Н. Чеботарев, Н.Н. Черногор, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев и др.

Немало внимания на страницах диссертации уделено работам ученых в области административного права, среди которых: А.Б. Агапов, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, С.А. Капитонов, Б.М. Лазарев, В.И. Майоров, Н.И. Матузов, В.Д. Плесовских, В.Е. Севрюгин, Ю.Н. Стариков, А.П. Сунцов, Г.А. Туманов.

Основополагающим трудом в области теории и практики проблем регулирования миграционных отношений в Российской Федерации является работа Т.Я. Хабриевой «Миграционное право России: теория и практика»¹.

Вместе с тем в современный период, несмотря на явный интерес к исследованию вопросов регулирования миграционных процессов со стороны экономистов, социологов, политологов и юристов, комплексных исследований, посвященных системе правового регулирования иммиграционных процессов в федеративном государстве, миграционному режиму пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и иным ее формам, не проводилось.

Объект исследования – совокупность общественных отношений, возникающих в сфере миграции населения в России и зарубежных федеративных государствах, их структура, закономерности и перспективы развития.

Предмет исследования – генезис, современное состояние, перспективы развития системы правового регулирования иммиграционных процессов в федеративном государстве и пути их совершенствования с позиций науки конституционного права.

Цель диссертационной работы – комплексное исследование миграционного права, обоснование сущности, структуры, основных направлений совершенствования системы правового регулирования иммиграционных процессов в федеративном государстве и разработка на основе полученных результатов концепции рамочного Федерального закона «О государственной миграционной политике Российской Федерации».

Основные задачи исследования:

Первое. Обоснование гипотезы и постановка научной проблемы исследования системы правового регулирования иммиграционных процессов в федеративном государстве.

Второе. Сравнительный анализ категориального аппарата учения о миграции населения.

Третье. Выявление закономерностей становления и развития правового регулирования иммиграционных процессов в России.

¹ Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008. – 336 с.

Четвертое. Исследование состояния законодательного закрепления прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и его соответствие общепризнанным принципам и нормам международного права.

Пятое. Выявление закономерностей идентификации миграционного права в системе российского права в качестве комплексного межотраслевого института российского права, предметный анализ его конституционно-правовой основы с обособлением главных системообразующих для содержания миграционного права элементов.

Шестое. Раскрытие внутренней структуры миграционного права.

Седьмое. Разработка теоретической конструкции миграционного режима пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

Восьмое. Определение оптимальной для Российской Федерации модели разграничения компетенции и предметов совместного ведения между Федерацией и субъектами Федерации.

Девятое. Систематизация теорий и взглядов на дальнейшее совершенствование миграционного законодательства в федеративном государстве.

Десятое. Разработка концепции рамочного Федерального закона «О государственной миграционной политике Российской Федерации».

Методологическую основу диссертации составляет комплекс общенаучных методов исследования, а также конкретно-исторический, сравнительно-правовой, социологический и философский методы, нормативный и технико-юридический анализ; логический метод, метод диалектического познания, иные научные приемы исследования, которые позволили выявить основные закономерности развития миграционного права, обосновать сущность и структуру системы правового регулирования иммиграционных процессов в федеративном государстве, определить основные проблемы и наметить пути их решения. Диалектический, логический и исторический методы имели определяющее значение при исследовании теоретических основ правового и регулирования иммиграционных процессов и составили методологическую основу исследования. Основопологающим методом исследования основных форм правового регулирования иммиграционных процессов в федеративном государстве послужил системный метод. С его помощью были выделены сущностные элементы ми-

грационного права и основные формы регулирования иммиграционных процессов в федеративном государстве.

В процессе решения исследовательских задач для достижения цели работы и проверки гипотезы применялись эмпирические и теоретические методы. Эмпирические методы составили: опросы (анкетирование, интервью), изучение и обобщение накопленного опыта, отзывов и отчетов о миграционной деятельности Федеральной миграционной службы Российской Федерации и ее территориальных органов, региональных миграционных структур. Среди теоретических методов, используемых в ходе всего исследования, применялись: анализ, индукция, дедукция, обобщение, сравнительно-правовой метод, моделирование, абстрагирование.

Теоретическую основу исследования осмысления общетеоретических начал системы правового регулирования иммиграционных процессов в федеративном государстве составили труды отечественных и зарубежных ученых, исследующих не только конституционно-правовые, но и исторические, социологические, политологические, философские, экономические и иные аспекты миграции населения.

Нормативные правовые основы исследования составляют: Конституция Российской Федерации, международно-правовые акты, действующее и утратившее силу федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации в сфере миграции населения; судебная практика, прежде всего решения Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации; конституции и нормативные правовые акты зарубежных федеративных государств (Германии, Канады, США) и их миграционных служб.

Эмпирическую основу исследования составляют архивные и исторические материалы, литературные источники и правовые памятники, теоретические выводы и практические рекомендации регулирования миграционных процессов, правоприменительная практика миграционных органов Российской Федерации и зарубежных федеративных государств, решения судебных органов, результаты социологических исследований, отчеты и статистические данные Федеральной миграционной службы Российской Федерации и ее территориальных органов в период с 2001 по 2009 гг.

Общий объем имеющегося эмпирического материала по заявленной теме исследования характеризуется следующими показателями: обобщены данные ежегодных отчетов территориального управления Федеральной миграционной службы Российской Федерации по Тюменской области об иммиграционной деятельности в 2003–2009 гг., 10 государственных программ и проектов по различным аспектам миграции населения; нормативные правовые акты Российской Федерации, Германии, Канады и Соединенных Штатов Америки, затрагивающие вопросы регулирования в сфере миграции населения.

Научная новизна диссертационного исследования заключается:

во-первых, в выработке принципиально новой системы правового регулирования иммиграционных процессов в федеративном государстве;

во-вторых, в обосновании применительно к Российской Федерации закономерностей обособления миграционного права в системе российского права в качестве комплексного межотраслевого института с ярко выраженной конституционно-правовой основой;

в-третьих, в представлении и обосновании теоретической конструкции миграционного режима пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;

в-четвертых, в аргументированных рекомендациях по выработке оптимальной для Российской Федерации модели разграничения компетенции и предметов совместного ведения между Федерацией и субъектами Федерации;

в-пятых, в разработке и обосновании авторской концепции проекта рамочного Федерального закона «О государственной миграционной политике Российской Федерации».

Основные положения, обладающие признаками научной новизны, выносимые на защиту:

1. Системность давно уже признана отечественным правоведением важнейшим свойством права. Применительно к конституционно-правовому регулированию иммиграционных процессов в федеративном государстве система представляет последовательную совокупность динамически развивающихся средств юридического воздействия на социально значимые общественные отношения в сфере внешней миграции населения. Наряду с принципами, целями и способами, она включает формы *правового регулирования*, направленные на

достижение положительного эффекта от миграции населения в экономической, демографической, социальной сферах, обеспечение национальной безопасности с соблюдением тех юридических гарантий, которые лежат в основе законных интересов граждан страны, постоянного населения.

Рассматриваемая система является составной частью более общей *системы правового регулирования* миграционных процессов, базируется на таких принципах, как: недопущение депопуляции населения, обеспечение государственной безопасности и общественного порядка, защита национальных интересов Российской Федерации.

2. В работе представлено авторское видение развития миграционного законодательства на основе *принципов* демократизма; законности; гуманизма; гласности; всеобщности; научности; интеграции; системности; соблюдения основных прав и свобод человека, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, иными нормативными актами и международными договорами, ратифицированными Российской Федерацией; обеспечения соответствия законодательства Российской Федерации в сфере миграции населения общепризнанным принципам и нормам международного права, а также целей, задач, субъектов и механизма реализации государственной миграционной политики. Все эти принципы в их совокупности образуют концептуальную идею рамочного Федерального закона «О государственной миграционной политике Российской Федерации», предложенную автором.

3. На основе существующих доктринальных достижений о структуре системы российского права аргументирована необходимость выделения миграционного права как комплексного межотраслевого института, имеющего ярко выраженную конституционно-правовую основу. Конституционно-правовые нормы устанавливают основополагающие цели, задачи, принципы регулирования миграционных процессов, базовые категории миграционного права, определяют основные права, обязанности мигрантов и механизм их реализации через отношения с органами публичной власти. Отсюда *миграционное право Российской Федерации* – это комплексный межотраслевой институт российского права, объединяющим фактором входящих норм которого необходимо рассматривать их тесную связь с реализацией мигрантами личных и социально-экономических конституционных прав человека и их соответствие общепри-

знанным нормам и принципам международного права. Сущностными признаками обособления миграционного права в качестве комплексного межотраслевого института следует рассматривать не только совокупность миграционных отношений, но и закрепленные в Конституции Российской Федерации личные и социально-экономические права человека, в том числе конституционное право мигранта на свободу передвижения в рамках ограниченного национального правового режима. В этом заключается конституционно-правовая основа регулирования миграции населения.

4. Предложена структура миграционного права. Она включает *Общую* и *Особенную* части. *Общая часть* содержит нормы, закрепляющие цели, принципы, права, обязанности беженцев, вынужденных переселенцев, трудящихся-мигрантов, соотечественников, переселяющихся из-за рубежа и других категорий мигрантов, общее определение понятий «миграция», «мигрант» и определение их отдельных видов. *Особенная часть* структурирована на разделы, содержащие нормы материального и процессуального миграционного права: а) закрепляющие целевую направленность, права, обязанности, иные элементы статуса отдельных видов мигрантов; б) направленные на реализацию государственной миграционной политики посредством наделения соответствующими полномочиями органов публичной власти и их взаимодействия с национально-культурными автономиями, диаспорами и другими объединениями, нацеливающими себя на выражение интересов мигрантов; в) устанавливающие основные направления государственной миграционной политики и определяющие механизм ее реализации.

