

Saliy Lyudmila Mikhajlovna, leading internal lawyer, Public Joint Stock Company «Interregional Distribution Grid Company of the South» (344002, Rostov-on-Don, Bolshaya Sadovaya Str., 49)
E-mail: saliyml@re.mrsk-yuga.ru.

**FORMATION OF THE NEW ECONOMIC POLICY PRINCIPLES
AS THE TRANSFORMATION PREREQUISITE OF THE RUSSIAN
CONSTITUTIONAL SYSTEM BASES IN THE BEGINNING
OF THE 90-TH OF THE XX CENTURY**

Abstract

The article is devoted to the constitutional system principles growth in the Russian Federation as sovereign state. The publication analyses the normative-legal basis of a radical economic reform and its value for fixing of the constitutional system bases in the Constitution of the Russian Federation 1993, such as government unities, authorities division, federal laws priority, differentiations of government bodies competence, market economy, economic activity freedom, equality of all forms of ownership, etc. The author comes to a conclusion about interference of two processes: formation of legal base of an economic reform and foundation of the constitutional system bases in the Russian Federation.

Keywords: constitutional system, sovereignty, economic reform, federal device, constitutional economy, competition, property.

УДК 342.92

**МИГРАЦИОННАЯ СИСТЕМА:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

Казарян кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права,
Кристинэ Ростовский филиал ФГБОУ ВПО «Российский государственный
Васаковна университет»
(344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, пр. Ленина, 66)
E-mail: kri-kazaryan@yandex.ru.

Аннотация

В статье рассматриваются актуальные проблемы становления миграционной системы России. Дана характеристика миграционной системы на основе анализа миграционного законодательства. Автором предложены решения некоторых проблем правового регулирования миграционной системы.

Ключевые слова: миграция, миграционная система, иностранный гражданин, мигрант, миграционное право.

Значимость для современной правовой политики обозначенной проблемы состоит в наличии ряда нерешенных проблем в миграционной сфере в свете экономических, политических, социальных преобразований в стране. В условиях, когда прирост населения обеспечивается за счет мигрантов, формирование совершенной и эффективной миграционной системы является важнейшей задачей государства.

Изначально выработка современной миграционной системы Российской Федерации не было подкреплено достаточным и комплексным реформированием системы российского законодательства в миграционной сфере.

Актуальность темы исследования связана со следующими обстоятельствами.

Во-первых, государственное регулирование миграционной системы представляет для Российской Федерации значимое направление деятельности.

Во-вторых, не могут существовать методологии государственного регулирования миграционных правоотношений, необходимых для применения во всех странах, ввиду специфики их условий, исторических традиций, правовой базы, развития институтов гражданского общества, национальной психологии и культурных особенностей. Следовательно, необходима разработка теоретически обоснованного и практически рационального механизма реализации данной системы.

В-третьих, в России не существует единой методологии исследования правового регулирования миграционной системы. Для реализации этой функции требуется установление политических условий государственной власти.

В-четвертых, отсутствие, как в России, так и в субъектах РФ методологически обоснованных программ государственного регулирования миграционной системы привело к тому, что используемый инструментарий органов государственной власти по-прежнему остается противоречивым, непоследовательным, не опирается на единую методологию правового регулирования миграционной системы, а, следовательно, и соответствующего механизма ее реализации.

Конституционно-правовое регулирование и установление общих начал в общественных отношениях в значительной мере способствовало постепенному наведению «нормопорядка» в законодательстве, установлению векторов его дальнейшего развития, росту правовой культуры граждан [1. С. 47].

Оказав значительное влияние на формирование и упорядочение миграционных правоотношений, правовые нормы должны способствовать процессу реформирования миграционной системы Российской Федерации.

Разработанный и предложенный рядом ученых концептуальный подход к дальнейшему развитию миграционной системы Российской Федерации заключается в необходимости соответствия существующих правовых норм, регулирующих миграционные правоотношения, и институтов, отвечающих за конкретные области применения миграционного законодательства (институт гражданства, беженцы, вынужденные переселенцы, соотечественники из-за рубежа) конституционно-правовым положениям, идеям и ценностям [2. С. 74].

Миграционная система является социальной системой, которая в процессе своей деятельности, обладает миграционными признаками.

С одной стороны, миграционную систему можно рассматривать как устойчивую, масштабную, сложившуюся между двумя и более странами связь в результате миграционного обмена.

С другой стороны, миграционную систему можно рассматривать как совокупность правовых средств, методов, органов государственной власти, негосударственных структур, направленных на правовое регулирование миграционных процессов с учетом национальных интересов российского государства.

Под миграционной системой, М. Л. Тюркин понимает «совокупность управляющих, правовых, информационных и обеспечивающих средств и персонала органов, организаций и учреждений, функционирующих с целью проектирования и территориального перемещения людей, обусловленного его административно-правовым регулированием, реализацией личных, общественных и государственных интересов и, как правило, влекущего приобретение ими нового правового статуса» [3. С. 75].

Выделяют следующие крупные миграционные системы: Евразийскую; Европейскую; систему, объединяющую страны Персидского залива; Азиатско-Тихоокеанскую; Североамериканскую; Южноамериканскую.

