На правах рукописи

ПОДОЛЬСКИЙ АЛЕКСАНДР ВЛАДИМИРОВИЧ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

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

Автореферат диссертации

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Санкт-Петербург
2010

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права НОУ ВПО «Юридический институт» (Санкт-Петербург)

Научный руководитель: **кандидат юридических наук, доцент КОМАРОВА Татьяна Львовна**

Официальные оппоненты: **доктор юридических наук, профессор АРЗАМАСОВ Юрий Геннадьевич**

кандидат юридических наук ЛЕОНИДОВА Татьяна Ивановна

Ведущая организация: **Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина**

Защита диссертации состоится 5 марта 2010 года, в 14^{oo} часов на заседании Диссертационного совета Д 521.073.01 при Юридическом институте (Санкт-Петербург) по адресу: 199106, Санкт-Петербург, В.О., ул. Гаванская, д. 3. Зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке института. Автореферат диссертации выставлен на сайте www.lawinst-spb.ru

Автореферат разослан 4 февраля 2010 года

Ученый секретарь диссертационного Совета кандидат юридических наук, доцент **Т.Л.Комарова**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Открытие границ для свободного перемещения людей после распада Союза ССР привело к тому, что поток иммигрантов стало весьма нелегко контролировать. Миграционная ситуация в Российской Федерации остается нездоровой до настоящего времени. По сравнению с 1990-ми годами, когда наблюдался стихийно-обвальный характер миграции, положение удалось немного выправить, но говорить о наличии продуманной комплексной многоцелевой государственной программы реализации миграционных ресурсов пока преждевременно.

Миграционная стратегия России в решающей степени должна обусловливаться демографической ситуацией. Естественная убыль трудоспособного населения в России в настоящее время достигает примерно 1 млн. человек в год. Единственным источником пополнения трудовых ресурсов может быть только иммиграция. Следовательно, перспективная миграционная политика России – это прежде всего иммиграционная политика.

Обострение проблем миграции связано и с отсутствием адекватной российским реалиям нормативно-правовой базы для регулирования и квотирования объемов иммиграции, порядка пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории страны, их законной депортации или обеспечения их интеграции в российское общество. Кроме того, прибытие иностранцев на территорию России облегчается тем, что государственная граница со странами СНГ практически открыта, отсутствует визовый режим и не отрегулировано законодательство по борьбе с незаконной иммиграцией. Актуальность данного исследования вытекает из того, что не действуют правовые механизмы контроля за миграционными потоками, обеспечения прав и законных интересов всех въезжающих и временно пребывающих на территории Российской Федерации лиц. Указанные проблемы препятствуют сокращению нелегального сектора миграции. Кроме того, вызывает озабоченность сложившаяся ситуация с российскими гражданами и гражданами бывшего СССР, считающими себя русскими и проживающими на территориях бывших союзных республик.

Решение ключевых задач максимального сокращения нелегального сектора миграции и формирования системы селективной (избирательной)

иммиграции целесообразно рассматривать относительно двух различных групп иммигрантов: тех, кто, въезжая в страну, не планирует оставаться на постоянное жительство и получать российское гражданство, и тех, кто стремится стать гражданином России и жить на ее территории.

Миграционная политика любого государства как элемент регулирования рынка рабочей силы обусловлена экономическими и социальными задачами развития общества. Это, в частности, актуально для России с ее своеобразным геополитическим расположением и сложными условиями и факторами социальной жизни. Эффективное управление миграционными процессами все настойчивее включает в повестку дня вопрос о необходимости коренного пересмотра роли и места властных структур как федерального, так и регионального и муниципального уровней в системе жизнеобеспечения в различных сферах жизни общества.

Для повышения эффективности управления данными процессами одной из актуальных задач является совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей миграционные отношения, и системы государственного управления миграционной сферой в целом. При решении этой задачи несомненный практический и теоретический интерес представляет исследование как миграционной деятельности российского государства, так и организационно-правовых начал функционирования миграционных служб зарубежных стран[1].

Оценивая степень научной разработанности темы, следует отметить, что начало научному осмыслению правового статуса личности вообще, иностранных граждан в частности, изучению основ миграционной политики было положено в исследованиях советского периода[2]. Вопросы развития прав, свобод и обязанностей советского гражданина исследовались в работах С.А.Авакьяна, С.А.Автономова, И.А.Азовкина, А.А.Аксенова, А.М.Арбузкина, Д.Ф.Аяцкова, Г.В.Барабашева, А.А.Безуглова, Л.Ф.Болтенковой, В.И.Васильева, Л.А.Васильева, Н.Ф.Воробьёва, Б.Н.Габричидзе, Р.А.Галиахметова, Л.А.Григоряна, А.И.Лукьянова, Н.А.Емельянова, А.Р.Еремина, В.В.Еремяна, М.В.Федорова, И.А.Игнатюка,

[1] См. подроб.: *Леонидова Т.И.* Миграционная деятельность российского государства (теоретический аспект): Автореф. дис. … канд. юрид. наук. – М., 2007. С. 3.

