



Владислава Косарева,

заместитель декана

факультета судебных экспертиз и права

в строительстве и на транспорте

Санкт-Петербургского государственного

архитектурно-строительного университета

УДК 342.518 : 314.7

Регулирование миграционных процессов как функция современного государства

Проблема функций государства – одна из центральных, фундаментальных проблем теории государства. Это связано, прежде всего, с тем, что вопрос о функциях государства тесно связан с проблемой сущности и социального назначения последнего. Государство как сложное социальное-политическое явление проявляет себя во многом в тех формах своего практического функционирования, которые обусловлены его природой, а также теми стратегическими ориентирами и тактическими задачами, которые направляют государственную политику на том или ином этапе развития.

Уже классической и общепризнанной в государственно-правовой науке стал тезис о том, что путь познания сущности государства проходит, прежде всего, через познание его функций. Как отмечает Л. И. Каск, – «познание функций является предпосылкой познания главного и определяющего в государстве, выявления его социального смысла, того, что оно есть само по себе в отличие от других социальных явлений, т. е., иначе говоря, его сущности» [1, с. 3].

Некоторые специалисты отождествляют во многом функции государства с его социальным назначением. Так, например А. П. Глебов определял функцию государства как «социально-классовое назначение государства, реализующееся в его целенаправленном воздействии на общественные отношения (в рамках объекта функции)» [2, с. 5-6].

Кроме того, значение проблемы функций государства обусловлено тем, что, последние определяют структуру государства, т.е. способы, закономерности организации элементов государства как сложной системы.

Экстраполируя положения общей теории функций государства на объект нашего исследования, полагаем обоснованной характеристику деятельности государства по регулированию миграционных отношений в качестве его самостоятельной внутренней функции.

В научной литературе уже поставлена проблема миграционной функции как самостоятельного направления деятельности современного государства и высказаны определенные позиции по поводу ее содержания.

Например, П. В. Кириллов полагает, что «миграционная функция государства: это самостоятельное направление деятельности государства по выполнению его задач в узкой сфере общественной жизни – миграции населения; представляет собой деятельность государства, которая направлена на достижение социально-преобразующего характера потребностей людей к природным и иным ресурсам, путем регулирования общественных отношений, затрагивающих вопросы реализации прав и свобод человека и гражданина, внешней политики и международных отношений, гражданства и безопасности государства» [3, с. 13].

Т. И. Леонидова полагает, что миграционная функция представляет собой «направление деятельности государства, его органов по контролю за пребыванием на территории государства в целях восполнения и воспроизводства общества» [4, с. 24].

Существование миграционной функции современного государства в качестве самостоятельного направления его деятельности, а также ее особенности в ряду иных государственных функций связаны со следующими обстоятельствами.

1) Государственно-властное регулирование и контроль миграционных процессов и отношений представляет собою устойчивую практическую деятельность государственных органов власти и управления.

2) Миграционная функция государства является отражением объективных социально-политических проблем и противоречий, как внутрисоциального, так и внешнего характера. По сути, существование этого направления государственной деятельности объективно обусловлено существованием миграционных процессов и отношений, которые в силу важности и значимости их последствий для общества и государства требуют государственно-властного регулирования. По большому счету у современного государства нет выбора

– выполнять ему миграционную функцию или нет.

3) Миграционная функция призвана содействовать реализации определенного круга задач государственной политики. Среди подобных задач можно выделить: гарантирование прав и свобод человека и гражданина, таких как права на свободу передвижения и выбор места жительства, право на убежище и т.п.; защиту социально-экономических, личных и других прав мигрантов; обеспечение государственной безопасности, социально-политической стабильности и правопорядка.

К стратегическим ориентирам миграционной политики современного государства можно также отнести: содействие экономическому и демографическому росту, лучшему социально-культурному развитию территорий; выполнение международных обязательств (в частности в вопросах защиты прав беженцев, переселенцев и др.); препятствование дискриминации мигрантов, углубление форм международного сотрудничества.

Названные общие стратегические цели преломляются в частных конкретных задачах, которые решаются в процессе государственно-правового регулирования миграционных отношений. Такими конкретными задачами выступают, в частности: формирование правовых режимов въезда в страну и выезда из нее, определение правового статуса различных категорий мигрантов: трудящихся, беженцев, вынужденных переселенцев, репатриантов и др.; совершенствование механизмов юридической ответственности за нарушения миграционного законодательства и др.

