

*На правах рукописи*

**Косарева Владислава Владимировна**

**ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ФУНКЦИИ  
СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА  
(вопросы общей теории и юридической техники)**

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

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Саратов — 2019

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

**Научный руководитель** — доктор юридических наук, доцент  
**Белоусов Сергей Александрович**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой конституционного и муниципального права ФГАОУ ВО «Волгоградский государственный университет»  
**Давыдова Марина Леонидовна**

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин  
ФГКОУ ВО «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации»  
**Пожарский Дмитрий Владимирович**

**Ведущая организация** — **ФГКОУ ВО «Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации».**

Защита состоится 27 мая 2019 года в 12 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 212.239.02 при ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте <http://www.ssla.ru> ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан «\_\_\_» марта 2019 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук, доцент



**В.В. Нырков**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** В современных условиях продолжающейся глобализации мирового хозяйства, увеличения числа локальных конфликтов, межнациональных противоречий и экологических катастроф масштабные и зачастую неконтролируемые перемещения населения являют собой неотъемлемую характеристику новейшей истории.

Отдельные государства в подобной непростой ситуации зачастую стратегически неверно определяют собственную миграционную политику и не придают статуса самостоятельной функции собственной деятельности в сфере управления миграционными процессами, что чревато достаточно серьезными негативными последствиями как для национальной безопасности государства, так и для его экономического развития. Примерами таких последствий могут быть различного рода крайние формы гражданского национализма, включая экспансию, шовинизм и изоляционизм, искусственная подмена гражданского патриотизма этническим, чрезмерное ограничение деятельности мигрантов, бесчеловечное обращение с ними и неоказание элементарной медицинской, материальной и иной помощи. Наиболее опасным возможным следствием дисфункциональной деятельности государства в области миграции населения выступает рост преступности и повышение уровня террористической угрозы.

С одной стороны, миграция в современных условиях предстает в качестве потенциальной угрозы сложившемуся в государстве режиму законности и правопорядка, что приводит к формированию в отношении мигрантов негативного стереотипа «потенциального правонарушителя» и усилению действенности правоограничительных и карательных средств воздействия на их поведение. С другой стороны, сами мигранты нередко становятся жертвами противоправных посягательств, как со стороны криминального сообщества, так и со стороны недобросовестных государственных и муниципальных чиновников, злоупотребляющих своим служебным положением. Соответственно, наряду с проблемой минимизации вредоносных последствий обусловленной незаконной миграцией, не меньшую значимость для механизма реализации миграционной функции Российского государства приобретает проблема обеспечения правовой безопасности мигрантов, которые в такой же степени, как и представители «коренного» населения, наделены конституционными правами и, прежде всего, правом на

личную безопасность и эффективную правовую защиту со стороны государства пребывания.

Правовая форма реализации миграционной деятельности Российского государства далека от совершенства. В настоящий момент в структуре российского законодательства имеется целый массив нормативных правовых актов, регулирующих в той или иной степени миграционные отношения. Однако существенное количество нормативных предписаний, регламентирующих реализацию государством миграционной функции, к сожалению, не свидетельствует о должном уровне единства, системности и качественной организованности нормативно-правового регулирования миграции и соответственно о надлежащем качестве выполнения органами государственной власти данных предписаний. Следует отметить, что уровень системной организации действующего миграционного законодательства как нормативной основы осуществления государственно-правового воздействия на миграционные отношения в современных условиях недостаточен для полноценного обеспечения национальной безопасности, устойчивого экономического развития и повышения качества жизни населения.

С технико-юридической точки зрения механизм реализации миграционной функции Российского государства характеризуется наличием таких недостатков как: слабая понятийно-категориальная оснащенность, неполнота или вовсе отсутствие законодательных понятий в сфере миграции; нечеткость разграничения полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ в деле регулирования миграционных отношений; преобладание норм подзаконных ведомственных нормативных правовых актов над предписаниями закона в содержании миграционного права как межотраслевого института; наличие коллизий и пробелов в установлении правового статуса мигрантов, форм и способов защиты их прав; излишнее преобладание административно-командных инструментов в правовом регулировании миграционных отношений; дисбаланс материальных и процедурных предписаний; отсутствие развитой формы правового стимулирования в деле привлечения иностранных высококвалифицированных специалистов; необеспеченность ряда нормативных правовых предписаний необходимыми экономическими, материально-финансовыми условиями их реализации и др.

Общее состояние миграционного законодательства и его основной дефект весьма точно характеризует Т.Я. Хабриева, справедливо обращая внимание на следующие обстоятельства: «Формируется своеобраз-

разный правовой феномен, когда регулятивное значение законов в этой сфере практически полностью зависит от нормативных правовых актов более низкого уровня. Речь идет о высоком удельном весе подзаконных актов и это на фоне не устоявшегося необходимого категориально-понятийного аппарата (не все принятые правовые акты в России соответствуют в части определения понятий общепризнанным международным актам). Другая особенность – миграционное законодательство имеет сложную структуру. Многие нормы миграционного законодательства, регламентирующие сходные группы общественных отношений, оказываются «разбросанными» по различным правовым актам»<sup>1</sup>.

Дефекты нормативно-правовой базы негативным образом влияют на правоприменительную форму реализации миграционной функции Российского государства. Органы государственной власти и должностные лица с трудом вынуждены находить и исполнять правовые предписания, рассредоточенные в ряде федеральных законов, десятках межгосударственных договоров и соглашений, в свыше ста подзаконных нормативных правовых актах, упорядочивающих отношения в сфере миграции населения. Указанные проблемы сопряжены с излишней бюрократизацией государственного управления в сфере трудовой миграции, что, в свою очередь, влечет за собой затягивание сроков рассмотрения обращений мигрантов, массовое нарушение их прав.