[2] *Богуславский М.М., Рубанов А.А.* Правовое положение советских граждан за границей. М., 1961; *они же:* Правовое положение иностранцев в СССР. – М., 1962; *Яворский В.Д.* Правовое положение иностранцев в СССР: Автореф. дисс. … канд.юрид.наук. – Киев, 1977.

И.П.Ильинского, Б.А.Кириллова, В.А.Кряжкова, М.А.Краснова, Г.П.Кригоногова, Е.И.Козловой, Ю.Л.Крузе, О.Е.Кутафина, В.Л.Лавриненко, А.И.Лепешкина, Г.С.Лиманского, В.И.Люцера, М.Н.Матвеева, В.С.Мокрого, И.И.Овчинникова, Н.Н.Онищенко, В.С.Основнина, Р.В.Панова, А.И.Пертцика, Н.П.Постовова, А.С.Прудникова, В.Е.Ревы, В.П.Семьянинова, А.Я.Сливы, В.В.Таболина, Ю.А.Тихомирова, Я.Н.Уманского, В.И.Фадеева, В.Е.Чиркина, К.Ф.Шеремета, Ю.Л.Шульженко, Е.С.Шургиной и др.

Основные положения современной теории прав человека и гражданина были рассмотрены в целом ряде работ применительно к определению правового статуса мигрантов (Л.И.Глухарева, О.В.Белянская, Ю.С.Бадальянц, Д.А.Ягофаров и др.), миграционной деятельности российского государства (А.В.Земскова, М.Л.Тюркин, Т.И.Леонидова), конституционно-правового регулирования приобретения гражданства, а также обеспечения прав соотечественников за рубежом (В.П.Басик, И.С.Дальдинова), легализации и гражданства (А.С.Кручинина, С.А.Калачева), вынужденной миграции в России (М.Е.Петросян), правового регулирования труда иностранных граждан в России (Г.С.Скачкова, И.В.Григорьев, Ю.В.Жильцова), правового положения российских соотечественников за рубежом (К.А.Корсик, Т.Ш.Кулматов, О.А.Сластунина, В.Г.Поляков), административно-правового регулирования миграции в России (В.В.Востриков, Н.Н.Сощенко) и др.

Среди зарубежных исследований в области легализации и гражданства, внедрения принципов селективной иммиграции необходимо выделить работы таких ученых, как Николас Льюис Ллойд и Джоанн Апап и др.

Тем не менее вопросы, связанные с применением в России принципа селективной иммиграции, решением проблем амнистирования нелегальных иммигрантов, изучены слабо, что подтверждается отсутствием комплексных исследований в данной области. Целостного теоретического исследования современных нормативно-правовых основ обеспечения миграционной и иммиграционной политики современного Российского государства прежде не проводилось. Отсутствуют фундаментальные общетеоретические разработки по исследуемой теме, что в целом не может не влиять на эффективность проводимой Россией миграционной политики.

Цель диссертационного исследования состоит в определении поиска путей совершенствования законодательства в сфере правового регулирования

миграционных процессов и прав мигрантов (в том числе соотечественников за рубежом).

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

– *изучение* процесса изменения подхода к регулированию вопросов прав иностранных граждан и вопросов гражданства в историко-правовой ретроспективе;

– *анализ* современной международно-правовой базы защиты прав различных групп мигрантов, поиск путей внедрения мирового опыта в законодательство Российской Федерации;

– *исследование* действующего отечественного законодательства, регулирующего вопросы въезда и выезда, пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства, проблемы легализации и получения российского гражданства;

– *выявление* противоречий между нормативно-правовыми актами, регулирующими вопросы эмиграции и иммиграции, и поиск возможных путей их преодоления;

– *разработка и определение* механизмов реализации правовых норм, направленных на упрощение процедур легализации иностранных граждан, получения гражданства, предоставления статуса беженца и вынужденного переселенца;

– *анализ* правовой базы и механизмов регулирования миграционных процессов и обеспечения прав и свобод соотечественников в разных странах;

– *выявление* недостатков в реализации соотечественниками за рубежом своих прав и законных интересов и поиск путей преодоления этих недостатков.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие при реализации государственной политики с участием иммигрантов и соотечественников за рубежом.

Предметом диссертационного исследования является нормативно-правовое обеспечение миграционной и иммиграционной политики современного Российского государства, законодательные механизмы ее реализации.

Методологические основы исследования. В диссертации использовались общенаучные, общелогические, частнонаучные методы познания процессов и явлений – такие, как исторический, сравнительно-правовой, фор-

мально-логический, формально-юридический, социологический, статистический и др.

С помощью исторического метода изучены традиции, закономерности и преобладающие тенденции в деятельности органов миграционного контроля, этапы их формирования и трансформации полномочий. Сравнительно-правовой метод преимущественно использовался для выявления особенностей юридической деятельности и ее классификации. Формально-логический и социологический методы позволили определить место и роль миграционного контроля в государственном управлении, их значимость для общества. Формально-юридический метод применялся при анализе действующих нормативно-правовых актов. Методы толкования правовых норм способствовали выявлению пробелов и упущений в законодательстве о миграции, формированию предложений по его усовершенствованию. При помощи логико-семантического метода и метода восхождения от абстрактного к конкретному расширен и уточнен понятийный аппарат, определены сущность, общие и особенные черты миграционной контрольной деятельности как основных гарантий законности и правопорядка.