5. Обоснован вывод о том, что в качестве основных принципов конституционно-правового регулирования иммиграционных процессов в федеративном государстве надлежит рассматривать не только принцип приоритета норм международного права над внутренним законодательством, но и принцип социально-экономических интересов принимающей страны, значение которого в условиях мирового финансово-экономического кризиса становится доминирующим в осуществлении государственной миграционной политики.

6. Выявлены основные закономерности развития миграционного законодательства и определено, что современное миграционное законодательство Российской Федерации характеризуется значительным отставанием от опыта пра-

вового регулирования внешней миграции населения в наиболее развитых федеративных государствах, имеет фрагментарный характер, содержит значительное количество устаревших норм, не в полной мере соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права и международных договоров в сфере прав и свобод человека и гражданина. Такое состояние анализируемого законодательства во многом обусловлено не только его недостаточным научно-практическим прогнозированием и незавершенностью разграничения полномочий в сфере миграции населения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, но и отсутствием законодательно закрепленных принципов государственной миграционной политики Российской Федерации.

7. Доказано, что миграционный режим пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации заключается в регулировании иммиграционных процессов в Российской Федерации совокупностью организационно-правовых средств, используемых для закрепления их социально-правового состояния и направленных на обеспечение устойчивого функционирования указанных процессов. *Миграционный режим пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации* – это комплексный правовой режим, имеющий конституционную основу.

На современном этапе российского федерализма этот режим характеризуется: снижением роли организационной (административной) составляющей миграционного режима; претворением в деятельность должностных лиц Федеральной миграционной службы России и ее территориальных органов таких основополагающих принципов, как: открытость, гласность и высшая ценность человека, его прав и свобод (статья 2 Конституции Российской Федерации); повсеместным принятием в ходе административной реформы должностных регламентов сотрудников федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции.

8. Содержание миграционного режима пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации раскрывается через теоретический анализ норм, регулирующих отношения в сфере пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в зависимости

от времени нахождения на территории России. Данные нормы включают: три категории иностранных граждан (временно пребывающие, временно проживающие, постоянно проживающие); основания для отказа в разрешении на пребывание в Российской Федерации; особое регулирование для отдельных категорий иностранных граждан, в которых заинтересована Российская Федерация (соотечественники, военнослужащие); механизм регистрации, учета, контроля и надзора за пребыванием (проживанием) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации; ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение режима пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

Эффективность указанных норм в значительной степени зависит от состояния таких институтов, как: миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, выступающий одной из форм регулирования иммиграционных процессов; система квотирования для регулирования и контроля численности иностранных граждан на территории Российской Федерации, прибывших для осуществления трудовой деятельности; система органов государственной власти, включающей федеральные органы исполнительной власти и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, оказывающих государственные услуги в сфере миграции населения.

9. Обоснован вывод о том, что базовым ориентиром совершенствования государственной миграционной политики должно стать стремление к достижению положительного эффекта от миграции населения в экономической, демографической, социальной сферах, обеспечение национальной безопасности при обязательном условии осуществления в стране пребывания соответствующих адаптационных мероприятий, направленных на гармонизацию иммиграционных процессов. В их числе содействие органам публичной власти, общественным объединениям, религиозным конфессиям и средствам массовой информации в воспитании толерантности местного населения по отношению к лицам иной национальности и вероисповедания; взаимодействие властных структур с национальными общинами, в первую очередь, с национально-культурными автономиями и другими национально-культурными объединениями (диаспора-

ми), особенно в приграничных территориях крупных и портовых городов, а также на территориях с низкой плотностью населения.

10. Сформулирована теоретическая концепция рамочного Федерального закона «О государственной миграционной политике Российской Федерации». Такой закон должен стать основой для проведения единой государственной миграционной политики Российской Федерации. Его принятие не только будет поводом для легальной формализации принципов миграционной политики и норм международного права, но и позволит учесть мнение субъектов Российской Федерации и интересы муниципальных образований.

11. Обоснован вывод о том, что федеративное устройство Российской Федерации предопределило необходимость участия субъектов Федерации в регулировании миграционных отношений. Однако предусмотренная действующим российским законодательством роль регионов в этих процессах не позволяет учесть специфику экономического развития каждого из субъектов Российской Федерации для наиболее эффективного привлечения и использования на их территории внешних иммиграционных ресурсов. В этой связи необходимо установить разграничение полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере миграции населения через рамочное законодательство, в частности, по правовому регулированию статуса пограничной зоны (пункт «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации) и пределов ограничения прав в этих границах как граждан Российской Федерации, так и иностранных граждан и лиц без гражданства, что позволит субъектам Российской Федерации законодательно регулировать такие сферы деятельности иностранных граждан в приграничных территориях, как: торговля, туризм, образование, аренда жилых и нежилых помещений, использование автомобильного транспорта. Одним из перспективных направлений в этой связи представляется правовое регулирование социальной поддержки отдельных категорий мигрантов (например, соотечественников, переселяющихся в Российскую Федерацию из-за рубежа).

12. Обосновывается необходимость с учетом принципа федерализма и существующей в Российской Федерации четкой вертикали власти, законодательного закрепления возможности наделения органов местного самоуправления законами субъектов Российской Федерации государственными полномочиями

по осуществлению контроля (совместно с органами государственной власти) за реализацией государственной миграционной политики на их территории и по обеспечению интересов местного населения, особенно в приграничных территориях, с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых ресурсов.

13. Аргументирована необходимость законодательного закрепления *механизма реализации государственной миграционной политики Российской Федерации*, включающего в себя: разработку и реализацию федеральных, региональных и муниципальных программ в сфере миграции населения; обязанность Правительства Российской Федерации ежегодно заслушивать доклад федерального органа исполнительной власти в сфере миграции о состоянии миграции населения в Российской Федерации и не реже одного раза в пять лет принимать или корректировать Стратегию (концепцию) государственной миграционной политики Российской Федерации и федеральные целевые программы в области государственной миграционной политики; обязанность федерального органа исполнительной власти в сфере миграции осуществлять оперативный мониторинг рынка труда, организовывать многофункциональные центры по оказанию услуг аутсорсинга и правовой помощи работодателям по документационному оформлению процедуры привлечения иностранных работников.

14. Аргументированы основные задачи органов государственной власти по оздоровлению миграционной ситуации и приданию иммиграционным процессам в Российской Федерации позитивной направленности:

- активное стимулирование притока в Россию квалифицированных мигрантов, и прежде всего соотечественников;

- адекватное государственное регулирование внешней миграции населения, соответствующей реальным экономическим потребностям государства, путем использования таких инструментов, как: квотирование иностранной рабочей силы, иммиграционный контроль, создание благоприятных правовых и экономических условий интеграции и адаптации иммигрантов в российское общество, а также разработка мер по формированию у населения Российской Федерации толерантного отношения к ним;

- целевое управление внешней трудовой миграцией;

- проведение государственной протекционистской политики в отношении количества и качества иммиграционных потоков, а также расселения мигрантов в приграничных и северных территориях нашей страны, отток населения из которых противоречит национальным интересам и безопасности государства.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в системном проблемном представлении правового регулирования иммиграционных процессов в федеративном государстве, миграционного права в качестве комплексного межотраслевого института российского права и его конституционно-правовой основы. Проведенное исследование может служить основой для дальнейших исследований миграционного права, его отдельных элементов в рамках научной специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право, а также иных специальностей юридического профиля.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что выводы и предложения диссертации могут применяться в практической деятельности нормотворческих органов, в частности при разработке нормативных правовых актов в сфере миграции населения (внешней и внутренней); систематизации указанных актов.

Разработанная автором концепция проекта Федерального закона «О государственной миграционной политике Российской Федерации» вносит существенный вклад в формирование и развитие миграционного законодательства Российской Федерации.

Практическая значимость диссертационной работы обусловлена и тем, что ее выводы и рекомендации могут представлять интерес для законодательных (представительных) органов государственной власти, государственных органов исполнительной власти, государственных и муниципальных служащих, научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов.

Диссертационное исследование и его результаты могут быть использованы при чтении лекций по конституционному праву, ряду иных дисциплин, специальным курсам, посвященным миграционному законодательству в частности и миграционному праву в целом, для подготовки методических материалов, в учебной и научной работе.

Результаты апробации и их внедрение. Положения, разработанные и обоснованные в диссертационном исследовании, были предметом обсуждения

на научно-практических конференциях, в государственных и муниципальных органах.