Экстенсивный путь развития отечественного миграционного законодательства с начала 1990-х годов по настоящее время вызвал насущную необходимость в скорейшем проведении законодательных работ по систематизации рассматриваемого нормативно-правового массива. В современных условиях дальнейшего роста и дифференциации миграционных потоков, замыкающихся на Российской Федерации, становится недопустимой и социально вредной постоянная «точечная», тактическая корректировка правотворческой и правоприменительной форм реализации миграционной функции государства.

Кроме того, нельзя признать оправданным непостоянство и в институциональной составляющей механизма реализации миграционной функции Российского государства. Упразднение Федеральной миграционной Российской Федерации и возвращение контрольных функций в сфере миграции Министерству внутренних дел Российской Федера-

---

<sup>1</sup> Хабриева Т.Я. Миграционное право в условиях мирового финансово-экономического кризиса // LEX RUSSICA (Научные труды МГЮА). 2010. № 2. С. 252.

ции<sup>2</sup> можно лишь отчасти признать оправданным. Постоянно меняющаяся институциональная часть государственного аппарата ответственная за обеспечение управления миграционными процессами, равно как и проистекающие из этого непоследовательность и нарушение преемственности в принятии ключевых решений в рассматриваемой сфере имеют следствием то обстоятельство, что функционирование миграционного ведомства было существенным образом ослаблено, а по отдельным направлениям деятельности вовсе свернуто. В результате целый ряд проблем в сфере противодействия нелегальной миграции остается по-прежнему нерешенным. Процесс усиления административной и контрольной составляющих механизма реализации миграционной функции государства не должен исчерпываться лишь простой сменой органа государственной власти, отвечающего за данное направление работы.

В сложившихся условиях противодействие незаконной миграции не только выступает одной из важнейших задач миграционной функции государства, но и остро нуждается в выработке комплексного научно обоснованного подхода, направленного на выявление и устранение всех обстоятельств, детерминирующих указанное негативное явление. В этой связи актуализируется проблема своевременной модернизации всех компонентов правоохранительной формы реализации миграционной функции Российского государства, включая комплекс правовых, экономических и организационных мер, направленных на противодействие незаконной миграции. Актуальность и значимость данной формы реализации миграционной функции государства трудно переоценить. По меткому выражению В.М. Баранова Российское государство просто обязано вести с незаконной миграцией «бескомпромиссную организационно-правовую борьбу»<sup>3</sup>.

Однако любое представление о возможности решения проблемы незаконной миграции только путем ужесточения миграционной деятельности государства надлежит признать методологически и практи-

---

<sup>2</sup> См.: Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 (ред. от 15.05.2018) "О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции" // Собрание законодательства РФ. 2016. №15. Ст. 2071; Собрание законодательства РФ. 2018. № 21 ст. 2981.

<sup>3</sup> Баранов В.М. Незаконная миграция в современной России: понятие, виды, эффективность противодействия // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты. Н. Новгород, 2004. С. 33 – 34.

чески несостоятельным. При таком подходе наряду с необходимым сдерживанием нелегальной миграции возможны и серьезные негативные последствия в виде излишнего ограничения социально полезной, экономически востребованной трудовой миграции. Современное Российское государство нуждается в установлении сбалансированного механизма реализации его миграционной функции, содержащего оптимальный набор как средств правового ограничения нежелательных проявлений миграционных отношений, так и инструментов по стимулированию наиболее социально и экономически востребованных форм миграции населения.

Существенным дефектом правовой формы реализации миграционной функции отечественного государства в современных условиях является недостаточная проработанность комплекса стимулирующих средств столь необходимого для экономического развития страны процесса привлечения иностранных высококвалифицированных специалистов. Одной из практически значимых задач реализации миграционной функции государства становится правовое стимулирование «интеллектуальной» миграции. Рассматриваемый ракурс проблемы справедливо отмечается в юридической литературе: «Новые вызовы, связанные с изменениями в глобальном мире, новые цели социально-экономического развития требуют системного обновления и развития задач и механизмов регулирования внешней образовательной и академической мобильности. При этом следует учитывать, что образовательная иммиграция — это источник интегрированных в стране иностранных граждан, которые могут рассматриваться в качестве будущих высококвалифицированных потенциальных граждан России»<sup>4</sup>.

С учетом изложенного, представляется в научно-практическом плане актуальным и значимым формирование в отечественной юридической науке целостной общетеоретической модели правовых форм реализации миграционной функции государства, обобщающей накопленные отраслевые знания в сфере государственно-правового управления миграцией населения.

**Степень разработанности темы исследования.** Избранная тема диссертации не получила глубокой общетеоретической разработки. Самостоятельное монографическое исследование, посвященное рассмотрению именно специфики правовых форм реализации миграцион-

---

<sup>4</sup> Воронина Н.А. Интеллектуальная миграция: зарубежный и российский опыт регулирования // Труды Института государства и права РАН. 2018. Том 13. № 6. С. 173 - 174.

ной функции государства, раскрытию технико-юридических средств формирования и совершенствования ее межотраслевой нормативно-правовой основы отсутствует в отечественной юридической литературе.

Проблемы правового регулирования и управленческой деятельности государства в сфере миграции населения неоднократно становились предметом научного исследования в связи с рассмотрением вопросов правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, а также правового статуса соотечественников за рубежом в работах Ф.Р. Ананидзе, Ю.С. Бадальянц, В.П. Басик, М.М. Богуславского, Л.И. Глухаревой, И.С. Дальдинова, К.А. Корсик, Р.В. Плотникова, В.Г. Полякова, А.А. Рубанова, О.А. Сластуниной, Д.А. Ягофарова и др.