Типично-абстрактное представление о сущности миграционной функции государства при рассмотрении конкретной политико-государственной организации в конкретный исторический период времени наполняется более конкретным содержанием.

Вообще, представление о задачах и функциях государства в области регулирования миграционных про-

цессов обусловлено объективными социально-экономическими обстоятельствами и является исторически конкретным.

Так, например, в 1950-1960-е гг. страны Западной и Северной Европы, переживающие период экономического подъема при одновременном демографическом кризисе, связанным с низким уровнем рождаемости в предвоенные и военные годы, испытывали острый дефицит рабочих рук. В этот период главным источником покрытия дефицита рабочей силы стали трудовые мигранты из Южной Европы, Ближнего Востока, Югославии и Турции, которые привлекались в западноевропейские государства на основе двусторонних межгосударственных соглашений только на временную работу у конкретного работодателя в конкретной отрасли. После окончания трудового контракта гастарбайтеры должны были вернуться на родину. Прибытие семей мигрантов при этом не приветствовалось.

Вместе с тем, политика таких временных приглашений рабочей силы потерпела крах. Из 20 млн. рекрутированных иностранцев домой вернулась только половина. При этом западноевропейские правительства в тот период отказывались от интеграции иммигрантов в коренную социальную среду, не предоставляли им прав на постоянное проживание. В большинстве западноевропейских государств сложилась парадоксальная ситуация: несмотря на рост численности мигрантов и удлинение периодов их пребывания в государстве, официальные власти, работодатели и профсоюзы вплоть до 1990-х гг. утверждали, что иммигранты на территории страны находятся временно [5, с. 187-196].

В конце 1960-х – начале 1970-х гг. на трудовые рынки западноевропейских стран стали выходить представители многочисленного поколения, родившегося в послевоенные годы и покрывающие дефицит рабочей силы. Усиливаются антииммигрантские выступления молодежи, с

одной стороны, и борьба мигрантов за свои трудовые права, с другой. В связи с этим миграция становится для западноевропейских правительств одной из острых политических проблем и заставило их проводить более ответственную миграционную политику. Так, в 1972 г. Во Франции и Германии были введены санкции против работодателей, нанимающих на работу иностранцев без соответствующих разрешений.

В период экономического кризиса 1973-1974 гг. программы по найму иностранной рабочей силы почти во всех странах Западной Европы, за исключением Швейцарии, были закрыты. Главной целью миграционной политики последней четверти XX века для этих государств становится достижение нулевого миграционного прироста иностранного населения, для чего был не только введен запрет на трудовую миграцию, но и постоянно ужесточались нормы внешнего и внутреннего иммиграционного контроля, активно использовались средства борьбы с нелегальной миграцией, в том числе и депортация. Вместе с тем, наряду с принятием таких мер, в ряде стран (Франция, Германия) использовались также механизмы легализации положения нелегальных мигрантов. Вместе с тем, несмотря на в целом ограничительную миграционную политику того периода, численность иностранцев в европейских странах увеличилась [5, с. 188].

Таким образом, современная Европа пытается сформировать новую миграционную политику, направленную на исправление ошибок прошлого, когда любая миграция приветствовалась, поскольку была выгодна экономически. При этом она демонстрирует готовность пойти на решительные шаги, несмотря на то, что остро нуждается в приросте числа граждан трудоспособного возраста.

4) Миграционная функция государства является творчески-конструктивной деятельностью, но-

сит социально-преобразующий характер.

5) Содержание миграционной функции выражается в фактической деятельности соответствующих государственных органов и должностных лиц по контролю за социальными потоками граждан и неграждан, въезжающих и выезжающих с территории государства в целях обеспечения правопорядка и гармонизации общественных отношений.

Так, например, в США основная работа, связанная с воплощением в жизнь положений миграционного законодательства возложена на Министерство внутренней безопасности, в структуре которого функционирует ряд подразделений: Служба по обеспечению безопасности на транспорте, Служба гражданства и иммиграции, Служба по исполнению иммиграционных и таможенных законов, Таможенно-пограничная служба, Секретная служба, Федеральное агентство по чрезвычайным ситуациям США.