Основные положения диссертации докладывались автором на двух Межрегиональных научно-практических конференциях «Динамика миграции населения и проблемы современного развития Западной Сибири» (г. Сургут, 2002 г.) и «Административное право: состояние, проблемы, перспективы» (г. Тюмень, 2003 г.); на депутатских слушаниях Тюменской областной Думы по теме: «Обеспечение законности в деятельности иностранных граждан, временно пребывающих в Тюменской области» (г. Тюмень, 2002 г.); на трех семинарах-совещаниях Тюменской областной Думы по практике применения Закона Тюменской области «Об административной ответственности за отдельные виды правонарушений» (г. Тюмень, 2003 г., 2004 г.) и «Правовое регулирование миграционных процессов: модель взаимодействия на региональном уровне» (г. Сургут, 2005 г.); на двух заседаниях «круглых столов» межрегионального СМИ-клуба «Выборы в России 2003–2004 гг.» по теме: «Миграция: благо или беда?» (г. Тюмень, 2003 г.) и «Университет и гуманитарные проблемы региона» (г. Тюмень, 2005 г.); на Тюменском социологическом Форуме «Социокультурные проблемы развития регионов России в условиях кризиса» (г. Тюмень, 2009 г.); на трех Международных научно-практических конференциях «Проблемы социально-культурной адаптации мигрантов из стран СНГ в приграничных зонах Российской Федерации» (г. Тюмень, 2004 г.), «Судебная власть в России: закон, теория и практика» (г. Тюмень, 2004 г.) и «Гуманитарные проблемы миграции: социально-правовые аспекты адаптации соотечественников в Тюменской области» (г. Тюмень, 2006 г.); на восьми Всероссийских научно-практических конференциях «Конституции России 10 лет: опыт реализации» (г. Тюмень, 2003 г.), «Законодательное регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: проблемы и перспективы» (г. Тюмень, 2004 г.), «Проблемы юридической ответственности: история и современность» (г. Тюмень, 2004 г.), «Органы государственной власти Российской Федерации в условиях разделения властей» (г. Тюмень, 2005 г.), «Особенности реализации избирательного законодательства на современном этапе» (г. Тюмень, 2007 г.), «Разделение властей в современной России: проблемы и перспективы» (г. Тюмень, 2008 г.), «Конституционно-правовые основы миграционной поли-

тики Российской Федерации» (г. Тюмень, 2009 г.), «Молодежь – будущее России» (г. Тюмень, 2009 г.).

Научное исследование системы правового регулирования иммиграционных процессов в федеративном государстве, апробация его результатов и их частичное внедрение осуществлялись автором в 2001–2009 гг.

Предложения автора по усилению мер административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение режима пребывания (проживания) в Российской Федерации и увеличения размеров административных штрафов, налагаемых на работодателей, незаконно привлекающих к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных работников, использованы Тюменской областной Думой при внесении законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и учтены в Федеральном законе от 25.10.2004 г. № 126-ФЗ¹.

Автор в составе рабочей группы при Правительстве Тюменской области совместно с представителями Управления по делам миграции ГУВД Тюменской области участвовала в подготовке проекта распоряжения администрации Тюменской области «О Концепции по реализации программных мероприятий по вопросам миграции в Тюменской области». Данное распоряжение подписано Губернатором Тюменской области 04 октября 2004 г., присвоен № 775-рк².

Автором подготовлена концепция проекта Федерального закона «О государственной миграционной политике Российской Федерации», которая по итогам Всероссийской научно-практической конференции на тему «Конституционно-правовые основы миграционной политики Российской Федерации» (г. Тюмень, 29–30 мая 2009 г.) направлена в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также в Федеральную миграционную службу Российской Федерации.

Основные результаты исследования отражены в трех монографиях: «Административная ответственность иностранных граждан в миграционной сфере», «Административно-правовое регулирование режима пребывания ино-

¹ Федеральный закон от 25.10.2004 № 126-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2004. № 44. Ст. 4266.

² Распоряжение администрации Тюменской области от 04.10.2004 № 775-рк «О Концепции по реализации программных мероприятий по вопросам миграции в Тюменской области» // Сборник постановлений, распоряжений губернатора и администрации Тюменской области. Октябрь 2004 г.

странных граждан в Российской Федерации», «Миграционные процессы в федеративном государстве: конституционно-правовое исследование» (общий объем 48,0 п.л.); четырнадцати научных статьях в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований общим объемом свыше 7,0 п.л.; трех учебных пособий общим объемом свыше 38,0 п.л.; четырех научно-практических комментариев общим объемом свыше 10,0 п.л.; в тридцати семи научных статьях общим объемом свыше 17,0 п.л.

Общий объем публикаций составляет 129,25 п.л.

Содержание диссертации и опубликованных по теме исследования работ активно использовалось в учебном процессе при преподавании учебных дисциплин «Конституционное право», «Административное право», спецкурсов «Основы законодательства Тюменской области», «Миграционное право России» в государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет», «Сургутский государственный университет», «Тюменская государственная академия мировой экономики, управления и права», а также на кафедре государственного муниципального управления Тюменского государственного архитектурно-строительного университета.

Структура диссертационного исследования predetermined предметом, целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, пяти глав, включающих восемнадцать параграфов, заключения, списка использованной литературы, приложения.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во *Введении* раскрываются актуальность, цель, задачи, объект, предмет исследования, теоретико-методологические и эмпирические основы, научная новизна и практическая значимость исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Теоретические основы правового регулирования иммиграционных процессов» состоит из четырех параграфов. *В первом параграфе «Категориальный аппарат учения о миграции населения»* автор на основе анализа зарубежных и отечественных научных источников отмечает, что основа концепций миграции населения была заложена еще в XIX веке английскими исследователями. В России изучение миграции населения в качестве самостоятельного направления общественной науки началось во второй половине XIX века в связи с образованием большой резервной армии труда в пореформенной сельской местности. На протяжении XX века вопрос о миграции населения прочно входит в качестве объекта исследования в российской и зарубежной науках. При этом критериями (сущностными признаками) миграции населения становятся:

- а) пересечение мигрирующим населением границ территориальных образований или внутрипоселенные перемещения;
- б) временной срок, на который переселяются субъекты миграции (более или менее продолжительный);
- в) наличие (в широком понимании) или отсутствие (в узком понимании) совокупности причин или целей переселения.

Соответственно, в работе делается вывод о том, что *миграция населения* - это перемещение людей через границы тех или иных территориальных образований (внепоселенные перемещения) с постоянным или временным изменением места жительства, по различным причинам, целевой направленности, регулярности и продолжительности во времени. В свою очередь, под *иммиграционными процессами* следует понимать динамически развивающуюся совокупность общественных отношений, связанных с территориальными межгосударственными перемещениями населения.

Мигрантом является лицо, пересекающее границы тех или иных территориальных образований со сменой постоянного места жительства навсегда или на более или менее длительный срок, по различным причинам, целям, с различной регулярностью и продолжительностью во времени. Процесс внутреннего и межгосударственного перемещения мигрантов (населения) есть миграционный процесс. Сущность миграции населения выражается в осуществляемых ею функциях повышения пространственной подвижности, перераспределении и селекции населения. Каждая из функций миграции населения самостоятельна, но в то же время взаимосвязана с иными.

Во втором параграфе «Теоретико-правовые основы институционализации миграционного права в системе российского права» отмечается, что возрастает роль такого нового правового образования, как комплексный межотраслевой институт миграционного права. Указанный институт, по мнению ряда авторов, как раз и находит свое объективное выражение в комплексных правовых актах¹, характерных для миграционного права.

По общему мнению, признаками комплексных институтов являются их составной характер, качественная разнородность объединенных в них норм, функциональный характер связей между правовыми нормами, определяемый неоднородностью отраслей права, частью которых они являются, субъективный подход к формированию данных правовых общностей, регулирование не вида, а комплекса разнородных общественных отношений.

Миграционное право, как и другие комплексные институты, имеет свой предмет регулирования, но он не требует особого метода и механизма регулирования. Каждая норма комплексного института одновременно входит в основную отрасль права.

По своей структуре миграционное право представляет собой особый комплекс норм. Нормы Конституции Российской Федерации, иных актов конституционного законодательства определяют исходные цели, задачи, принципы миграционных правоотношений, базовые понятия миграционного права, устанавливают основные права, обязанности мигрантов, реализуемые посредством

¹ См., например: *Чертков А.Н.* Юридическая ответственность как механизм противодействия незаконной миграции в Российскую Федерацию // *Право и политика.* 2006. № 10; *Хабриева Т.Я.* Миграционное право России: теория и практика. М., 2008. С. 5–9.

миграционных правоотношений, порождают формы взаимодействия мигрантов с органами публичной власти, служат критерием оценки соответствия отраслевых норм в сфере миграции населения Конституции Российской Федерации.

В заключении параграфа делается вывод о том, что основополагающими нормами в регулировании миграционных процессов являются конституционные нормы, которые вступают в особые взаимоотношения с нормами других отраслей права и, следовательно, отчасти изменяют характер самого института миграционного права в сторону его конституционно-правовой направленности.

В третьем параграфе «Эволюция правового регулирования иммиграционных процессов в России» отмечается, что в Российской империи существовала достаточно регламентированная, но в то же время разрозненная система законодательных актов, направленных на регулирование миграции как собственного населения, так и иностранных подданных. Ее разрозненность во многом была обусловлена расслоением российского общества на сословия и наделением представителей разных социальных групп неравным объемом прав на свободу передвижения, выбор места жительства и пребывания.

Формирование *дореволюционного российского миграционного законодательства* было направлено на достижение следующих *целей*:

- а) попытка использования внешней миграции населения в слаборазвитых отраслях сельского хозяйства и заселении свободных внутренних территорий;
- б) широкое применение ссылки и каторги в отношении иностранных подданных в целях колонизации и освоения окраин государства;
- в) определение правового статуса иностранных подданных и населения колонизируемых земель;
- г) осуществление контроля и надзора за расселением, передвижением по стране как собственного населения, так и иностранных подданных.