Научная новизна работы определяется тем, что она является одним из первых монографических исследований нормативно-правового обеспечения миграционной и иммиграционной политики Российского государства в совокупности с изучением правового положения соотечественников на постсоветском пространстве. В ней представлены различные варианты модернизации отечественного законодательства, регулирующего вопросы въезда и выезда за границу, а также пребывания иностранных граждан в России, легализации трудовой миграции.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Положения действующих федеральных законов, регулирующих процесс прибытия и легализации иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, не в полной мере соответствуют требованиям современной ситуации в России (длительный процесс получения вида на жительство, двухступенчатая система ходатайства о получении статуса беженца и т.д.). Кроме того, имеет место неполное правовое регулирование указанных процессов на федеральном и региональном уровнях, что требует внесения соответствующих изменений и дополнений в законодательные и подзаконные нормативные правовые акты.

Автором поддерживаются и дополнительно аргументируются предложения по дополнению ст. 72 Конституции Российской Федерации в части указания в п. «ж», «з» и «к» принципов миграционной политики и миграции как отдельной сферы правового регулирования, находящейся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов[3].

2. Большое количество работников-иностранцев по-прежнему остаются за пределами правового поля из-за сложности процедуры легализации. Сложившаяся ситуация весьма отрицательно сказывается как на самих работниках, так и на работодателях, поскольку нелегальный иммигрант не пользуется никакой защитой своих прав, а работник в любой момент может быть подвержен административным санкциям. Предлагаются проекты ряда нормативных актов, упрощающих процедуру легализации труда наемных работников-иностранцев.

3. Отстаивается идея целесообразности с учётом мирового опыта решения проблемы сокращения нелегального сектора иммигрантов, проведения полной гражданской амнистии всех нелегальных иммигрантов путем предоставления им вида на жительство без каких бы то ни было ограничений.

4. Формулируются основные направления политики селективной (избирательной) иммиграции как способ решения вопросов совершенствования миграционных процессов в России. Важно разработать специальные законы (например, «Об эмиграции и иммиграции»), в которых будут определяться приоритетные направления избирательной иммиграции. Однако этот шаг должен следовать после полной или частичной гражданской амнистии.

5. Дополнительно обосновывается идея о том, что помимо вопросов обеспечения прав и свобод иностранцев в России необходимо также оказывать поддержку российским гражданам (а также бывшим советским гражданам), оказавшимся в сложной ситуации в бывших республиках СССР. С этой целью надо использовать уже имеющиеся рычаги воздействия (международные договоры и соглашения) на улучшение положения соотечественников, а также определить новые.

6. Предлагается шире использовать различные механизмы для привлечения соотечественников, проживающих за рубежом, в Российскую Федерацию на постоянное место жительства. Одним из направлений развития госу-

[3] См.: *Леонидова Т.И.* Миграционная деятельность российского государства (теоретический аспект). Автореф. дисс. … канд.юрид.наук. – М., 2007. С. 7.

дарственной политики в этом отношении должно стать предоставление льготного режима получения вида на жительство или гражданства (например, внедрение механизма «отложенного гражданства»).

Теоретическая и практическая значимость работы состоит в том, что на основе полученных теоретико-правовых представлений об основных направлениях миграционной политики диссертантом выработаны рекомендации по совершенствованию миграционной политики Российского государства, что имеет научно-практическое значение, так как научные положения, содержащиеся в диссертации, в определенной степени восполняют пробелы в теоретической базе исследования проблемных вопросов миграционной политики в России, способствуют совершенствованию нормативно-правовой базы ее обеспечения, представляют интерес для развития отраслевых юридических наук и могут быть использованы в практической деятельности Федеральной миграционной службы.

Выводы и основные положения диссертации могут быть использованы при чтении лекций по курсам «Теория государства и права», «Конституционное право России», «Административное право», «Правоохранительные органы», а также при подготовке учебных пособий, лекций и других учебно-методических материалов.

Достоверность и обоснованность результатов исследования базируются на общепризнанных принципах и нормах международного права, нормах действующего национального законодательства, концепциях, парадигмах и доктринах теории государства и права, конституционного и административного права, других смежных отраслей права Российской Федерации.

Апробация работы. Поставленные в диссертации проблемы, сделанные автором выводы обсуждались на заседании кафедры конституционного и административного права Юридического института (Санкт-Петербург), нашли отражение в выступлениях автора на Международной научно-практической конференции «Личность, право, государство: история, теория, практика» (Санкт-Петербург, ноябрь 2006 года), Всероссийской научно-практической конференции «Государство, право, личность: история, теория, практика» (Коломна, февраль 2006 года); межвузовской научно-теоретической конференции «Политика. Власть. Право» (Санкт-Петербург – Коломна, 2004-2007 годы); IV Международной научно-практической конференции «Оптимизация законодательного процесса: вопросы теории и

практики» (Санкт-Петербург, 27-28 июня 2008 года); V Международной научно-практической конференции «Оптимизация законодательного процесса: вопросы теории и практики» (Санкт-Петербург, 25-28 июня 2009 года), содержатся в публикациях автора.