Миграционная правовая политика и соответствующая функция Российского государства подверглись рассмотрению в трудах следующих авторов: Р.А. Абрамова, М.Р. Вокуева, В.В. Вострикова, А.Н. Жеребцова, А.В. Земскова, Т.И. Леонидовой, В.Г. Медведева, Н.В. Мкртчян, А.В. Подольского, Т.А. Прудниковой, А.А. Савченко, Л.В. Савченко, А.В. Семенов, Н.Н. Сощенко, М.Л. Тюркина, Г.А. Хуринова и др.

Вопросы правового регулирования труда иностранных граждан в России нашли отражение в исследованиях Е.С. Березуцкой, Е.В. Горбенковой, И.В. Григорьева, Е.А. Единак, Ю.В. Жильцова, А.Г. Коровкина, Г.С. Скачковой и др.

Конституционно-правовой аспект рассматриваемой тематики представлен в исследованиях О.А. Сазоновой, О.Т. Суюнчалиевой, В.Д. Яворского.

Отдельные вопросы, связанные с проблемами охранительной составляющей миграционной политики и безопасности в тех или иных аспектах механизма правового регулирования исследовались в работах: Н.И. Агамирова, М.Н. Ахмедова, В.М. Баранова, Н.Е. Борисовой, Е.В. Галуза, Г.Г. Гольдина, А.В. Дмитриева, Д.В. Ермашова, Л.П. Ефремовой, С.А. Загребнева, А.Г. Иванова, В.А. Ионцева, Р.К. Кечерукова, Г.К. Никольской, А.В. Подольского, Г.Г. Попова, А.С. Прудникова, Г.А. Пядухова, Л.Л. Рыбаковского, В.Д. Самойлова, В.В. Соболякова, И.В. Сосунова, Е.И. Троян, Т.М. Троян, Т.Б. Тюриной, М.Л. Тюркина, М.П. Фомиченко, В.И. Фризко, Т.Я. Хабриевой, Н.Н. Хасбулатовой и др.

Отмечая достаточно детальную проработку ряда важнейших моментов в понимании процесса реализации Российским государством

миграционной функции и правовых основ его деятельности в данной сфере, следует констатировать, что комплексных общетеоретических исследований, касающихся построения концептуальной модели правовых форм реализации миграционной функции Российского государства, в отечественной юридической науке по настоящий момент не проводилось. Выполненная диссертация в определенной степени восполняет существующую лауну и позволяет сформировать целостное системное видение механизма реализации миграционной функции государства, с акцентированием внимания на его правовых началах и особенностях их юридикко-технического оформления.

**Объектом исследования** являются: общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации миграционной функции современным Российским государством.

**Предметом исследования** выступают: наиболее общие закономерности формирования, осуществления и совершенствования миграционной функции Российского государства; понятие, содержание и структура правовых форм реализации миграционной функции государства; общетеоретические и технико-юридические вопросы нормативно-правовой основы ее осуществления.

**Цель** диссертационного исследования заключается в формировании комплексной общетеоретической модели правовых форм реализации миграционной функции Российского государства в современных условиях, отражающей их понятие, специфику содержания и технико-юридическую составляющую.

Достижение указанной цели обусловило постановку и последовательное решение следующих **задач**:

- рассмотреть миграционные отношения в качестве специфического относительно обособленного объекта государственно-правового воздействия в условиях глобализации;

- определить условия и факторы, обуславливающие необходимость обособления в качестве самостоятельного комплексного направления деятельности Российского государства его миграционной функции;

- выделить основные исторические этапы формирования и развития миграционной функции государства и нормативной правовой основы ее реализации;

- раскрыть место и роль миграционной функции в системе функций современного Российского государства;

- уточнить содержание и соотношение базовых категорий, имеющих основополагающее значение для раскрытия темы: «миграционная

функция государства», «формы реализации миграционной функции государства», «правовые формы реализации миграционной функции государства», «методы реализации миграционной функции государства», «правовые средства реализации миграционной функции государства»;

- обобщить и систематизировать имеющиеся научные знания о правовых формах реализации миграционной функции государства, определив их содержание и видовую характеристику;

- выявить технико-юридические особенности регулятивного и охранительного воздействия, правового стимулирования и правового ограничения в ходе реализации миграционной функции Российского государства;

- сформулировать ряд выводов и рекомендаций, способствующих формированию и совершенствованию теоретико-практической концепции целостного механизма реализации Российской государством миграционной функции.

**Методологическая основа диссертационного исследования.** Философско-мировоззренческой базой работы выступает материалистическая диалектика и вытекающие из ее содержания наиболее общие принципы познания, с помощью которых раскрываются основные условия и факторы, вызывающие выделение миграционной функции в качестве комплексного относительно самостоятельного направления деятельности Российского государства, а также устанавливаются наиболее общие закономерности правовых форм ее реализации на современном этапе развития.

Одно из центральных мест в исследовании занимает структурно-функциональный подход, позволяющий раскрыть место и роль миграционного направления деятельности в системе функций государства, определить специфику содержания и структуры миграционного права в качестве комплексного правового института и нормативно-правовой основы реализации миграционной функции государства. Кроме того, в диссертации активно применяется инструментальный подход, направленный на установление специфики технико-юридического инструментария реализации миграционной функции государства. Посредством логического и формально-юридического метода формулируется ряд основных понятий в работе, а также дается толкование нормативно-правовых и доктринально-правовых актов в сфере регулирования миграционных отношений.

Дополнительно применяются сравнительно-правовой метод в целях сопоставления опыта реализации миграционной функции Российского государства и иных стран, а также исторический метод в целях установления основных этапов формирования и трансформации как самой миграционной функции государства, так и нормативно-правовой основы ее осуществления.