В *советский период в России* были сформированы организационно-правовые основы государственного регулирования иммиграционных процессов. По своей сущности они носили двойственный характер: с одной стороны, характеризовались приближением статуса иностранных граждан к международным стандартам, а с другой – строгой разрешительной системой выезда и въезда в страну, регламентированным порядком пребывания иностранных граждан в РСФСР (СССР).

В заключении параграфа отмечается, что масштабные процессы миграции населения требуют выработки качественного законодательного регулирования в области осуществления государственной миграционной политики. Вместе с тем имеющаяся законодательная основа регулирования миграционных отношений все еще не в полной мере отвечает назревшим потребностям правоприменительной практики: она характеризуется значительным отставанием от имеющегося опыта зарубежных стран, не в полной мере соответствует международным стандартам; сохраняет фрагментарный характер в регулировании отдельных направлений и видов миграции населения, содержит значительное количество устаревших норм.

В *четвертом параграфе «Конституционно-правовые основы миграционной политики Российской Федерации на современном этапе»* отмечается, что приоритетным направлением *государственной миграционной политики* должны быть стимулирующие, а не запретительные меры в отношении мигрантов.

Основные права человека, как и специальные права мигранта, зафиксированные в российском и международном праве, не должны ущемляться ни при каких условиях.

Продолжает оставаться актуальной проблема совершенствования миграционного законодательства, направленного на преодоление негативных последствий иммиграционных процессов (нелегальной миграции) и обеспечение национальной безопасности государства.

Совершенствование миграционного законодательства должно не только целенаправленно идти по пути дальнейшего устранения коллизий правовых норм, пробелов правового регулирования, исключения избыточного количества отсылочных норм, не обусловленных реальными потребностями, но и соответствовать складывающимся иммиграционным процессам.

На сегодняшний день правовые нормы, регламентирующие миграционные отношения в Российской Федерации, рассредоточены в различных нормативных правовых актах¹. В целях совершенствования миграционного законода-

¹ Законодательство в области миграции насчитывает более десятка федеральных законов, несколько десятков межгосударственных договоров и соглашений, свыше 100 подзаконных нормативных правовых актов. См.: Тюркин М.Л. Миграционная система России. М., 2005. С. 358.

тельства Российской Федерации необходима систематизация существующих нормативно-правовых актов на базе рамочного Федерального закона «О государственной миграционной политике Российской Федерации», который должен устанавливать общие принципы миграционной политики, основные понятия, права и обязанности мигрантов (вынужденных, добровольных, трудовых), механизм реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

Принятие Федерального закона «О государственной миграционной политике Российской Федерации» позволит объединить разрозненные в настоящее время правовые нормы в сфере миграции населения, содержащиеся в разных федеральных законах, устранить существующие пробелы миграционного законодательства, ликвидировать устаревшие нормы.

В то же время представляется важным сформулировать не только стратегические цели (имеющие к тому же финансовое обеспечение), но и тенденции, поэтапные шаги в осуществлении миграционной политики.

К субъектам осуществления государственной миграционной политики предлагается отнести: федеральные органы государственной власти; органы государственной власти субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления; юридических лиц (частных предпринимателей); некоммерческие организации и общественные объединения; граждан Российской Федерации; соотечественников за рубежом; иностранных граждан и лиц без гражданства.

На уровне указанного Федерального закона необходимо установить разграничение компетенции по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по правовому регулированию статуса пограничной зоны и пределов ограничения прав в этих границах как граждан Российской Федерации, так и иностранных граждан и лиц без гражданства, что позволит субъектам Федерации законодательно регулировать такие сферы деятельности иностранных граждан в приграничных территориях, как: торговля, туризм, образование, аренда жилых и нежилых помещений, использование автомобильного транспорта.

В заключении делается вывод о том, что Федеральный закон «О государственной миграционной политике Российской Федерации» должен стать основой для проведения единой миграционной политики Российской Фе-

дерации. Он должен учитывать принципы, нормы международного права, мнение субъектов Российской Федерации, а также интересы муниципальных образований. Именно такой комплексный подход будет способствовать совершенствованию миграционного законодательства Российской Федерации.

Вторая глава «Конституционно-правовая форма регулирования иммиграционных процессов Российской Федерации» состоит из четырех параграфов. **В первом параграфе «Современная правовая природа прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»** отмечается, что в юридической литературе¹ в качестве критерия степени свободы, достигнутой в обществе и обеспечиваемой государством, принято рассматривать совокупность конституционных прав и обязанностей. Такой подход является необходимостью с точки зрения не только характеристики существующего правопорядка, но и органически вытекающих из объективных законов закономерностей социального прогресса.

Действительно вне прав, свобод и обязанностей – гражданских и политических, а также экономических, социальных и культурных, закрепленных на конституционном уровне и снабженных надежным инструментарием защиты, проблемы свободы личности, ее пределов и механизмов обеспечения приобретают во многом декларативное значение.

В Конституции Российской Федерации значительное место уделено вопросам, непосредственно регламентирующим правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Вместе с тем важным аспектом правового статуса иностранного гражданина, находящегося на территории Российской Федерации, является то, что он, *подчиняясь на территории России законодательству Российской Федерации, продолжает сохранять правовую связь и с собственным государством, имеет определенный круг прав и обязанностей как его гражданин или подданный*. В связи с чем важным обстоятельством является то, что конституционные нормы согласуются с положениями международных договоров и соглашений, а в ряде случаев развивают их содержание в федеральном и региональном законодательстве.

Российская Федерация за последние десять лет стала участником больш-

¹ См., например: *Эбзеев Б.С.* Личность и государство: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., «НОРМА», 2007. С. 60 – 61.

шинства международных актов, непосредственно затрагивающих вопросы правового статуса личности, сферу миграции населения и свободу передвижения.

Эти документы образуют основу для признания и соблюдения прав человека в контексте международного права, включающего в себя принцип гуманного обращения с иностранными гражданами, беженцами, вынужденными переселенцами и лицами, ищущими убежище. Следует также отметить документы, к которым Россия присоединилась, вступая в Совет Европы: например, Конвенция о защите прав человека и основных свобод и Протокол № 4 (март, 1998 г.) к ней.

В заключении параграфа делается вывод о том, что современная правовая природа норм, закрепляющих права и свободы иностранных граждан в Российской Федерации, характеризуется прежде всего конституционно-правовым содержанием. По своему содержанию конституционно-правовое регулирование прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации должно соответствовать национальным интересам Российской Федерации, быть полезным с позиций общесоциальных (публичных) интересов, отвечать условиям существующей социально-экономической действительности и не противоречить основополагающим положениям российской правовой системы.

Во втором параграфе «Теория правовых ограничений в сфере миграции населения» отмечается, что установленный федеральным законодательством действующий механизм ограничения прав и свобод иностранных граждан направлен на обеспечение безопасности государства.

Вместе с тем ряд субъектов Российской Федерации пошли по пути создания собственного миграционного законодательства, преимущественно содержащего органообразующие, программно-стратегические и правилоустанавливающие правовые нормы.

Практика показывает, что по своему содержанию указанные нормы направлены на:

- 1) правовое регулирование в силу прямого предписания федерального закона, когда законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации могут осуществлять уточнение предписаний федеральных законов в рамках собственных полномочий;

2) опережающее правовое регулирование, обусловленное региональными особенностями.

В заключении параграфа делается вывод о том, что в современных условиях должны учитываться механизмы макроэкономического регулирования иммиграционных процессов и их разумное сочетание с комплексом ограничений и запретительных мер, продиктованных требованиями экономической безопасности. Следует стимулировать бизнес, вводить системы страхования мигрантов, которые будут не только обеспечивать права последних, но и сглаживать конкуренцию на рынках труда между коренным населением и мигрантами. Такой подход требует наделения субъектов Российской Федерации конкретными полномочиями и будет соответствовать федеративной природе государства.

В третьем параграфе «Юридическая ответственность в сфере миграции населения» отмечается, что правонарушения в сфере миграционных отношений влекут как административную, так и уголовную ответственность. Частота привлечения виновных к административной ответственности во много раз превышает количество уголовных дел. Эта тенденция справедлива и в отношении лиц, незаконно находящихся на территории Российской Федерации.

Соответственно, одним из перспективных направлений законодательной деятельности может служить законодательно закрепленное право субъектов Российской Федерации устанавливать административную ответственность за нарушение норм регионального миграционного законодательства. Такой подход отражает федеративный характер нашего государства и соответствует требованиям статьи 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, согласно которой законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

В четвертом параграфе «Практика разграничения компетенции по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации в сфере миграции населения: состояние и пути совершенствования» отмечается, что возможность построения эффективной модели миграционной политики без подключения властей субъектов Российской Федерации не согласуется с правовой природой федеративного государства.

Субъект Российской Федерации должен получить соответствующие полномочия и осуществлять регулирование миграционных потоков через систему квотирования рабочих мест по отраслям экономики, через систему профессионального отбора. Необходимо создать систему, при которой число прибывших к нам соискателей вакансий совпадало бы с принятым решением о квотировании.