В США контроль за передвижением мигрантов на территории страны является более проблемным, чем во многих европейских странах в связи с тем, что институт регистрации по месту жительства отсутствует. В качестве документов, идентифицирующих личность используются водительские права и карты социального обеспечения. Поэтому в США приоритетное внимание уделяется не внутреннему, а внешнему пограничному контролю за иммигрантами.

В ФРГ реализацией иммиграционной политики занимается Федеральное министерство внутренних дел, в структуре которого создано специальное миграционное управление. Оно формирует общегосударственную базу данных по иностранным гражданам, а также курирует работу Федеральной службы по миграции и проблемам беженцев.

Федеральная служба по миграции и проблемам беженцев представлена центральным аппаратом, а также территориальными подразделениями, функционирующими в землях.

Кроме того, ряд вопросов, связанных с миграционными процессами относится к компетенции Пограничной службы ФРГ, включенной в структуру Федеральной полиции. Данный орган обеспечивает контроль за передвижением иностранцев через государственную границу и преследование их в связи с совершением соответствующих нарушений законодательства.

В Германии создана централизованная и полностью автоматизированная база данных по иностранцам, доступ к которой имеют как федеральные, так и местные органы власти.

В Германии регистрации в местных органах власти подлежат все лица, проживающие в стране, а не только иностранцы. Каждому такому лицу выдается специальная карточка, позволяющая идентифицировать ее владельца, а также документы с указанием номера налогоплательщика. Это создает предпосылки для лучшего контроля, в том числе и за прибывшими мигрантами.

6) Миграционная функция государства имеет свой самостоятельный объект – относительно самостоятельную и однородную сферу общественных связей – отношения миграции – на которые государство воздействует с целью их упорядочения и контроля.

Природа миграционных отношений, – связана, прежде всего: с правом каждого человека, законно находящегося на территории России, на свободу передвижения, выбор места жительства и места пребывания на территории России; на свободный въезд и выезд из страны, а для российских граждан на беспрепятственное возвращение в Россию; с обеспечением и защитой прав мигрантов, соблюдением мигрантами законодательства, оказание им помощи в принятие гражданства, взаимодействием с другими государствами.

7) Миграционная функция выполняется многими звеньями государственного механизма, в ее реализации принимает участие система

государственных органов. Ряд из них вносят в эту работу определяющее участие, другие участвуют в ней косвенно.

Так, например, в современной России в пределах своих полномочий ее реализуют Федеральная миграционная служба, Федеральная служба труда, Министерство внутренних дел, Министерство иностранных дел, Федеральная служба безопасности РФ. Законодательная база реализации данной функции формируется органами представительной власти: федеральным парламентом и парламентами субъектов федерации. В применении мер юридической ответственности за нарушения миграционного законодательства важную роль играют судебные органы власти. Определенный вклад в формирование миграционной политики государства вносят органы Министерства юстиции и органы Федеральной пограничной и Федеральной регистрационной служб.

В связи со сказанным полагаем не вполне обоснованной позицию авторов, которые относят миграционную функцию государства к «ведомству» контрольно-исполнительной ветви государственной власти [4, с. 24]. Такой подход весьма упрощает сущность данного направления государственной регулятивной деятельности.

Следует отметить необходимость разграничения на теоретическом уровне функций отдельных органов государства, осуществляющих миграционную функцию и саму миграционную функцию, поскольку они пересекаются лишь частично. Очевидно, что как миграционная функция государства не может быть сведена к сумме функций осуществляющих ее органов, поскольку эти функции являются более широкими.

Сказанное позволяет охарактеризовать миграционную функцию государства как комплексное, системное направление деятельности.

Среди форм реализации государственных функций принято выделять

правовые и организационные формы. Например, А. И. Пиценко и М. В. Сальников отмечают, что наряду с организационными формами реализации публичной власти, к которым они относят: организационно-регламентирующую, организационно-хозяйственную и организационно-идеологическую деятельность, особое значение в реализации публично-политической власти имеют ее правовые формы. К последним, по мнению авторов, относятся: правоустановительная, правоисполнительная и правоохранительная формы [6, с. 67-68]. Л. И. Каск под формами осуществления деятельности государства понимает законодательную, исполнительно-распорядительную, надзорную и судебную [1, с. 45].

Данные положения представляются вполне обоснованными применительно к миграционной функции государства. Последняя получает свою практическую реализацию, прежде всего, через правовые формы: правотворческую деятельность, правоприменительную и правореализационную.