**Нормативную базу диссертации** составили: Конституция Российской Федерации; общепризнанные принципы и нормы международного права; международные договоры Российской Федерации; федеральные конституционные законы; федеральные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие деятельность государства в сфере миграции.

В качестве доктринально-правовой основы исследования выступил ряд официально утвержденных документов программного характера в сфере реализации миграционной политики: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года и др.

**Научная новизна работы** заключается в том, что она представляет собой одно из первых комплексных общетеоретических исследований правовых форм реализации миграционной функции современного Российского государства, специфики юридической техники государственно-правового воздействия на миграционные отношения.

Решение указанных задач на общетеоретическом уровне позволяет уточнить и развить отдельные положения учения о функциях Российского государства, их системе и формах реализации. Наряду с этим отдельные положения диссертации способствуют восполнению пробелов в понимании правовых форм реализации функций государства на примере миграционной деятельности его органов. Уточняются и систематизируются отраслевые правовые знания о нормативно-правовой основе механизма реализации миграционной функции государства. Приводится ряд дополнительных доводов за необходимость трактовки

миграционного права в качестве сложного комплексного межотраслевого института в структуре современного российского права. Обособление данного комплекса правовых норм диалектически увязывается с объективно обусловленным процессом специализации управленческой деятельности государства в сфере миграции населения. Доказывается комплексный характер как самой миграционной функции государства, так и правовой формы ее реализации.

Дается обоснование необходимости ограничения миграционной функции государства от иных его функций – социальной защиты, охраны международного и внутринационального правопорядка, экономической, международной интеграции. Устанавливается обеспечительный характер миграционной деятельности государства по отношению к экономической и функции социальной защиты.

В работе предлагается авторский подход к классификации форм реализации миграционной функции наряду с классическим делением на правотворческую, правоприменительную, правоохранительную и организационную, основанный на инструментально-содержательной, информационно-психологической и технико-юридической составляющих миграционной деятельности государства. Исходя из данных методологических установок, раскрывается градация правовых форм реализации миграционной функции государства на договорную и административно-управленческую, стимулирующую и ограничивающую, международно-правовую и внутринациональную, позитивно-регламентационную и контрольно-надзорную, материально-содержательную и процессуально-организационную.

В целом же в диссертации предпринята попытка формирования целостной общетеоретической модели правовых форм реализации миграционной функции Российского государства посредством обобщения достижений в данной области ряда отраслевых юридических наук – конституционного, административного, трудового, уголовного права.

**На защиту выносятся следующие основные положения, отражающие новизну диссертационного исследования:**

1. Выделяются основные условия и факторы, обуславливающие дальнейшее обособление управления миграцией в качестве самостоятельного направления деятельности Российского государства:

- количественный рост и качественное усложнение миграционных отношений, выступающих относительно самостоятельным объектом государственно-правового воздействия в условиях глобализации;

- нахождение Российской Федерации в центре основных евразийских миграционных потоков в силу особого географического положения, а также ее особая роль в качестве центра притяжения трудовых мигрантов на постсоветском пространстве;

- особое социально-экономическое значение миграции в деле обеспечения национальной безопасности и устойчивого роста экономики страны;

- усиление конкурентной борьбы государств на международной арене за людские ресурсы, особенно в области привлечения высококвалифицированных специалистов;

- наличие обособленного структурного подразделения в системе российского права в виде комплексного института – миграционного права, составляющего нормативно-правовую основу реализации миграционной функции государства;

- формирование и постоянный пересмотр официальной доктринально-правовой основы в виде утвержденной Указом Президента Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации;

- закрепление в Конституции РФ личных и социально-экономических прав человека, к числу которых следует относить и право мигранта на свободу передвижения в рамках национально-правового режима другого государства;

- дальнейшая дифференциация и специализация миграционной управленческой деятельности государства, сопровождающаяся усилением ее организационной и правовой специфики в отношении других функций государства (социальной защиты, охраны международного правопорядка, демографической и др.);

2. Формулируется авторское определение понятия миграционной функции государства в качестве относительно обособленного комплексного направления деятельности Российского государства, реализуемого на основе внутринационального и международного права посредством использования политико-правовых, организационных, экономических и иных средств в целях социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения.

Отстаивается идея о комплексном характере миграционной функции Российского государства, который проявляется в ряде моментов:

- в структурной сложности объекта ее воздействия – миграции, которая затрагивает ряд основополагающих сфер жизнедеятельности:

трудовые отношения, социально-культурные, экономические и иные области человеческой деятельности;

- в двойственном позитивно-негативном содержании миграции, несущей в себе необходимые позитивные моменты для экономического и демографического развития государства, а также негативные последствия, сопровождающие нелегальную миграцию;

- в системном взаимодействии с иными функциями Российского государства и, в первую очередь, с экономической, социальной защиты, охраны международного правопорядка и функцией международной интеграции;

- в специфике правовой основы ее реализации, выражающейся в диалектическом сочетании международного права и внутринационального миграционного права, которое, в свою очередь, имеет также комплексное содержание, выступая сложным межотраслевым образованием в структуре российского права и законодательства;

- в комбинированном использовании договорных (диспозитивных) и административно-управленческих (императивных) правовых средств в рамках миграционной деятельности государства;

- в сбалансированном применении в ходе ее реализации правового стимулирования и ограничения, принуждения и убеждения, регулятивного и охранительного государственно-правового воздействия;

3. Определяется структура миграционной функции современного Российского государства, которая включает в себя ряд подфункций: позитивной регламентации социально полезных форм миграции населения; защиты прав и свобод мигрантов; государственного учета и контроля легальности пребывания мигрантов на территории Российской Федерации; охраны внутринационального и международного правопорядка от негативных проявлений нелегальной миграции; стимулирования миграции высококвалифицированных иностранных работников на территории Российской Федерации;

4. Устанавливается тесная диалектическая связь миграционной деятельности государства с экономической, правоохранительной, функцией социальной защиты, охраны международного правопорядка и функцией международной интеграции. Определяется обеспечительный характер миграционного направления деятельности государства в отношении таких внутренних функций Российского государства, как экономическая, правоохранительная и социальной защиты.