Представляется интересным в настоящее время выделить российскую миграционную систему как особый вид евразийской миграционной системы.

Можно обозначить следующие особенности российской модели миграционной системы: изменившийся характер эмиграции и иммиграции; резкое увеличение количества беженцев из-за конфликта на Украине, особенно в приграничных областях, например Ростовской области, Белгородской области; периодически возрастающая численность вынужденных мигрантов из зон вооруженных конфликтов; интенсификация миграционных процессов из-за экономических трудностей в ряде стран СНГ; стремление создать нормативную базу, обеспечивающую внутреннюю и внешнюю национальную безопасность с учетом миграционного обмена; совместная работа по противодействию преступности на уровне ЕАЭС; открытость и доступность информации о методах решения спорных вопросов, взаимном признании нормативных правовых документов, определении возмещения ущерба жертвам и др.

Общественные отношения, складывающиеся в ходе формирования миграционной системы, в том числе миграционные правоотношения, требуют большего нормативно-правового регулирования. Обществу сегодня насущно требуется комплексный правовой подход, заключающийся в разработке правовых инструментов – совершенствование системы российского миграционного законодательства, юрисдикции участников миграционной деятельности, миграционной политики государства, миграционно-правовой культуры россиян и регулирование существующих миграционных отношений.

В действующей «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» справедливо указывается, что «целями государственной миграционной политики Российской Федерации являются:

- а) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации;
- б) стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации;
- в) содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей».

Однако для реализации вышеизложенного необходимы следующие меры:

– формирование государственно-правового подхода к регулированию миграционных отношений на основе установления комплекса необходимых мероприятий, направленных на регулирование миграционной системы как универсального и до настоящего времени в полной мере не реализованного способа разрешения имеющихся проблем и противоречий в сфере миграционных отношений;

– анализа действующего миграционного законодательства на предмет исследования наличия в нем пробелов правового регулирования и соответствия законодательства международным и конституционным принципам;

– выявление ряда конституционных принципов, влияющих на существующие миграционные правоотношения, как закрепленные в законодательстве, так и вытекающие из общего духа и смысла Конституции РФ и практики работы Конституционного суда РФ;

– освещение степени влияния правового воздействия на проводимую в стране миграционную политику, состояние миграционного правосознания российских граждан;

– исследование необходимости изменения статуса субъектов - участников миграционной деятельности в целях соответствия правовым принципам и положениям;

– определение путей развития миграционной системы на основе концепции ее правового развития как возможного способа правового регулирования миграционных отношений.

Анализ возможностей влияния политико-правового регулирования на миграционные правоотношения позволяет сделать вывод о том, что в ближайшее время должен быть выработан комплексный подход к совершенствованию миграционной системы Российской Федерации в рамках существующего политического порядка [4. С. 10 – 13].

Данная гипотеза основывается на следующих положениях и выводах:

– формирование российской миграционной системы находится в зависимости от политических, экономических, правовых, социальных, психологических, управленческих аспектов [5. С. 7 – 13];

– в целях решения проблем миграционной системы и реализации миграционной политики целесообразно законодательно раскрыть базовое понятие «миграционная система», принять Миграционный кодекс РФ;

– существует ряд недоработок в действующем законодательстве (в ФЗ «О гражданстве РФ», ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ», ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ», в Государственной программе по оказанию содействия привлечение соотечественников из-за рубежа и т.д.), для устранения которых предлагается внесение законодательных поправок в нормативно-правовые акты;

– правоприменительной практикой доказана необходимость пересмотра юрисдикционного устройства государственных органов, закрепления юридического статуса участников миграционных правоотношений с целью более эффективной их деятельности и ее соответствия конституционно-правовым положениям;

– реализация изложенных выше выводов требует разработки и принятия концепции ее правового развития, основывающейся на государственно-правовом регулировании данной системы.

Разработанный и предложенный концептуальный подход к дальнейшему развитию миграционной системы Российской Федерации заключается в необходимости соответствия существующих правовых норм, регулирующих миграционные правоотношения, и институтов, отвечающих за конкретные области применения миграционного законодательства правовым положениям, идеям и ценностям.

К сожалению, в настоящее время в России отсутствует программа развития миграционной системы. В перспективе государству необходимо обрести четкую стратегию развития миграционной системы и выработать механизм реализации этой стратегии, который должен учитывать необходимость реформирования миграционных органов, судебных, правоохранительных органов государственной власти и управления.

В условиях недостаточной экономической стабильности и экономического роста, несбалансированности функционирования административных органов власти и управления, обострения внешнеполитической обстановки в связи с угрозой терроризма, существующих этнонациональных противоречий России необходимо существование целостного конституционно-правового поля, укрепляющего миграционную систему страны, – основной источник путей реализации отмеченных проблем [6. С. 32 – 35].