Материалы диссертационного исследования используются автором при чтении лекций на юридическом факультете Тамбовского государственного технического университета, а также другими преподавателями при проведении занятий со студентами Юридического института (Санкт-Петербург).

Структура диссертации представляет собой системное раскрытие темы исследования и включает в себя введение, две главы, объединяющие восемь параграфов, список использованной литературы, приложение.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы, отмечена степень научной разработанности, определены цели и задачи, раскрыты методы диссертационного исследования, представлен обзор использованных источников, показана научная новизна, сформулированы положения, выносимые на защиту.

В первой главе – «Понятие и содержание миграционной политики», состоящей из четырех параграфов, исследуется правовое регулирование миграционных процессов в историко-правовой ретроспективе, исходя из отечественного и международного опыта определяются пути совершенствования правового регулирования миграционных процессов.

В *первом* параграфе – «Формирование и развитие миграционной политики и законодательства» автором исследуются отношение к иностранцам Российского государства на всех этапах его исторического развития, эффективность принимаемых мер по совершенствованию миграционной политики с начала постсоветского периода и до наших дней, а также правовой статус Федеральной миграционной службы.

Положение иностранцев определялось уже в XI веке в «Русской правде». С XV века начинается привлечение иностранных специалистов на работу в Российское государство, в чем в той или иной степени уже просматривается принцип избирательности в регулировании иммиграции. XVII век ознаменован развитием законотворческой деятельности. Среди основных право-

вых актов того времени, касающихся правового статуса иностранцев, можно выделить Соборное Уложение 1649 г., Новоторговый устав 1667 г. Во времена Петра I были заключены первые международные договоры, регламентирующие правовой статус иностранных подданных в России. В 1762 г. Екатерина II издала Манифест, представляющий иностранцам право свободного поселения в России и объявляющий амнистию всем бежавшим из Отечества русским людям. С 1789 по 1820 год въезд иностранцев в Россию был затруднен. Вызвано это было, во-первых, войной с Турцией, во-вторых, русско-шведской войной 1808-1809 годов, а в-третьих, Отечественной войной 1812 года. Рядом нормативных актов того времени определялось выселение иностранцев из некоторых местностей.

Конец XIX – начало XX века ознаменованы развитием иностранного предпринимательства в России. Однако с началом Первой мировой войны законодательство, регулирующее правовой статус иностранцев, ужесточается. К законодательным актам Советского государства в сфере миграционных процессов и гражданства можно отнести Декрет ВЦИК от 5 апреля 1918 года «О приобретении прав российского гражданства», Положение о союзном гражданстве от 29 октября 1924 года, Положение о гражданстве Союза ССР 1931 года, Закон о гражданстве Союза ССР от 19 августа 1938 года, Положение «Об охране государственной границы СССР» от 19 июня 1959 года, Закон СССР от 1 декабря 1978 года «О гражданстве СССР», Закон СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР» от 24 июня 1981 года и др.

Автор отмечает, что после распада Союза ССР миграционные процессы приобрели стихийный характер. Поэтому принятые на тот момент законы (например, закон «О гражданстве») полностью учитывали правовые последствия изменения гражданского статуса для жителей распадающегося государства. Главным положением Закона Российской Федерации «О гражданстве» от 28 ноября 1991 года, по мнению автора, стало то, что гражданами Российской Федерации признавались все граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на территории Российской Федерации на день вступления в силу указанного Закона, если в течение одного года после этого дня они не заявили бы о своем нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации. В период с 1992 по 2002 год разрабатывались несколько миграционных программ, частая сменяемость которых объяснялась динамичным развитием

миграционных процессов. Наиболее удачной из них автор считает программу, утвержденную указом Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 года № 1668. Основными задачами миграционной политики в данной программе были определены: защита прав и интересов мигрантов; соблюдение государственных интересов при реализации миграционных программ и мероприятий, организация миграционного контроля; регулирование миграционных потоков с учетом социально-экономического развития принимающего региона, национальной совместимости, специфики психологии мигрантов и климатических особенностей мест расселения; создание условий приема и размещения мигрантов, стимулирующих их активное участие в процессе адаптации к существующему социально-экономическому положению.

В ходе дальнейшего анализа развития законодательства автор отмечает негативные последствия принятия 31 мая 2002 года нового Федерального закона «О гражданстве» и 25 июля того же года — «О правовом положении иностранных граждан». Многие иностранные граждане, по большей части из бывших союзных республик, остались за пределами правового поля.

Далее автор касается вопросов, связанных с деятельностью и реструктуризацией федеральной миграционной службы, образованной в 1992 году. Служба была призвана решать вопросы, связанные с миграцией вообще, однако фактически функции ФМС были сведены к работе с вынужденными мигрантами. До 2000 года ФМС действовала как самостоятельный орган, а затем была включена в состав Министерства Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям. В 2001 году последнее было ликвидировано, и ФМС оказалась в составе МВД России. Приоритетными для нее стали вопросы учета и контроля, а одним из основных направлений деятельности — борьба с нелегальной миграцией. 9 марта 2004 года прошла последняя реорганизация ФМС, после которой она, как и другие федеральные службы в составе Правительства, лишилась права законодательной инициативы.