Оздоровление миграционной ситуации, придание иммиграционным процессам позитивной направленности требует принятия в данной сфере жизнедеятельности российского общества законодательными и исполнительными органами власти ряда неотложных мер, которые должны быть направлены на:

- активное стимулирование притока в Россию квалифицированных мигрантов, и прежде всего соотечественников;

- адекватное государственное регулирование внешней миграции населения, соответствующей реальным экономическим потребностям государства, путем использования таких инструментов, как квотирование иностранной рабочей силы, иммиграционный контроль, создание благоприятных правовых и экономических условий интеграции и адаптации иммигрантов в российское общество, а также разработка мер по формированию у населения Российской Федерации толерантного отношения к ним и др.;

- целевое управление внешней трудовой миграцией;

- проведение государственной протекционистской политики в отношении количества и качества иммиграционных потоков, а также расселения мигрантов в приграничных и северных территориях нашей страны, отток населения из которых противоречит национальным интересам и безопасности государства.

Третья глава «Миграционный режим пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации как форма регулирования иммиграционных процессов и его отдельные виды» состоит из четырех параграфов. *В первом параграфе «Сущность миграционного режима пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»* отмечается, что миграционный режим пребывания (проживания) иностранных граждан (лиц без гражданства) в Российской Федерации распространяет свое действие на иностранных граждан (лиц без гражданства), прибывающих в Российскую Федерацию или проживающих в Российской Федерации, а также на российских граждан и юридических лиц,

принимающих или привлекающих (использующих) иностранную рабочую силу в трудовых отношениях, и, как видно из самого названия режима, территория действия правового режима – это та часть Российской Федерации, на которой не запрещено находиться иностранным гражданам.

Характерные особенности указанного правового режима на современном этапе заключаются в следующем:

- в снижении роли организационной (административной) составляющей миграционного режима;

- претворении в деятельность должностных лиц Федеральной миграционной службы России и ее территориальных органов таких основополагающих принципов, как: открытость, гласность и высшая ценность человека, его прав и свобод (статья 2 Конституции Российской Федерации);

- повсеместном принятии в ходе административной реформы должностных регламентов сотрудников федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции.

В заключении параграфа делается вывод о том, что *миграционный режим пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации* – это комплексный правовой режим, имеющий ярко выраженную конституционную основу. Его предназначение заключается в государственном регулировании иммиграционных процессов в Российской Федерации совокупностью организационно-правовых средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия и направленных на обеспечение их устойчивого функционирования.

Во втором параграфе «Правовой режим добровольного переселения соотечественников из-за рубежа и правовой режим временно пребывающих иностранных граждан в Российской Федерации» на основе анализа действующего законодательства Российской Федерации отмечается, что определенная правовая основа для обеспечения добровольного переселения соотечественников в Российскую Федерацию существует и она в свете современной правовой миграционной модели вполне достаточна для обеспечения регулируемого переселения и установления правового статуса указанных переселенцев. В то же время создание благоприятных условий для обеспечения процесса переселения требует системного правового регулирования проведения комплекса ме-

роприятий, начиная от предоставления соотечественникам полной и достоверной информации о содержании Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Государственная программа); характере и объеме государственной поддержки переселенцев и членов их семей как в процессе переезда, так и по месту будущего жительства; территориях, предлагаемых под заселение; предлагаемых вакансиях для трудоустройства и заканчивая возможностью переобучения и повышения квалификации и др.

При реализации Государственной программы могут проявиться особенности реализации отдельных элементов российской миграционной политики. Основной ее целью можно определить формирование оптимальной миграционной ситуации, параметры которой в наибольшей степени способствуют реализации интересов граждан России, а основными задачами – формирование отвечающего государственным интересам иммиграционного потока, а также создание условий для успешной интеграции иммигрантов в российское общество на основе уважения к его языку, культуре, религии, обычаям, традициям и жизненному укладу.

Выработка современной миграционной политики, учитывающей отечественный и зарубежный опыт эффективного правового регулирования ожидаемых иммиграционных процессов, является одной из приоритетных задач законодателя, которая не может быть решена без выработанных юридической наукой обоснованных параметров.

В заключении параграфа делается вывод о том, что обеспечение соблюдения прав и свобод соотечественников за рубежом – конституционная обязанность Российской Федерации.

В третьем параграфе «Правовой режим приграничных территорий (пограничных зон)» отмечается, что в современной миграционной политике на приграничных территориях отсутствует реально действующая дифференцированная система регулирования иностранного труда. В дореволюционный период такая система была разработана и успешно применялась на практике. Основной целью совершенствования государственной миграционной политики должно стать достижение положительного эффекта от иммиграции в экономической, демографической и социальной сферах, обеспечение национальной

безопасности при условии защиты прав и свобод как граждан Российской Федерации, так и иностранных граждан, законно находящихся на территории Российской Федерации.

В сегодняшней ситуации представляется весьма полезным использовать практику законодательного регулирования адаптационных процессов между иностранными мигрантами и принимающей стороной. В частности, практический интерес представляет такой фактор, как массовое обучение иммигрантов русскому языку, что сегодня могло бы способствовать снятию межнационального напряжения на приграничных территориях, а также интеграции иностранных мигрантов в российское общество.

Необходимо также усилить взаимодействие органов публичной власти с национальными общинами, в первую очередь, с национально-культурными автономиями и другими национально-культурными объединениями (диаспорами), особенно в приграничных территориях.

В заключении параграфа делается вывод о том, что необходимо уточнить полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, участвующих в реализации государственной миграционной политики.

В четвертом параграфе «Правовой режим «транснациональных коридоров» и транзитного проезда иностранных граждан (лиц без гражданства) через территорию Российской Федерации» на основе анализа правовых актов, регламентирующих соответствующие правоотношения, отмечается, что основной акцент в анализируемой сфере сделан на системе ограничений и ответственности за несоблюдение транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Российской Федерации. Вместе с тем режим – это не только установленные ограничения и ответственность за их нарушения, это еще обеспечение со стороны государства прав и свобод иностранных граждан, которые они имеют в соответствии с международными стандартами и Конституцией Российской Федерации, законно находясь (при транзитном проезде) на территории Российской Федерации.

В частности, необходимо уделять внимание и законодательному регулированию конституционных прав и свобод, которые в Российской Федерации гарантированы каждому человеку, в том числе и иностранным гражданам, лицам

без гражданства, следующим транзитом через территорию Российской Федерации. К числу таких прав можно отнести право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения (ч. 2 ст. 26 Конституции Российской Федерации), право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ч. 2 ст. 35 Конституции Российской Федерации), право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ч. 1 ст. 41 Конституции Российской Федерации) и ряд других прав.

При вступлении России во Всемирную торговую организацию (ВТО) актуальным может стать не только обеспечение прав и свобод иностранных граждан, следующих через территорию России в режиме транзитного коридора, в соответствии с общепризнанными нормами международного права и Конституцией Российской Федерации, но и создание для указанных лиц обеспечительного режима пребывания на территории России с возможностью предоставления услуг языкового характера и необходимой юридической помощи.

Правовая регламентация режима «транснациональных коридоров» должна стать перспективным и приоритетным направлением внешней государственной политики России. Особенно в рамках международной интеграции России в мировое сообщество и предстоящим вступлением во Всемирную торговую организацию правовое регулирование так называемых «транснациональных коридоров» должно осуществляться на многосторонней основе в рамках межгосударственных договоров и соглашений, а также путем дальнейшего законодательного установления режима транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Российской Федерации.

В заключении параграфа делается вывод о том, что правовой режим «транснациональных коридоров» и транзитного проезда иностранных граждан через территорию Российской Федерации, правовой режим добровольного переселения соотечественников из-за рубежа, и правовой режим временно проживающих иностранных граждан в Российской Федерации, а также правовой режим приграничных территорий (пограничных зон) представляют собой наиболее перспективные направления совершенствования миграционного режима пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

Четвертая глава «Организационные формы регулирования иммиграционных процессов в Российской Федерации» состоит из трех параграфов. **В первом параграфе «Учет иностранных граждан (лиц без гражданства) по месту пребывания в Российской Федерации»** на основе исследования процедуры учета иностранных граждан на территории Российской Федерации по месту пребывания отмечается, что она значительно упростилась. Так, одной из особенностей новых правил регистрации, предусмотренной Федеральным законом «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», является возможность постановки на учет не по адресу жилого помещения, как требовало прежнее законодательство, а по адресу юридического лица, например, фирмы-работодателя. Это в значительной степени упрощает процедуру учета.

Вместе с тем в Федеральном законе «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» настоящая цель четко не обозначена. Напротив, законодатель указывает на иные задачи регистрации иностранных граждан. Представляется, что уже в названии Закона термин «учет» свидетельствует о желании подчеркнуть лишь удостоверительное предназначение рассматриваемого правового явления.

Особенность учета иностранных граждан в Российской Федерации по месту пребывания также заключается в уведомительном характере и отсутствии необходимости принятия специального правового акта. Этим указанная форма существенно отличается от ранее действовавшего правового режима регистрации иностранных граждан.

В заключении параграфа делается вывод о том, что учет иностранных граждан по месту пребывания в значительной степени является организационной формой регулирования иммиграционных процессов.