Одновременно критикуется позиция, согласно которой миграционная политика и соответствующая деятельность государства представ-

ляют собой лишь форму реализации социальной функции государства. Попытка растворить в теории государства и права понимание миграционной деятельности в составе политической, социальной, охранительной функций признается не состоятельной и методологически неверной в современных условиях. Доказывается, что у миграционной функции современного Российского государства имеется собственный объект – миграция, выделенная и относительно обособленная от ряда других сфер общественных отношений, подпадающих под управленческое государственно-правовое воздействие. Миграционная функция выступает атрибутивным компонентом системы функций Российского государства, актуализированная еще в имперский и дореволюционный этапы его развития, утратившая свое значение во многом в советский период и обретающая совершенно новое качество и содержательное наполнение в современных условиях глобализации.

5. Рассмотрение правовых основ реализации миграционной функции в контексте исторического циклогенеза Российского государства позволяет выделить три основных исторических этапа (цикла) - имперский, советский, постсоветский. В рамках каждого из выделенных этапов устанавливается как специфика миграционных процессов, так и соответствующие ей существенные различия в правовых формах реализации миграционной функции в отдельные периоды развития Российского государства.

Применительно к Российской Империи основной целью правового регулирования в сфере миграции являлось освоение «новых земель», а также привлечение на российскую службу компетентных иностранцев, являвшихся носителями прогрессивного опыта, с внедрением которого в российскую реальность связывалось ускоренное государственное развитие.

В советской России миграционные правоотношения носили преимущественно внутригосударственный характер и были в первую очередь связаны с индустриализацией страны, а также с широкомасштабными политическими репрессиями.

Правовое регулирование миграционных отношений в современной России осуществляется под воздействием разнонаправленных тенденций мирового развития, в рамках которых, с одной стороны усиливаются глобализационные процессы, а с другой возрастает значимость угроз, связанных как с внешней, так и с внутренней миграцией.

6. Под формами реализации современной Российским государством миграционной функции предлагается понимать объединенные в

способы и методы правовые, организационные, экономические и идеологические средства управленческого воздействия государственной власти на миграционные отношения, которые могут применяться в комплексе или раздельно в зависимости от решения конкретных задач, стоящих перед государством.

Классификации форм реализации миграционной функции государства проводится по следующим наиболее значимым в научно-практическом плане основаниям: исходя из инструментально-содержательной специфики; с учетом информационно-психологической и технико-юридической составляющих; по способам реализации управленческой деятельности государства в сфере миграции; по направленности государственно-правового воздействия на миграционные отношения.

7. Правовые формы реализации миграционной функции государства определяются в качестве единого комплекса материальных и процессуальных, регулятивных и охранительных, стимулирующих и ограничивающих правовых средств, при помощи которых задаются критерии правовой оценки (квалификации) миграционных коммуникаций на предмет признания их правомерными/противоправными/юридически нейтральными, определяются средства и методы обеспечения и защиты прав и законных интересов субъектов, вовлеченных в миграционные процессы, а также осуществляется прогнозирование обусловленных этими процессами негативных вызовов и угроз и минимизация их вредоносных последствий.

Раскрываются основные методы и способы реализации миграционной функции Российского государства. В качестве важнейшего момента в понимании правовых форм реализации миграционной функции государства обосновывается указание на необходимость оптимального сочетания методов убеждения и принуждения в ходе соответствующей управленческой деятельности, что обуславливает использование государством в диалектическом единстве правового стимулирования и правового ограничения в качестве базовых способов информационно-психологического воздействия на миграционные отношения и их субъектов. Наряду с этим весь комплекс правовых средств реализации миграционной функции государства подразделяется на две группы: административно-управленческие и договорные, что обусловлено присутствием в механизме осуществления данной функции как внутренних, так и внешних составляющих деятельности государства. Международно-правовая форма реализации миграционной функции государ-

ства неизбежно сопряжена с широким применением договорного способа осуществления деятельности по упорядочению миграционных процессов.

8. Отстаивается идея о комплексном межотраслевом характере миграционного права как нормативной основы реализации миграционной функции государства, а также приводятся дополнительные аргументы в поддержку позиции о его трактовке в качестве межотраслевого комплексного правового института. В механизме реализации миграционной функции Российского государства миграционное право предстает в качестве единого системно организованного нормативно-правового комплекса, относительно обособленного в структуре российского права в виде соответствующего межотраслевого института, содержащего материальные нормативные предписания, регулирующие наиболее важные миграционные отношения, а также обеспечивающие их действие процедурно-процессуальные нормы, направленные на охрану и защиту прав мигрантов, на реализацию государственными органами миграционной политики, на применение мер противодействия и профилактики нелегальной миграции, средств нейтрализации ее негативных последствий.