Во *втором* параграфе – «Правовое регулирование миграционных процессов современного Российского государства» автор определяет блоки тех проблем в миграционной сфере, которые требуют скорейшего разрешения. Автор считает, что у государства нет четкого понимания того, какая миграция сегодня нужна России, каким образом может быть максимально полезно реализован ее внутренний потенциал. В результате возникают дисба-

ланс миграционных потоков, концентрация мигрантов в тех регионах, где их пребывание противоречит экономическим и демографическим интересам России.

Несмотря на принятые в последнее время законодательные акты (ФЗ от 11 ноября 2003 года № 151-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «О Гражданстве РФ»; ФЗ от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»; ФЗ от 18 июля 2006 года № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»), миграционная ситуация в России требует более подробного правого регулирования. Автор считает целесообразным помимо внесения поправок в уже действующие законы разработать специальный законодательный акт, целями которого будут: создание благоприятных условий для реализации прав мигрантов, а также обеспечение гуманного отношения к лицам, ищущим убежища; внедрение принципа избирательной иммиграции в законодательство; обеспечение эффективного управления миграционными потоками, преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции. Необходимо определение принципов государственной миграционной политики (основополагающим принципом должен стать принцип селективной (избирательной) иммиграции) для стабилизации существующих в области правового регулирования миграции правоотношений.

Первым шагом в направлении развития избирательной иммиграции в нашей стране можно выделить по крайней мере четыре группы иностранных граждан, в отношении которых целесообразно проводить более гибкую политику натурализации. К ним отнесем: военнослужащих, учащихся вузов и средних специальных заведений, инвесторов и высококвалифицированных специалистов, обеспечивающих конкурентоспособность страны. Тем более что две первые группы по большей части состоят из соотечественников, проживающих в странах СНГ.

Автор далее подчеркивает, что Россия должна быть заинтересована в привлечении и удержании людей в сфере своего влияния. Этому может способствовать применение механизмов «отложенного гражданства» и «форс-

мажорного гражданства». Первый целесообразно применять при предоставлении гражданства таким категориям граждан, как: этнические русские за пределами Российской Федерации, представители титульных народов субъектов Российской Федерации, бывшие граждане СССР, получившие гражданство стран пребывания, эмигранты всех волн и их потомки, которые хотят сохранить связь с исторической родиной и иметь возможность в любое время вернуться в Россию. Второй механизм призван гарантировать людям, вынужденным отказаться от российского гражданства по «форс-мажорным» обстоятельствам (например, события в Туркменистане 2003 года) под угрозой своему существованию, немедленное (а не через 3 года, как по Закону о гражданстве) восстановление гражданства. Причем восстановление должно быть произведено в предельно облегченной форме (лучше всего - заявительной).

Далее автор особо выделяет такое направление развития миграционной политики, как стимулирование трудовой миграции и улучшение управления ею. Российская Федерация при регулировании труда иностранцев должна соблюдать общемировой уровень правовых стандартов, касающихся основных прав работников. Эффективный, по мнению автора, механизм обеспечения прав трудящихся мигрантов предложен в Российской миграционной трудовой бирже. Одной из задач Российской миграционной трудовой биржи является обеспечение прав трудящихся мигрантов в сопряжении с экономическими интересами российских работодателей и государственных служб, регулирующих миграционные процессы.

В *третьем* параграфе – «Правовой статус мигранта в современной России: проблемы оптимизации» автор, в первую очередь, анализирует действующее законодательство, регулирующее ступени и порядок легализации различных групп иммигрантов и приобретения российского гражданства. Различают три формы легального пребывания в России – временное пребывание, временное проживание и постоянное проживание. Основной проблемой в данной области автор считает ограничение выдачи разрешений (квот) на временное проживание. Федеральным законом от 18 июля 2006 года № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Феде-

рации» отменено квотирование пребывания лиц, имеющих право на въезд в безвизовом порядке, однако, по мнению автора, такая мера является недостаточной.

Вообще квотирование является нарушением п. 1 ст. 27 Конституции Российской Федерации, где сказано, что каждый, законно находящийся на территории Российской Федерации, может свободно передвигаться и выбирать себе место пребывания и жительства. Фактически же лицо, имеющее квоту на проживание в одном регионе, не имеет права выезжать в другой регион. За самовольный выезд могут быть применены административные санкции вплоть до депортации. Одним из возможных выходов из этой ситуации автор считает ограничение квотами лишь места работы. Это позволит временно проживающему работать или учиться только в том регионе, в который он прибыл по квоте. Тем самым данные лица смогут беспрепятственно выезжать за пределы региона своего проживания, но будут привязаны к этому региону возможностью лишь там осуществлять трудовую деятельность или учебу.

Автор считает целесообразным также исключить из Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» требование о представлении документального подтверждения дохода размером не меньше, чем прожиточный минимум в расчете на заявителя и членов семьи, так как зачастую иммигрант не может обеспечить себе и своей семье прожиточный минимум. Следует оставить только требование представить документ о наличии дохода от не запрещенной законом деятельности.