Во втором параграфе «Регистрация иностранных граждан (лиц без гражданства) в Российской Федерации по месту жительства» на основе исследования процедуры регистрации иностранных граждан по месту жительства отмечается ее доступность и значительная простота по сравнению с прежней длительной процедурой регистрации иностранных граждан. До сегодняшнего дня такая регистрация являлась долгим и сложным процессом, требующим привлечения собственников жилья. Это нередко создавало ситуации,

когда даже законопослушный человек не в состоянии был соблюсти закон. Такие сложности касались не только иностранных граждан, но и граждан Российской Федерации, перемещающихся по стране или приезжающих из стран своего постоянного пребывания.

Значительные объемы незаконной внешней трудовой миграции в России в начале 2000-х гг. во многом были спровоцированы трудностями, с которыми сталкивались иностранные граждане при регистрации по месту пребывания и при получении разрешения на работу, а также недостаточной эффективностью механизма контроля над деятельностью работодателей.

Серьезным шагом в решении этих проблем явились поправки к Федеральным законам «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

В заключении параграфа делается вывод о том, что особенность регистрации иностранных граждан в Российской Федерации по месту жительства заключается в упрощении процедуры регистрации и отсутствии необходимости принятия специального правового акта. Сегодня это в значительной степени организационная форма регулирования иммиграционных процессов.

В третьем параграфе «Миграционный учет иностранных граждан (лиц без гражданства) как организационная форма регулирования иммиграционных процессов в Российской Федерации» отмечается, что миграционный учет, представляющий собой взаимные обязанности представителей соответствующих государственных органов исполнительной власти (федеральных государственных служащих) и иностранных граждан, дает возможность установить данные статистики, намерения, основания, цели и период пребывания таких лиц на территории Российской Федерации.

Оптимизация процедуры приобретения законного статуса иностранным гражданином в определенной мере положительно отразилась на демографической ситуации в России. По данным Росстата, в 2006 г. миграционный прирост компенсировал потери населения на 18,6 процента. А за период с января по август 2007 г. эта цифра возросла до 44,9 процента, то есть в 2,4 раза¹.

¹ См.: Выступление директора ФМС России К.О. Ромодановского «Актуальные вопросы правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» // Миграционное право. 2008. № 1.

В организационном отношении правовое регулирование иммиграционных процессов в Российской Федерации осуществляется путем:

- прямого вмешательства, т.е. административным способом (например, привлечение к административной ответственности);
- косвенного воздействия, в том числе с использованием экономических методов управления.

В заключении параграфа делается вывод о том, что миграционный учет как форма регулирования иммиграционных процессов в России представляет собой систему организационных элементов, позволившую повысить прозрачность миграционных потоков и получить государству реальные инструменты осуществления более гибкой миграционной политики.

Пятая глава «Зарубежный опыт правового регулирования иммиграционных процессов и перспективы его использования в России» состоит из трех параграфов. *В первом параграфе «Международная миграция населения: практика правового регулирования»* отмечается, что международная миграция населения – это прежде всего внешняя, межгосударственная миграция населения, его территориальное движение через государственные границы¹.

Миграционные процессы, масштабы которых все более возрастают, становятся одним из факторов внутригосударственной и международной напряженности. Они оказывают влияние на социально-экономическую и политическую сферу жизни как мирового сообщества в целом, так и отдельных стран.

Международное право не дает единого понятия миграции населения. В национальном законодательстве ряда государств мигрант именуется как «иностранец», «лицо без гражданства», «беженец» и «лицо, ищущее убежище». Правовой статус каждой из указанных категорий связан с определенными правами и обязанностями. Диапазон правосубъектности неграждан² варьируется от признания их полностью правосубъектными (за исключением политической сферы) с оказанием помощи в переселении и адаптации до преследования тех из них, которые незаконно прибыли с немедленным их выдворением за пределы государства.

¹ Народнонаселение: Энциклопедический словарь / Под ред. Г.Г. Меликьяна. М.: Большая российская энциклопедия, 1994. С. 218.

² См.: Герасименко Ю.В. Правовые основы статуса лиц, не являющихся гражданами России (история, современность, перспективы): Монография. М.: Академия управления МВД России, 2003. – 167 с.

Международные стандарты правового статуса мигранта в контексте защиты прав человека стали формироваться после Второй мировой войны, в связи с которой миллионы людей стали вынужденными мигрантами. Проблема миграции населения вышла далеко за пределы отдельных государств, что обусловило создание единых международно-правовых стандартов по защите прав мигрантов. К числу основных источников международных стандартов в области миграции населения следует отнести так называемые всеобщие, или универсальные, миграционные стандарты.

Нормы, касающиеся проблем миграции населения, стали неотъемлемой частью универсального международного права. Впоследствии они нашли свое закрепление в региональных международных актах. В частности, Европейская конвенция о правах человека, принятая 03 сентября 1953 г., гарантировала гражданам государств – членов Совета Европы соблюдение их конституционных прав и свободу передвижения. Для обеспечения этих прав был принят Протокол № 4 к Конвенции о защите прав и основных свобод. Так, в п. 1 ст. 2 указанного Протокола закрепляется право на свободу передвижения и выбора места жительства, имеется в виду на территории каждого из европейских государств-участников. Кроме того, в ст. 2 Протокола № 4 устанавливается право каждого покинуть страну.

Указанные международные договоры в значительной мере влияют на формирование национального права, особенно при решении вопроса о введении в действие конкретного законодательного акта по проблемам беженцев. Например, ФРГ имеет конституционные положения и положения в национальном миграционном законодательстве, защищающие права беженцев.

Аналогичная картина характерна и для Франции. Конституция Франции 1958 г. в тексте преамбулы признает принцип предоставления убежища, а Закон от 25 июля 1952 г. об учреждении Французского управления по защите беженцев и апатридов объявляет, что к числу конституционно защищенных беженцев причисляются беженцы, подпадающие под мандат Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), а также беженцы, подпадающие под статью 1 Конвенции 1951 г.

В других развитых странах, например в Швейцарии, содержание закона об убежище в целом считается совпадающим с положениями Конвенции 1951 г.

У международной общественности нет особых замечаний и к законодательству Японии и Испании «О беженцах». Их определения понятий беженца находятся в полном соответствии с критериями Конвенции 1951 г. Такая же картина характерна для датского, чешского и норвежского миграционного законодательства. Содержащиеся в этом законодательстве положения, защищающие права беженцев, находятся в полном соответствии с Конвенцией 1951 г. и Протоколом к ней 1967 года.

В заключении параграфа делается вывод о том, что политико-правовая ценность международных стандартов в области прав человека, касающихся миграционных процессов, стала особенно очевидна в XXI столетии, когда многие государства унифицируют свои правовые системы, признавая в качестве основных прав человека право каждого на свободное передвижение и выбор своего места жительства в пределах каждого государства, а также право искать убежище от преследования в других странах.

Во втором параграфе «Особенности правового регулирования иммиграционных процессов в странах континентальной Европы» отмечается, что сложность процесса согласования миграционной политики в странах Западной Европы обусловлена рядом обстоятельств. Так, большинство осуществлявшихся в 90-е гг. мер были сосредоточены на координации и ужесточении политики государств в отношении допуска в эти страны. В Шенгенской конвенции 1990 г. содержались положения, предусматривающие укрепление сотрудничества между полицейскими и судебными органами, взаимное признание виз и ужесточение санкций против перевозчиков. В Дублинской конвенции 1990 г. перечислены критерии для определения того, какое из государств-участников несет ответственность за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища.

Современная миграционная политика государств Западной Европы ориентируется уже не столько на нужды конкретных секторов промышленности или сельского хозяйства, сколько на общие требования постиндустриальной экономики с ее опорой на инновационность, гибкость и информационные технологии.

Спрос на конкретные профессии, несомненно, будет присутствовать, давая представителям требуемой квалификации дополнительные возможности; однако в основу легальных рамок иммиграции уже сегодня закладывается представ-

ление о ценности (стоимости) труда квалифицированного мигранта и его потенциальной способности к адаптации на рынке труда.

В заключении параграфа делается вывод о том, что наличие в странах Западной Европы большого числа трудящихся-мигрантов обязывает государства к проведению гибкой правовой политики, включающей в себя все факторы, имеющие значение для национальных интересов государства, а также важность соблюдения прав самого человека.

В третьем параграфе «Модели правового регулирования иммиграционных процессов в Канаде и Соединенных Штатах Америки» отмечается, что такие развитые страны, как Канада и Соединенные Штаты Америки (США), имеют многолетний и богатейший опыт регулирования иммиграционных процессов на своей территории.

Одной из самых распространенных форм иммиграции в Канаду является переезд на постоянное место жительства. В последние годы примерно 55–60% вновь прибывающих на постоянное проживание иностранных граждан относятся именно к иммигрантам по экономическим основаниям.

Главным инструментом активной, экономически ориентированной миграционной политики Канады является балльная система отбора, которая была введена в 1967 г. Балльная система включает минимальное число баллов, которое кандидат должен набрать для прохождения. Пять основных критериев, которые присутствуют в системе, – это образование, сфера деятельности, опыт работы, язык и возраст. Затем баллы могут начисляться по следующим показателям: предложение работы, размер предыдущей зарплаты, предыдущий опыт работы или образование в стране иммиграции, присутствие близких родственников, особенности поселения (где именно хочет селиться иммигрант), инвестирование в экономику принимающей страны с созданием рабочих мест.

Одним из факторов успешного формирования экономической иммиграции в Канаде на региональном уровне является активная вовлеченность провинций и территорий данного государства в решение вопросов иммиграционной политики, прежде всего с позиции их собственных экономических интересов и потребностей.