9. Делается вывод о том, что правовые принципы реализации миграционной функции государства, находят свое формальное выражение в международно-правовых актах, в национальном миграционном законодательстве и в документах программно-стратегического характера (официально утвержденных доктринах, концепция). Принципы реализации миграционной функции подразделяются на общие и специальные. В числе общих принципов называются: принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина; баланса частных и публичных интересов в осуществлении функции государства; принцип законности; принцип федерализма; принцип гласности; принцип равенства перед законом и судом; принцип сочетания убеждения и принуждения. К специальным отправным началам реализации миграционной функции отнесены: принцип учета социально-экономических и геополитических интересов государства как принимающей стороны; принцип гарантированности предоставления правового статуса мигранта при соблюдении установленных законом условий; принцип обеспечения режима благоприятствования трудоустройству мигрантам; принцип недопущения незаконного ограничения трудовой активности мигрантов; принцип комплексности решения задач миграционной политики в увязки с иными функциями государства; принцип приоритетного тру-

доустройства высококвалифицированных иностранных работников; принцип учета социально-экономического положения субъектов РФ в ходе реализации миграционной политики; принцип сбалансированного применения правового стимулирования и ограничения в управлении миграционными потоками; принцип обеспечения участия институтов гражданского общества в реализации миграционной функции государства при соблюдении условия невмешательства в деятельность органов государственной власти; принцип материально-финансовая обеспеченность мер по реализации миграционной деятельности государства.

10. Раскрываются наиболее типичные дефекты правовой формы реализации миграционной функции современного Российского государства, которые по характеру и сфере образования подразделяются на три основные группы материально-содержательные; технико-юридические и организационно-идеологические. В числе материально-содержательных дефектов обозначены: отставание от опыта правового регулирования внешней миграции, накопленного к настоящему моменту в наиболее развитых федеративных государствах; фрагментарный и преимущественно подзаконный характер значительного числа нормативно-правовых предписаний; наличие значительного числа устаревших и социально-экономически неоправданных норм, не в полной мере соответствующих общепризнанным принципам и нормам международного права; дисбаланс миграционного законодательства в сфере обеспечения частных и публичных интересов в вопросах регулирования миграционных отношений; незавершенность и неполнота законодательной регламентации разграничения полномочий в сфере миграции населения между Российской Федерацией и ее субъектами; отсутствие законодательно оформленных принципов формирования и реализации миграционной функции Российского государства.

11. Аргументируется необходимость правовой конкретизации существующего подхода к государственно-правовому регулированию вопросов, связанных с «интеллектуальной» миграцией – межгосударственным перемещением высококвалифицированных специалистов. В частности обосновывается потребность в развитии правового режима стимулирования интеллектуальной миграции в целях привлечения данной категории специалистов для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации. Техничко-юридическая специфика стимулирующего способа реализации миграционной функции государства заключается в решении задачи по оздоровлению миграционной ситуации и приданию иммиграционным процессам в Рос-

сии позитивной направленности. В этой связи требует расширения процесс применения следующих правовых средств: льгот в государственном регулировании внешней миграции ряда категорий иностранных работников; сбалансированное квотирование иностранной рабочей силы; создание благоприятных правовых и экономических условий интеграции и адаптации иммигрантов в российское общество; дополнительных правовых гарантий для квалифицированных иностранных работников; проведение государственной протекционистской политики в отношении качества иммиграционных потоков; льготирование процесса расселения мигрантов в приграничных и северных территориях отечественного государства и др.

12. Предлагается дополнить раздел VII. «Основные механизмы формирования и реализации миграционной политики» Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 31.10.2018 № 622 рядом следующих положений:

- об определении миграционной функции государства, формах, способах и методах ее реализации;
- о принципах формирования и действия механизма реализации миграционной функции государства;
- о системе конкретных правовых средств реализации данной функции, включая комплекс мер правового стимулирования «интеллектуальной» миграции;
- об основных началах разграничения полномочий между федеральными органами власти и органами субъектов РФ в сфере регулирования миграции населения.

В настоящем виде данный раздел Концепции изложен излишне абстрактно, отсутствует конкретизированная система правовых и организационных средств реализации миграционной функции государства. В Концепции оправданно используется категория «механизм формирования и реализации миграционной политики». Однако само определение указанной категории не приводится, а система инструментов исчерпывается лишь указанием на осуществление на плановой основе мер по реализации миграционной политики, представление Президенту Российской Федерации ежегодного доклада Правительства Российской Федерации о ходе реализации миграционной политики, по обеспечению качественной профессиональной подготовки должностных лиц государственных органов, занимающихся вопросами миграции и

мер, направленных на объективное информационное освещение вопросов миграции и реализации миграционной политики.

**Теоретическая и практическая значимость.** Теоретическая значимость работы заключается в том, что ее результаты будут способствовать дальнейшему изучению правовых форм реализации миграционной функции современного Российского государства, а также их взаимообусловленной трансформации в процессе совершенствования российского миграционного законодательства. Благодаря разработанным автором основам общетеоретической концепции правовых форм реализации миграционной функции государства становится возможным дальнейшее уточнение отдельных вопросов системного понимания механизма Российского государства, закономерностей его функционирования.

В понятийные ряды общей теории права вводятся новые и уточненные дефиниции категорий «формы реализации миграционной функции государства», «правовые формы реализации миграционной функции государства», «техничко-юридические средства реализации миграционной функции государства», «методы реализации миграционной функции государства».

Диссертация содержит ряд научно-практических рекомендаций и предложений, направленных на дальнейшее развитие механизма реализации миграционной функции Российского государства, правовых форм ее осуществления. В том числе содержит обоснование необходимости изменения и дополнения ряда официальных программных документов в области регулирования миграции, составляющих доктринально-правовую основу процессов реализации данной функции государства.

Представленные общетеоретические основы правовых форм реализации миграционной функции государства могут быть использованы в ходе мониторинга миграционного законодательства Российской Федерации и определения его качественного соответствия основополагающим требованиям системного функционирования механизма государства.

Отдельные теоретические положения диссертации могут применяться в учебном процессе при преподавании курсов «Теории государства и права», «Проблемы теории государства и права», при написании квалификационных работ.