В вопросе о предоставлении статуса беженца автор выделяет такие проблемы, как двуступенчатость в ходе рассмотрения ходатайства о статусе беженца и лишение статуса беженца за совершение любого преступления на территории Российской Федерации. В первом случае необходимо свести процедуру до простого рассмотрения ходатайства (путем исключения из Закона стадии предварительного рассмотрения ходатайства). Во втором – исключить п. 2 ст. 9 Закона «О беженцах» как нарушающий принципы юридического равенства и гарантированности государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в России, а потому не соответствующий Конституции Российской Федерации (по примеру Закона «О вынужденных переселенцах»). Правовое регулирование вынужденного переселения, по мнению автора, необходимо строить в соответствии с Руководящими принципами по

вопросу перемещения внутри страны, которые были разработаны ведущими специалистами в области международного права различных международных организаций и представлены ООН в 1998 году.

Российская Федерация остро нуждается в комплексной, многоцелевой, эффективной политике миграционного развития. Одним из путей совершенствования миграционной политики является законодательное внедрение принципа «селективной иммиграции». Однако прежде чем приступить к этому, необходимо максимально сократить нелегальный сектор иммигрантов. Автор считает, что самый быстрый путь – это полная гражданская амнистия. При проведении амнистии и внедрении принципа селективности необходимо учитывать опыт других государств.

Именно этому посвящен ***четвертый*** **параграф** первой главы диссертации – «Зарубежный опыт законодательного регулирования миграционных процессов». Для примера автор взял наиболее экономически развитые и одновременно наиболее привлекательные для иммигрантов в последнее время страны – США, Канаду, Испанию, Германию.

Весьма полезен опыт Испании в проведении гражданской амнистии. Правительством Испании в 2005 году была принята программа по легализации примерно 1 миллиона нелегальных мигрантов (в основном это выходцы из Восточной Европы и Северной Африки). Для получения вида на жительство достаточно предоставить контракт на работу продолжительностью 6 месяцев и справки об отсутствии совершенных на территории Испании и на родине преступлений.

Закон Германии «Об иммиграции», вступивший в силу с 1 января 2005 года, разделил иммигрантов на четыре категории: лица, которые хотят работать в Германии; лица, пребывающие в Германию в качестве беженцев; лица, прибывающие в Германию в качестве поздних переселенцев; дети, прибывающие в Германию к своим родителям. Желающие работать, в свою очередь, делятся на высококвалифицированных, самостоятельно работающих (предприниматели) и неквалифицированных. Высококвалифицированные специалисты с самого начала получают право на бессрочное пребывание в Германии. Самостоятельно работающие лица имеют ограниченный срок проживания на территории Германии. При этом они должны инвестировать в экономику не менее миллиона евро и создать не менее десяти рабочих мест. Студентам, успешно закончившим вуз, предоставляется право в течение года

(но не более) оставаться в стране для поиска работы. Для низкоквалифицированных иностранных работников сохраняется запрет на наем их на работу.

Для получения грин-карты (вид на жительство) в США необходимо подпадать под одну из шести категорий: супруги, дети, родители, братья, сестры граждан США, а также собирающиеся вступить в брак с гражданином США; работники с неординарными способностями (для других процесс более сложен): всемирно известные артисты, выдающиеся ученые, исследователи. Они не нуждаются в приглашении на работу и в прохождении специальной процедуры сертификации работников; т. н. «специальные иммигранты» - как правило, религиозные деятели; беженцы (они могут по истечении года после признания беженцами получить вид на жительство); осуществившие вклад в бизнес на территории слабой экономической зоны в 500 000 долларов; амнистированные в порядке гражданской амнистии.

Канадский закон от 31 октября 2001 года «Об иммиграции и защите беженцев» ввел особый порядок отбора наиболее «нужных» иммигрантов: более важным считается критерий профессиональных навыков, позволяющих быстро адаптироваться к меняющейся ситуации на рынке труда. Серьезным изменением является отмена списка приоритетных профессий для иммигрирующих в Канаду. При подсчете баллов предпочтение будет отдаваться специалистам широкого профиля с практическим опытом работы.

Во второй главе – «Правовая поддержка Российским государством соотечественников за рубежом», состоящей из четырех параграфов, анализируются и исследуются законодательная основа поддержки соотечественников, проблемы правового статуса соотечественников в странах СНГ и Балтии в различных сферах жизни, пути решения этих проблем.

В *первом* параграфе – «Особенности правового статуса соотечественников за рубежом в различных странах» автор вновь возвращается к зарубежному опыту и на примере Венгрии показывает, каким образом, по его мнению, эффективнее регулировать данную проблему.