Решение ряда существенных проблем правового регулирования миграционной системы требует:

– постановки вопроса о необходимости создания соответствующей правовым принципам и целям российской государственности концепции развития миграционной системы как основы последующего конституционного развития миграционной системы Российской Федерации, т.е. реализации положений п. «в» ст. 71 Конституции РФ;

- теоретического определения понятия «миграционная система», в настоящее время отсутствующего в действующем миграционном законодательстве;
- упорядочения норм административного, уголовного законодательства, содержащих составы правонарушений в сфере миграции, с целью появления в законодательстве новых видов санкций, отвечающих потребностям времени и реально выполняющих свою охранительную и превентивную функции, в целях реализации положений ст. 27 Конституции;
- объединения в одном ведомстве служб, занимающихся миграционными проблемами, с созданием в его структуре единого окна в целях реализации института прав человека;
- совершенствования системы государственной регистрации трудовых мигрантов, для устранения факторов, способствующих теневизации общественно-экономических отношений, посредством создания реестра недобросовестных работодателей использующих труд незаконных мигрантов с целью большей регламентации процесса государственной регистрации участников миграционных правоотношений (ч. 1, ст. 34 Конституции РФ);
- упорядочения осуществления миграционными органами миграционного контроля посредством принятия процессуальных норм, регламентирующих более эффективное его проведение, а также изменение системы взаимодействия миграционных и правоохранительных служб с учетом их компетенции в сфере миграционной деятельности;
- условий для роста правосознания и уважения гражданами к мигрантам посредством программ миграционного образования, воспитания толерантного отношения к ним.

Предложения, касающиеся изменения структуры законодательства, системы органов власти, выработки концепции осуществления миграционной реформы, должны стать основанием системного процесса реформирования, направленного на то, чтобы миграционная система Российской Федерации стала более совершенна и конституционна.

Реформированию миграционной системы должно быть уделено государством должное внимание. От эффективности миграционной системы зависят прочность государственных институтов, будущее страны и ее граждан. Немаловажная роль в ликвидации этого отводится как самому государству, так и гражданскому обществу.

Модернизация миграционной системы должно также включать в себя необходимость проведения селективной миграционной политики, которая заключается в совершенствовании действующего порядка определения потребности в привлечении иностранной рабочей силы; в создании различных организаций по вопросам адаптации и социализации мигрантов, увеличение комплексных миграционных центров, действующих по системе «одного окна», для оформления правового статуса трудовых мигрантов; пролонгации действия программы по привлечению соотечественников из-за рубежа, за счет расширения перечня принимающих субъектов, также использования зарубежного опыта. Подходить к заимствованиям необходимо критически, учитывая особенности российской правовой системы и уровень правовой культуры в целом [7].

Однако подготовку федеральных законов в миграционной сфере необходимо сочетать с разработкой подзаконных нормативных актов, содержащих механизмы его практической реализации, с тем, чтобы после принятия эффективно действовала вся административно-правовая цепочка по правоприменению. Принципиально важно вносить данные документы одним пакетом для рассмотрения в соответствующих инстанциях. Также целесообразно провести тщательную экспертизу законодательных актов на предмет наличия норм, отвечающих признакам коррупционности и способных мотивировать деструктивные конфликты.

Несмотря на множество недостатков, миграционная система Российской Федерации доказала свою жизнеспособность. Ее дальнейшее развитие будет представлять собой поэтапное эволюционное развитие в сторону сбалансированного подхода привлечение, прежде всего трудовых мигрантов, а также сближения с мировыми миграционными системами.

В этой связи миграционная система должна развиваться и совершенствоваться, соответствовать новым общественным потребностям, быть гибкой, эффективной и сбалансированной. А для этого необходимы последовательные и системные правовые изменения в миграционной сфере.

Литература

1. *Вокуев М. Р.* Миграционное право современной России: теоретико-правовой анализ: Дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2006.
2. *Хабриева Т. Я.* Миграционное право России: теория и практика. – М., 2008.
3. *Тюркин М. Л.* Миграционная система России: концептуальные организационно-правовые основы: Дис. ... докт. юрид. наук. – Москва, 2004.
4. *Телешина Н. Н.* Понятие и место миграционного права в системе права Российской Федерации // Российская юстиция, № 1, 2012.
5. *Рязанцев С. В., Письменная Е. Е., Боженко В. В.* Факторы и формы миграции в Евразийской миграционной системе // Миграционное право, № 4, 2014.
6. *Степанов А. В.* Миграционное право как новое структурное формирование в системе права Российской Федерации: за и против (анализ точек зрения) // Административное право и процесс, № 11, 2014.
7. *Radachinsky Yu.* The lines of interaction between civil society and the state in forming the regional political elite of the Russian Federation // Российский академический журнал. Т. 29, № 3, 2014.

Kazaryan Kristine Vasakovna, candidate of jurisprudence, the senior lecturer of chair Civil law, The Rostov branch FGKOUVO «The Russian state university of justice». (66, pr. Lenina, Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: kri-kazaryan@yandex.ru.

MIGRATORY SYSTEM: THE TEORETIKO-LEGAL ANALYSIS

Abstract

In article it is considered actual problems of formation of migratory system of Russia. The characteristic of migratory system on the basis of the analysis of the migratory legislation is given. The author offers decisions of some problems of legal regulation of migratory system.

Keywords: *migration, migratory system, the foreign citizen, the migrant, the migratory right.*