**Апробация результатов исследования.** Результаты итоговых и периодических этапов диссертационного исследования неоднократно

докладывались на методологических семинарах и обсуждались на заседаниях кафедры теории государства и права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», где была подготовлена настоящая работа.

Отдельные аспекты проблематики исследования были представлены в выступлениях диссертанта на международных и всероссийских конференциях: Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы современной юриспруденции» (Москва, 30 апреля 2015 г.); XIII-ой Международной научно-практической конференции «Современные концепции научных исследований» (Москва, 29-30 апреля 2015 г.); X-ой Международной научно-практической конференции «Отечественная наука в эпоху изменений: постулаты прошлого и теории нового времени» (Екатеринбург, 05-06 июня 2015 г.); XV-ой Международной научно-практической конференции «Научные перспективы XXI века. Достижения и перспективы нового столетия» (Новосибирск, 16-17 октября 2015 г.); XIX-ой Международной научно-практической конференции «Современные концепции научных исследований» (Москва, 30-31 октября 2015 г.); 7-ой Международной научно-практической конференции «Европа-Азия» (Иркутск, 26 ноября 2015 г.); 15-ой Международной научно-практической конференции «Отечественная наука в эпоху изменений: постулаты прошлого и теории нового времени» (Екатеринбург, 06-07 ноября 2015 г.); XVII-ой Международной научно-практической конференции «Научные перспективы XXI века. Достижения и перспективы нового столетия» (Новосибирск, 11-12 декабря 2015 г.); Международной научно-практической конференции «Право как регулятор общественных отношений: история, теория, практика» (Киев, 18-19 апреля 2016 г.); XVI-ой Всероссийской научно-практической конференции (с международным участием) «Общество, государство, личность: модернизация системы взаимоотношений в современных условиях» (Казань, 22 апреля 2016 г.); I-ой Международной научно-практической конференции «Право и государство: культурологическое измерение» (Санкт-Петербург, 25 ноября 2016 г.); II-ой Международной научно-практической конференции «Право и государство: культурологическое измерение» (Санкт-Петербург, 01 декабря 2017 г.).

Основное содержание работы нашло свое отражение в двадцати четырех научных публикациях, три из которых опубликованы в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Мини-

стерства науки и высшего образования Российской Федерации. Общий объем опубликованных научных работ - 9,4 п.л.

Структура диссертации обусловлена предметом, целями, задачами и логикой проведенного исследования. Работа состоит из введения, шести глав, заключения и библиографического списка использованной литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновываются выбор темы диссертации, ее актуальность, степень научной разработанности и научная новизна; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, его теоретическая и практическая значимость; формулируются основные положения, выносимые на защиту; приводятся данные об апробации результатов исследования.

**В Главе I «Миграционные отношения как объект государственно-правового воздействия в условиях глобализации»** рассматривается понятие, характерные черты и структура миграционных отношений.

Отмечается тот факт, что практически во всех государствах мира миграционные отношения являются объектом государственно-правового воздействия. Данное обстоятельство придает миграционным отношениям новые сущностные характеристики, наделяя их чертами правовых отношений. В связи с этим важным аспектом исследования миграционных отношений в рамках теоретического правоведения, становится рассматривается данное явление через призму родовой абстракции правового отношения.

Проанализировав сущностные качества миграционных правовых отношений, автор приходит к выводу, что любой вид миграции связан с пространственной передислокацией лица. В таком понимании миграция и территориальное перемещение (как в пределах государственной территории, так и вне ее) являются синонимами, а их противопоставление в конструктивном плане лишено практического значения.

Сущность миграционных правоотношений раскрывается при анализе их закономерных свойств, устойчивых характеристик, которые отражают, с одной стороны типовые черты правовых отношений вообще, а, с другой, подчеркивают, специфичность рассматриваемой их разновидности.

Обозначается, что миграционные правоотношения возникают как на внутригосударственном, так и на межгосударственном уровне. Соответственно, в качестве источников их правового регулирования наряду с нормами права закрепленными в национальном законодательстве выступают правовые нормы и принципы иностранных государств, а также источники международного права. По мнению диссертанта, особенностью правового положения мигрантов, на всех уровнях миграции, является их «переходный» социально-правовой статус, обусловленный с одной стороны двойственностью отношения к новой социально-правовой среде со стороны самого мигранта, а с другой стороны, в большинстве своем негативным отношением к ним, как к «чужим», со стороны «коренного населения». Такое правовое положение обуславливает наличие множества противоречий и, как следствие частые социально-юридические конфликты.

Предлагается определение миграционных правоотношений в качестве особой формы социально-правовой коммуникации, урегулированной нормами права, в рамках которой осуществляется целенаправленное пространственное перемещение больших групп людей, рассматривающих процесс изменения их местонахождения, а также связанные с ней юридически значимые последствия (размещение на новом месте пребывания, трудоустройство, социальное обеспечение и т.п.).

**Глава II «Миграционная функция Российского государства: история, необходимость обособления, понятие и структура»** раскрывает ряд основных исторических этапов в развитии миграционной функции отечественного государства и ее нормативно-правовой основы реализации, а также содержит развернутое обоснование необходимости выделения ее в качестве самостоятельного комплексного направления деятельности государства.

При этом автор выделяет три основных исторических этапа (цикла) - имперский, советский, постсоветский. В рамках каждого из выделенных этапов, следует говорить, как о специфике миграционных процессов, так и существенных различиях в юридико-технических средствах и методах правового регулирования.