Автор отмечает, что защита прав венгерских нацменьшинств за рубежом является одним из главных направлений как внешней, так и внутренней политики Венгрии. Законом "О венграх, проживающих в соседних странах" (вступил в силу 1 января 2002 г.) введены такие документы, удостоверяющие личность, как «удостоверение зарубежного венгра» и «удостоверение члена семьи зарубежного венгра». Особые права за владельцами удостоверений за-

креплены в сфере трудоустройства. Выдача им разрешений на работу в Венгрии на срок до трех месяцев каждого календарного года осуществляется без учета т. н. квот для соответствующих государств и даже без предварительной оценки ситуации на трудовом рынке. В отношениях с соседними странами Венгрия последовательно проводит политику защиты интересов зарубежных соотечественников. Договорно-правовая база (соглашения с сопредельными государствами, соответствующие разделы базовых договоров с Румынией, Словакией, Украиной) является важным дополнением к механизмам защиты прав национальных меньшинств в рамках международных организаций. Венгрия оказывает своим зарубежным соотечественникам материальную помощь, что также является одним из основных направлений по поддержанию соотечественников за рубежом.

Далее автор приводит перечень уже разработанных и действующих международных договоров и соглашений России со странами ближнего зарубежья (ведь подавляющее большинство соотечественников проживает именно здесь). Однако, как отмечает автор, обширная нормативно-правовая база, созданная в рамках СНГ, к сожалению, остается сугубо декларативной. Дискриминация российских граждан является острейшей проблемой, а Российское государство не принимает эффективных мер для защиты своих граждан. Несмотря на нормативно-правовую базу, созданную в СНГ, и на критические оценки международных органов по правам человека, по-прежнему происходит «выдавливание» русскоязычных граждан из бывших советских республик. Права российских граждан ущемляются при решении вопросов гражданства, получения образования на родном языке, поступления в высшие учебные заведения, трудоустройства, отправления вероисповедания, пенсионного обеспечения и многих других. Особо подчеркивается, что наиболее тяжелое положение с правами человека сложилось в Латвии. Около 700 тыс. жителей Латвии, что составляет треть всего населения страны, не имеют гражданства.

Второй **параграф** – «Право соотечественников на получение гражданства и вида на жительство в странах постсоветского пространства» посвящен гражданству и виду на жительство**.**

Вначале автор предлагает обратить внимание на международные договоренности, которые удалось достигнуть в данной области. 15 декабря 1996 года был ратифицирован «Договор между Российской Федерацией и Республ-

ликой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства»[4]. Одноименный договор с Туркменистаном уже утратил силу. В данных договорах каждая из Сторон признавала за своими гражданами право приобрести на основе свободного волеизъявления, не утрачивая ее гражданства, гражданство другой Стороны в порядке и на условиях, установленных законодательством последней. Статус бипатрида подразумевал наличие у обладателя такового всех прав и свобод гражданина государства проживания, а также необходимость выполнения всех соответствующих обязанностей.

Вместо двойного гражданства некоторые государства выбрали путь упрощения порядка получения гражданства государства, в котором проживает заинтересованное лицо. При этом гражданин одного государства реализует право выбора и приобретения гражданства другого государства в порядке регистрации в соответствии с двусторонними или многосторонними договоренностями государств об упрощении порядка приобретения гражданства. Одним из первых стало Соглашение между Республикой Казахстан и Российской Федерацией «Об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Российской Федерации, прибывшими для постоянного проживания в Республику Казахстан, и гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в РФ» от 20 января 1995 г.[5] По примеру «казахского» аналогичное Соглашение было заключено с Кыргызской Республикой[6].

Те страны, которые не приняли идею двойного гражданства, дают возможность иностранным гражданам из России получать вид на жительство. Основная цель таких договоров – придание гражданам одной из Сторон, постоянно проживающих на территории другой Стороны, правового статуса, максимально приближенного к правовому статусу граждан этой другой Стороны в части экономических, социальных, трудовых и иных прав без предос-

[4] Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства от 07.09.1995 г. СЗ РФ, 14.02.2005, № 7. Ст. 495. Ратифицирован Федеральным законом РФ № 152-ФЗ от 15.12.1996 г. СЗ РФ, 16.12.1996, № 51. Ст. 5683.

[5] Ратифицировано Федеральным законом от 26.05.1997 года № 83-ФЗ //СЗ РФ. 1997. № 22. Ст. 2546.

[6] Ратифицировано Федеральным законом от 26.05.1997 года № 84-ФЗ //СЗ РФ, 02.06.1997, № 22. Ст. 2547.

тавления гражданства последней. Одним из первых стал договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан от 20 января 1995 года[7].

Далее автор проводит анализ законодательства ряда стран СНГ и Балтии, регулирующего вопросы гражданства и вида на жительство. При этом автор отмечает, что наиболее сложная ситуация сложилась в Латвии. Условия натурализации в Латвии в общем порядке изложены в законе «О гражданстве», а также в нескольких подзаконных актах, определяющих порядок подачи заявлений, сдачи экзаменов и размеры госпошлины. Требования закона одинаковы как для иностранцев, приехавших в Латвию после достижения независимости, так и для местных уроженцев и постоянно проживающих в Латвии их потомков.

Статья 12 Закона «О гражданстве» требует от претендента выполнения следующих условий: пятилетний ценз оседлости; знание латышского языка; знание Конституции, государственного гимна и истории; наличие легального источника доходов; принесение клятвы на верность Латвии; отказ от прежнего гражданства. Требования ст. 20 Закона «О гражданстве», касающиеся знания языка (полное понимание информации бытового и официального характера, беглое чтение и понимание любых инструкций, способность написать письменную работу на заданную комиссией бытовую тему и др.) представляются трудноисполнимыми. Необходимость сдачи экзамена по истории (на латышском языке) прямо противоречит требованиям знания языка лишь на бытовом и официальном уровне общения.