Для иммиграционных процессов США характерной особенностью является повышение доли мигрантов-профессионалов в общей численности трудовых

ресурсов стран – членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) с начала 60-х годов. В это время эмиграция ученых, инженерно-технических работников высокой квалификации из разных стран Европы в США положила начало такому процессу, как утечка мозгов, или интеллектуальная миграция.

По данным глобальной комиссии по миграции ООН, в США 35 млн. мигрантов. По количеству миграций это государство занимают первое место в мире. Для развитых стран, таких, как США, в значительной мере характерна трудовая иммиграция из развивающихся стран. Она сопряжена не только с экономическими аспектами, но и историческими, и политическими. Основными побудительными мотивами к перемене места жительства были и остаются высокий уровень оплаты труда и большие возможности для реализации своих способностей.

Особенность американской модели законодательного регулирования иммиграционных процессов заключается в том, что она нацелена преимущественно на переселение на территорию США беженцев из стран первого временного убежища и содействие их интеграции в американское общество.

Программы по приему беженцев из стран первого убежища, где проходит шестимесячный адаптационный период к жизни в США (Филиппины, Таиланд), устанавливаются Президентом США по согласованию с Конгрессом. Приоритет имеют те, у кого есть связи с США или родственники – граждане США.

К иностранным гражданам, прибывшим на территорию США, а затем попросившим убежище, предъявляются более жесткие требования. Они воспринимаются американскими властями как иммигранты «по личным или экономическим преследованиям» и не получают статуса беженца, подлежат высылке из страны (депортации). Вместе с тем до официального решения миграционных властей в отношении конкретного мигранта им не отказывают в гуманитарной помощи и в праве на работу.

В 1996 г. система иммиграционного законодательства США была подвергнута значительным изменениям в сторону ужесточения. В силу вступили законодательные акты, которые затронули многие вопросы миграционной политики: от въезда в страну до предоставления социальных льгот иностранным гражд-

данам. Один из таких актов – Закон 1996 г. «О незаконной иммиграции и ответственности иммигрантов». Регулированием иммиграции в США занимаются все три ветви власти: законодательная, исполнительная и судебная. Определяющую роль при этом играет законодательная власть.

В целом миграционную политику США можно характеризовать как прагматичную: выставляя жесткие кордоны против нежелательных иммигрантов, власти не скупятся на помощь в приеме и обустройстве лиц, которые могут быть полезны для страны в любой области.

Сравнив три варианта долгосрочных решений (миграционные модели Германии, Канады, США), принимаемых государствами-реципиентами в отношении вынужденных мигрантов, можно сделать вывод, что схожесть происходящих иммиграционных процессов обусловила интерес России к германскому и американскому опыту.

В то же время федеративное устройство России предопределило необходимость наделения субъектов Федерации полномочиями по регулированию миграционных отношений, как это предусмотрено в канадской миграционной модели.

В *Заключении* подводятся итоги диссертационного исследования, излагаются основные выводы, имеющие теоретическое и практическое значение, а также предложения по совершенствованию и дальнейшему развитию миграционного права, системы правового регулирования иммиграционных процессов в федеративном государстве.

**ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ
ОПУБЛИКОВАНЫ СЛЕДУЮЩИЕ ОСНОВНЫЕ РАБОТЫ:**

1. В ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Особенности рассмотрения в суде административных дел о нарушении режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации // Международное публичное и частное право. – 2005. – № 3. – 0,2 п.л. (в соавторстве).

2. Особенности правового регулирования экономической иммиграции в федеративных государствах // Правовая политика и правовая жизнь. – 2007. – № 3. – 0,8 п.л. (в соавторстве).

3. Транзитный проезд иностранных граждан через территорию Российской Федерации: проблемы и перспективы // Правовая политика и правовая жизнь. – 2008. – № 1. – 0,8 п.л. (в соавторстве).

4. О некоторых вопросах совершенствования законодательства в сфере развития застроенных территорий // Российский юридический журнал. – 2008. – № 6. – 0,4 п.л. (в соавторстве).

5. Особенности правового режима временно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан // Правовая политика и правовая жизнь. – 2008. – № 1. – 0,6 п.л. (в соавторстве).

6. К вопросу об ограничении прав иностранных граждан и лиц без гражданства в региональном законодательстве // Право и политика. – 2008. – № 4. – 0,4 п.л. (в соавторстве).

7. Научные школы как компонент образовательной среды: прошлое и настоящее // Правовая политика и правовая жизнь. – 2009. – № 1. – 0,8 п.л. (в соавторстве).

8. Пределы законодательства субъектов Российской Федерации о мировых судьях // Власть. – 2009. – Февраль. – № 2. – 0,4 п.л. (в соавторстве).

9. Основные направления развития комплексного межотраслевого института миграционного права // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 14. – 0,7 п.л. (в соавторстве).

10. Проблемы рассмотрения дел об административных правонарушениях мировыми судьями // Вестник финансовой академии. – 2009. – № 5. – 0,8 п.л. (в соавторстве).

11. К вопросу о системном подходе государственного регулирования миграционных процессов в Российской Федерации // Российский юридический журнал. – 2009. – № 6. – 0,4 п.л.

12. Миграционный режим пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: состояние и перспективы // Власть. – 2009. – № 9. – 0,8 п.л.

13. Об особенностях реализации государственной жилищной политики в России на современном этапе // Власть. – 2009. – № 11. – 0,8 п.л. (в соавторстве).

14. Системный подход государственного регулирования миграционных процессов в Российской Федерации // Право и политика. – 2009. – № 11. – 0,8 п.л.

II. Монографии:

15. Административная ответственность иностранных граждан в миграционной сфере. Монография / Под ред. профессора А.П. Сунцова. Тюмень: Тюменская областная Дума, 2004. – 12,75 п.л.

16. Административно-правовое регулирование режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации. Монография / Под общ. ред. профессора А.П. Сунцова. Тюмень: Тюменский государственный университет, 2004. – 11,25 п.л. / 8,5 п.л. (в соавторстве).

17. Миграционные процессы в федеративном государстве: конституционно-правовое исследование / Под общей редакцией Заслуженного юриста Российской Федерации, д.ю.н., профессора Г.Н. Чеботарева. Тюмень: ГОУ ВПО «Тюменский государственный университет», 2009. – 24,0 п.л.

III. Учебные пособия:

18. Административная ответственность за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации. Учебное пособие / Под общ. ред. профессора А.П. Сунцова. Тюмень: Тюменская областная Дума, ТюмГУ, 2004. – 12,5 п.л.

19. Основы конституционно-правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. Учебное пособие / Под общ. ред. профессора А.П. Сунцова. Тюмень: Тюменская областная Дума, 2007. – 12,5 п.л. / 8,5 п.л. (в соавторстве).

20. Голосование на выборах в Российской Федерации: правовые основы и административная ответственность. Учебное пособие. Тюмень: Тюменская областная Дума, 2007. – 13,5 п.л. / 3,5 п.л. (в соавторстве).

IV. Научно-практические комментарии, энциклопедии:

21. Научно-практический комментарий к Закону Тюменской области «Об административной ответственности за отдельные виды правонарушений»: Вестник Тюменской областной Думы. Спецвыпуск. Тюмень: Тюменская областная Дума, 2004. – 12,75 / 1,0 п.л. (в соавторстве).

22. Малая энциклопедия народов Тюменской области. Краткий словарь-справочник. Тюмень, 2005. – 28,7 п.л. / 8,5 п.л. (в соавторстве).

23. Научно-практический комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Тюмень: Избирательная комиссия Тюменской области, 2005. – 12,78 п.л. / 4,2 п.л. (в соавторстве).

24. Комментарий к Уставу Тюменской области / Под ред. С.Е. Корепанова. Тюмень: Тюменская областная Дума, Правительство Тюменской области, 2007. – 18 п.л. / 2,8 п.л. (в соавторстве).

25. Методические рекомендации «Меры социальной поддержки, предоставляемые в Тюменской области различным категориям граждан» / Под ред. С.Е. Корепанова. Тюмень: Тюменская областная Дума, 2008. – 7,25 п.л. / 0,5 п.л. (в соавторстве).

26. Комментарий к Кодексу Тюменской области об административной ответственности (научно-практический) / Под общей редакцией Заслуженного юриста Российской Федерации, д.ю.н, профессора В.Е. Севрюгина. Тюмень: Тюменская областная Дума, 2008. – 11,52 п.л. / 1,0 п.л. (в соавторстве).

V. Основные публикации в иных изданиях:

27. Юридический механизм возмещения убытков при нарушении коммерческих договоров // Юридическая наука и юридическое образование в России

на рубеже веков. Часть 2. Тюмень: Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2001. – 0,4 п.л.

28. О правовом регулировании вопросов охраны окружающей среды в Тюменской области // О проблемах охраны окружающей среды в Тюменской области. Тюмень: Тюменская областная Дума, 2002. – 0,2 п.л.

29. Сравнительно-правовой анализ принципов избирательного права стран-участниц СНГ // Новая редакция Избирательного кодекса (Закона) Тюменской области: Материалы депутатских слушаний. Тюмень: Тюменская областная Дума, 2002. – 0,2 п.л.

30. Действующие и модельные составы административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации // Административное право: состояние, проблемы, перспективы: Материалы Межрегиональной научно-практической конференции. Тюмень: Тюменский государственный университет, 2003. – 0,6 п.л.