Основополагающей среди правовых форм реализации данной функции выступает правотворческая деятельность соответствующих государственных органов, направленная на формирование системы юридических средств и механизмов, посредством которой достигается необходимая упорядоченность социальных связей в области миграции населения. Система нормативно-правовых актов, миграционное законодательство является той базой, на основании которой затем формируются и развиваются иные правовые и организационные формы регулирования миграционных отношений.

Правотворческому обеспечению миграционной политики государства современного мира уделяют значительное внимание. Так, например, в США – традиционной стране миграции, принимающей большую часть всех мигрантов, базовые вопросы миграционных отношений и мигра-

ционного контроля регулируются рядом законодательных актов о миграции, принятых Конгрессом США, начиная с 1906 г. Среди наиболее важных из них можно выделить: Закон об иммиграции 1995 г., Закон о реформе в области борьбы с незаконной миграцией и об ответственности иммигрантов 1996 г., Закон о внутренней безопасности 2002 г., Закон о Министерстве внутренней безопасности 2002 г.

Другими важнейшими формами реализации рассматриваемой функции являются правореализационная и правоприменительная, которые проявляются главным образом в практической регулятивной, правоисполнительной практике государственных органов и должностных лиц, складывающейся на основе соответствующих правовых предписаний. Эти формы связаны с непосредственным использованием субъектами-носителями властных полномочий тех

или иных правовых средств с целью реализации властного императива в области миграционных отношений.

В структуре правоприменительной формы реализации миграционной функции государства представляется возможным выделить такие самостоятельные направления деятельности, как правоохранительная и контрольно-надзорная формы. Последние имеют особое значение в деле правового регулирования миграционных отношений.

Российское же государство по ряду причин не может пока отказаться от административных механизмов регулирования внутренней миграции. Во многом это связано с тем, что такая миграция обусловлена во многом социально-аналитическими конфликтами, порождающими значительные потоки таких особых категорий мигрантов как беженцы и вынужденные переселенцы.

Список використаних джерел

1. Каск Л. И. Функции и структура государства / Л. И. Каск – Л.: ЛГУ, 1969. – 64 с.
2. Глебов А. П. Проблемы структуры функций государства. Автореф. на соиск. ученой степ. канд. юрид. наук / А. П. Глебов. – М., 1974. – 21 с.
3. Кириллов П. В. Миграционная функция современного Российского государства: теоретико-правовое обоснование / П. В. Кириллов // Право и государство: теория и практика. – 2009. – № 10. – С. 10-13
4. Леонидова Т. И. Содержание миграционной функции государства: теоретические аспекты / Т. И. Леонидова // Миграционное право. – 2007. – № 1. – С. 22-27
5. Степанов С. Д. Правовое регулирование миграционных отношений Российской Федерации и стран Европейского союза / С. Д. Степанов // Публичное и частное право. 2010. - Вып. V. - С. 187-196.
6. Пиценко А. И. Правовые формы реализации публичной политической власти / А. И. Пиценко, М. В. Сальников // Актуальные проблемы теории и истории государства и права: Материалы IV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 24 декабря 2004 г./ Под общ.ред. В. П. Сальникова, Р. А. Ромашова, Н. С. Нижник. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2004. – С. 65-69.

Косарева В. В. Регулювання міграційних процесів як функція сучасної держави

Стаття присвячена обґрунтуванню наявності міграційної функції держави. Основний акцент приділяється питанням міграційної функції як самостійного напряму діяльності держави. Проаналізовано проблеми правових форм реалізації міграційної функції держави.

Ключові слова: міграційна функція, держава, правові форми, громадяни, іноземці.

Косарева В. В. Регулирование миграционных процессов как функция современного государства

Статья посвящена обоснованию наличия миграционной функции государства. Основной акцент уделяется вопросам миграционной функции как самостоятельного направления деятельности государства. Проанализированы проблемы правовых форм реализации миграционной функции государства.

Ключевые слова: миграционная функция, государство, правовые формы, граждане, иностранцы.

Kosareva V. Regulation of migration processes as a function of the modern state

The article is devoted to the justification of the existence of a migration function of the state. The focus is on the issues of migration functions as the independent activities of the state. Analyzed the problems of legal forms of implementation of the migration function of the state.

Key words: migration function, the state, legal forms, citizens, foreigners.