Помимо указанных сложностей натурализации в законодательстве Латвии (ст. 11 Закона «О гражданстве») содержится перечень лиц, для которых натурализация невозможна (введен запрет). Так, пожизненный запрет на натурализацию введен для лиц: выбравших Латвию местом жительства после демобилизации из Вооруженных Сил СССР (в том числе и из внутренних войск) в случае, если они призывались не из Латвии; действовавших против Латвийской Республики после 13 января 1991 года в составе ряда массовых организаций (КПСС, Интерфронт, Объединенный со-

[7] Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, и граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации от 20.01.1995 // СЗ РФ. 1997. № 34. Ст. 3950 /Ратифицирован Федеральным законом от 13.06.1996 г. № 68-ФЗ //СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2959.

вет трудовых коллективов и т.д.), без суда запрещенных Верховным Советом Латвийской Республики в сентябре 1991 года.

В *третьем* параграфе – «Правовое регулирование использования родного языка соотечественниками в бывших союзных республиках» автор приводит данные о количестве русскоговорящих соотечественников, а также анализирует законодательство о языке различных стран СНГ и Балтии. Статус второго государственного русский язык имеет в Киргизии и Беларуси. Официальным языком русский считается в Казахстане. Статус языка межнационального общения русский язык имеет в Таджикистане, Туркмении, Азербайджане, Молдове. Статус языка национального меньшинства русский язык имеет в Узбекистане, Украине, Литве, Эстонии, Грузии и Армении. И, наконец, в Латвии русский язык приравнен к иностранным языкам. Соответственно, наиболее защищенными в области применения родного языка являются соотечественники, проживающие в Киргизии, Беларуси и Казахстане. Наиболее проблемными являются Эстония и снова Латвия.

Автор отмечает, что в таких странах, как Латвия, Украина, положение соотечественников в области использования родного языка вызывает озабоченность. На уровне законов сокращается использование русского языка. В одном случае (например, в Таджикистане) это связано с незначительным числом русскоговорящих, и, таким образом, выделение русского языка и придание ему официального или какого-либо другого специального статуса по отношению к другим языкам национальных меньшинств необязательно. В другом случае имеет место целенаправленная деятельность органов власти (Азербайджан, Латвия, Эстония) на «выдворение» русского языка из различных сфер жизни и деятельности. Это может происходить на почве «болезненного» желания самоопределения и независимости (в основном от России и всего русского).

В *четвертом* параграфе – «Обеспечение правового статуса соотечественников за рубежом» проводится анализ нормативно-правовой базы, а также определяются пути совершенствования политики государства в отношении соотечественников за рубежом.

На федеральном уровне правовой статус соотечественников за рубежом призван поддерживать и обеспечивать Федеральный закон от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в

отношении соотечественников за рубежом»[8]. Закон определяет, что отношения с соотечественниками за рубежом являются важным направлением внутренней и внешней политики России. Следует, однако, отметить, что многие положения данного закона носят декларативный характер. Это приводит к отсутствию реального механизма их реализации.

Автор считает, что основная необходимость состоит в проведении целенаправленной политики по привлечению соотечественников для проживания в Российскую Федерацию. Некоторые шаги в данной области уже сделаны. На это направлена Программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 637 (в ред. от 30.06.2009 г.)[9].

В **заключении** сформулированы основные теоретические выводы и практические рекомендации и предложения. Подчеркивается, что они основаны на результатах проведенного исследования и подтверждают достижение цели диссертационной работы и решение ее задач.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

Научные статьи в изданиях, рекомендуемых ВАК Минобрнауки России для публикаций по кандидатским и докторским диссертациям

1. *Подольский А.В.* Пути совершенствования законодательства о вынужденных переселенцах: Статья [Текст] //Т.Л.Комарова, А.В.Подольский /Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы, 2006. Спецвыпуск. – 0,25 п.л. (авторство не разделено).

Научные статьи в иных изданиях

2. *Подольский А.В.* Законодательное регулирование въезда и пребывания различных групп иммигрантов в России: Статья [Текст] // А.В.Подольский /В

[8] СЗ РФ. 1999. № 22.Ст. 2670.
[9] СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2820.

сб.: Государство, право, личность: история, теория, практика /Под ред. проф. С.А.Комарова. – Коломна: КГПИ, 2006. – 0,5 п.л.

3. *Подольский А.В.* Миграционное законодательство России: история и современность: Статья [Текст] // А.В.Подольский /В сб.: Личность. Право. Государство: история, теория, практика / Материалы международной конференции 24-25 ноября 2006 г. Санкт-Петербург. – СПб.: Изд-во «Юридический институт» (Санкт-Петербург), 2006. – 0,5 п.л.

4. *Подольский А.В.* Правовое регулирование вопросов гражданства в Латвии и Эстонии: Статья [Текст] // А.В.Подольский /Гуманитарные науки: Проблемы и решения. Выпуск IV. – СПб., 2006. – 0,25 п. л.