31. К вопросу о правовой природе депортации иностранных граждан и лиц без гражданства // Ученые записки: Сборник научных трудов Института государства и права. Выпуск 6. Тюмень: Тюменский государственный университет, 2003. – 0,25 п.л.

32. Конституционные основы правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации // Конституции России 10 лет: опыт реализации: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень: Тюменский государственный университет, 2003. – 0,3 п.л.

33. Понятие и сущность административных правонарушений в сфере режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации // Научный вестник Тюменского юридического института МВД России. Сборник научных трудов. Выпуск 3. Тюмень: ТЮИ МВД России, 2004. – 0,4 п.л. (в соавторстве).

34. Действующие и модельные составы административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан в России // Проблемы юридической ответственности: история и современность: Материалы по итогам Всероссийской научной практической конференции / Под ред. Заслуженного юриста Российской Федерации, д.ю.н., профессора Г.Н. Чеботарева. Часть 2. Тюмень, 2004. – 0,6 п.л.

35. Виды административных наказаний за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации // Законодательное регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: проблемы и перспективы:

Материалы по итогам Всероссийской научно-практической конференции / Под ред. Заслуженного юриста Российской Федерации, д.ю.н., профессора Г.Н. Чеботарева. Часть 1. Тюмень: Издательство «Вектор Бук», ТГУ, 2004. – 0,7 п.л.

36. Понятие и сущность режима пребывания в Российской Федерации временно проживающих иностранных граждан // Законодательное регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: проблемы и перспективы: Материалы по итогам Всероссийской научно-практической конференции / Под ред. Заслуженного юриста Российской Федерации, д.ю.н., профессора Г.Н. Чеботарева. Часть 2. Тюмень: Издательство «Вектор Бук», ТГУ, 2004. – 0,4 п.л.

37. Правовое регулирование субъектами Российской Федерации режима пребывания иностранных граждан: теория и практика // Проблемы социально-культурной адаптации мигрантов из стран СНГ в приграничных зонах Российской Федерации: Материалы Международной научно-практической конференции. Часть 1. Тюмень: «Мединфо», 2004. – 0,45 п.л. (в соавторстве).

38. Особенности рассмотрения в суде административных дел о нарушении режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. М.: «Спарк», 2005. – № 3. – 0,25 п.л. (в соавторстве).

39. Правовые проблемы внешней миграции // Модернизация образования в условиях глобализации: круглый стол «Университет и гуманитарные проблемы региона». Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2005. – 0,25 п.л. (в соавторстве).

40. Некоторые особенности судебного рассмотрения дел о нарушении режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации // Правовое регулирование миграционных процессов: модель взаимодействия на региональном уровне: Материалы научно-практического семинара. Вестник Тюменской областной Думы. Спецвыпуск. Тюмень: Тюменская областная Дума, 2005. – 0,7 п.л. (в соавторстве).

41. Административное право: Учебно-метод. комплекс. Тюмень: ГОУ ВПО «Тюменский государственный архитектурно-строительный университет», 2005. – 0,8 п.л. (в соавторстве).

42. Административная ответственность за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации (на примере статей 18.8 и 18.10 КоАП РФ) // Правовое регулирование миграционных процессов: модель взаимодействия на региональном уровне: Материалы научно-практического семи-

нара. Вестник Тюменской областной Думы. Спецвыпуск. Тюмень: Тюменская областная Дума, 2005. – 0,7 п.л.

43. Миграционная преступность: понятие, сущность, субъекты // Гуманитарные проблемы миграции: социально-правовые аспекты адаптации соотечественников в Тюменской области: Материалы II Международно-практической конференции. Часть 1. Тюмень: Издательство «Вектор Бук», 2006. – 0,8 п.л.

44. Современные национально-культурные общественные объединения: к проблеме реализации прав в регионе // Гуманитарные проблемы миграции: социально-правовые аспекты адаптации соотечественников в Тюменской области: Материалы II Международно-практической конференции. Часть 2. Тюмень: Издательство «Вектор Бук», 2006. – 0,8 п.л. (в соавторстве).

45. Этноязыковая политика в России и регионах // Гуманитарные проблемы миграции: социально-правовые аспекты адаптации соотечественников в Тюменской области: Материалы II Международно-практической конференции. Часть 3. Тюмень: Издательство «Вектор Бук», 2006. – 0,4 п.л. (в соавторстве).

46. Отношение иностранных граждан к избирательному праву: история и современность // Особенности реализации избирательного законодательства на современном этапе: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень: Издательство «Вектор Бук», 2007. – 0,4 п.л. (в соавторстве).

47. Ограничение прав иностранных граждан и лиц без гражданства в избирательной сфере // Особенности реализации избирательного законодательства на современном этапе: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень: Издательство «Вектор Бук», 2007. – 0,4 п.л.

48. Организационно-правовые аспекты обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации // Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях: Материалы Международно-практической конференции. Выпуск № 4. Тюмень: Издательство ТГИМЭУП, 2007. – 0,4 п.л. (в соавторстве).

49. Административное право: Учебно-метод. комплекс. Тюмень: ГОУ ВПО «Тюменский государственный архитектурно-строительный университет», 2008. – 1,8 п.л. (в соавторстве).

50. Основные классификации правонарушений в сфере избирательной системы субъекта Российской Федерации // Особенности реализации избирательного законодательства на современном этапе: Материалы Всероссийской науч-

но-практической конференции. Тюмень: Тюменская областная Дума, 2008. – 0,8 п.л. (в соавторстве).

51. К вопросу обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации // Особенности реализации избирательного законодательства на современном этапе: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень: Тюменская областная Дума, 2008. – 0,8 п.л. (в соавторстве).

52. Конституционное право: Учебно-метод. комплекс. Тюмень: ГОУ ВПО «Тюменский государственный архитектурно-строительный университет», 2008. – 2,8 п.л. (в соавторстве).

53. Конституционные основы регулирования внешней миграции в России // Разделение властей в современной России: проблемы и перспективы: Материалы Всероссийской научно-практической конференции / Под ред. доктора юрид. наук, профессора М.С. Матейковича. Тюмень: Тюменская областная Дума, Тюменский государственный университет, 2008. – 0,7 п.л. (в соавторстве).

54. Основы законодательства Тюменской области: Учебно-метод. комплекс. Тюмень: ГОУ ВПО «Тюменский государственный архитектурно-строительный университет», 2008. – 4,4 п.л. (в соавторстве).

55. Зарубежный опыт правового регулирования миграционных процессов в федеративных государствах // Конституционно-правовые основы миграционной политики Российской Федерации: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень: Тюменская областная Дума, 2009. – 0,8 п.л. (в соавторстве).

56. Особенности правового регулирования миграционных процессов в приграничных территориях Российской Федерации // Конституционно-правовые основы миграционной политики Российской Федерации: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень: Тюменская областная Дума, 2009. – 0,8 п.л.

57. Роль научных школ при подготовке управленческих кадров // Подготовка управленческих кадров для органов публичной власти Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень: Тюменская областная Дума, 2009. – 0,8 п.л. (в соавторстве).

58. К вопросу о профессиональной подготовке кадрового состава Федеральной миграционной службы Российской Федерации и ее территориальных

органов // Подготовка управленческих кадров для органов публичной власти Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень: Тюменская областная Дума, 2009. – 0,8 п.л.

59. Административное право: Учебно-метод. комплекс. Тюмень: ГОУ ВПО «Тюменский государственный архитектурно-строительный университет», 2009. – 5,8 п.л. (в соавторстве).

60. Особенности участия органов местного самоуправления в правовом регулировании миграционных процессов в приграничных территориях // Социокультурные проблемы развития регионов России в условиях кризиса: Материалы Тюменского социологического Форума. Тюмень: Тюменская областная Дума, Тюменский государственный университет, Тюменский государственный нефтегазовый университет, 2009. – 0,5 п.л.

61. Проблемы реализации социально-экономических прав временно проживающих иностранных граждан в Российской Федерации // Социокультурные проблемы развития регионов России в условиях кризиса: Материалы Тюменского социологического Форума. Тюмень: Тюменская областная Дума, Тюменский государственный университет, Тюменский государственный нефтегазовый университет, 2009. – 0,5 п.л.

62. Убеждение как основополагающий метод семьи по освобождению подростка от наркотизации // Молодежь – будущее России: Материалы Всероссийской научно-практической конференции в 2 частях (часть 1). Тюмень: Тюменская областная Дума, Правительство Тюменской области, Тюменский государственный университет, Тюменский государственный нефтегазовый университет, 2009. – 0,4 п.л.

63. Особенности законодательного регулирования субъектами Российской Федерации молодежных общественных объединений // Молодежь – будущее России: Материалы Всероссийской научно-практической конференции в 2 частях (часть 1). Тюмень: Тюменская областная Дума, Правительство Тюменской области, Тюменский государственный университет, Тюменский государственный нефтегазовый университет, 2009. – 0,7 п.л.

Общий объем публикаций составляет 129, 25 п.л.

МИШУНИНА АЛЕНА АЛЕКСАНДРОВНА

**СИСТЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ИММИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ
В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

**Специальность 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право**

АВТОРЕФЕРАТ

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

Подписано в печать 10.11.2009. Формат 60x84/16. Гарнитура Times.
Печать Riso. Усл. печ. л. 2,0. Тираж 150. Заказ 118