Формирование России в качестве централизованного национально-государства имперского типа происходит в конце XV - начале XVI вв. и связано с появлением на политической карте мира единого политико-правового образования - Московского царства – «Всея Руси». Территориальное расширение российского государства, обусловило

проблему заселения и аккультурации вновь присоединяемых земель, а это в свою очередь повлекло за собой проведение государством целенаправленной политики целью которой было переселение российских подданных из западных и центральных регионов страны в восточные. При этом уже на начальном этапе становления российского государства сложились два основных подхода к организации и регулированию внутренней миграции – это добровольное переселение и принудительное перемещение. В первом случае государство мотивировало людей на переселение при помощи различного рода стимулов. Во втором, рассматривало миграционные отношения в контексте превентивной меры имевшей целью профилактику преступности, за счет перемещения лиц, совершивших преступления, а также представителей «неблагонадежных/враждебных групп» населения из мест их постоянного проживания в отдаленные и труднодоступные регионы.

Активизация международных отношений с участием Российского государства, повлекла за собой массовый приток в Россию иностранных подданных, привлечение которых на российскую службу, было вызвано необходимостью скорейшего освоения прогрессивного зарубежного опыта и его внедрение в реалии российской жизни. Начиная со времени правления Петра I и вплоть до Октябрьской революции 1917 г., в России широко практиковалось привлечение иностранцев на государственную службу в наиболее важных политико-правовых сферах (государственного строительства, военной службы, науки, образования и т.п.).

Советское государство, отрицая историко-правовую традицию Российской Империи, вместе с тем, по сути, без изменения оставило государственную политику в области организации и управления внутренней миграцией, с той лишь разницей, что акцент в государственном регулировании был сделан на расширение принудительной миграции. При этом массовая миграция начинает выступать не только в качестве превентивной меры, направленной на противодействие общеуголовной преступности, но и как инструмент карательного воздействия государства на лиц, признаваемых «врагами народа», а также на представителей «народов-предателей».

Анализируя тенденции миграционных отношений и особенности государственной политики в данной области следует констатировать, что вплоть до настоящего времени, государство не смогло сформулировать четкой определенной позиции как по определению места мигрантов в социальной структуре современного российского общества,

так и по политико-правовой природе государственного воздействия в данной области. С одной стороны, миграция рассматривается как способ решения важных задач в социально-экономической области. С другой стороны, миграционные отношения воспринимаются в качестве значимой угрозы способствующей расширению экстремизма и терроризма, а также негативным образом влияющей на состояние экономической системы. Неоднозначность оценок в отношении миграции как явления, влечет противоречивость властных установок, направленных на управление миграционными процессами и, как следствие приводит к многочисленным коллизиям в процессе правового регулирования в данной области общественных отношений.

Основная идея второй главы состоит в аргументации и признании миграционной функции в качестве самостоятельной комплексной, постоянной и основной функции современного Российского государства.

Формулируется авторское определение понятия миграционной функции государства в качестве относительно обособленного комплексного направления деятельности Российского государства, реализуемого на основе внутринационального и международного права посредством использования политико-правовых, организационных, экономических и иных средств в целях социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения.

Раскрывается идея о комплексном характере миграционной функции Российского государства, который проявляется в ряде моментов:

- в структурной сложности объекта ее воздействия – миграции, которая затрагивает ряд основополагающих сфер жизнедеятельности: трудовые отношения, социально-культурные, экономические и иные области человеческой деятельности;

- в двойственном позитивно-негативном содержании миграции, несущей в себе необходимые позитивные моменты для экономического и демографического развития государства, а также негативные последствия, сопровождающие нелегальную миграцию;

- в системном взаимодействии с иными функциями Российского государства и, в первую очередь, с экономической, социальной защиты, охраны международного правопорядка и функцией международной интеграции;

- в специфике правовой основы ее реализации, выражающейся в диалектическом сочетании международного права и внутринационального миграционного права, которое, в свою очередь, имеет также

комплексное содержание, выступая сложным межотраслевым образованием в структуре российского права и законодательства;

- в комбинированном использовании договорных (диспозитивных) и административно-управленческих (императивных) правовых средств в рамках миграционной деятельности государства;

- в сбалансированном применении в ходе ее реализации правового стимулирования и ограничения, принуждения и убеждения, регулятивного и охранительного государственно-правового воздействия.

В завершение главы рассматривается место и роль миграционной функции в системе функций современного Российского государства.

Воплощение в жизнь миграционной функции Российского государства происходит во многом благодаря правовым формам ее реализации, определение, сущностные признаки и классификация которых изложены в **главе III «Понятие и видовая характеристика правовых форм реализации функций Российского государства».**

Под формами реализации современным Российским государством миграционной функции предлагается понимать объединенные в способы и методы правовые, организационные, экономические и идеологические средства управленческого воздействия государственной власти на миграционные отношения, которые могут применяться в комплексе или раздельно в зависимости от решения конкретных задач, стоящих перед государством.

Классификации форм реализации миграционной функции государства проводится по следующим наиболее значимым в научно-практическом плане основаниям: исходя из инструментально-содержательной специфики; с учетом информационно-психологической и технико-юридической составляющих; по способам реализации управленческой деятельности государства в сфере миграции; по направленности государственно-правового воздействия на миграционные отношения.

Правовые формы реализации миграционной функции государства определяются в качестве единого комплекса материальных и процессуальных, регулятивных и охранительных, стимулирующих и ограничивающих правовых средств, при помощи которых задаются критерии правовой оценки (квалификации) миграционных коммуникаций на предмет признания их правомерными/противоправными/юридически нейтральными, определяются средства и методы обеспечения и защиты прав и законных интересов субъектов, вовлеченных в миграционные процессы, а также осуществляется прогнозирование обусловлен-

ных этими процессами негативных вызовов и угроз и минимизация их вредоносных последствий.

Дается обобщенная характеристика правовых форм осуществления миграционной функции государства, включая правотворческую, правоприменительную и правоохранительную. Предлагается авторское видение положительных и негативных явлений и процессов в рамках правовой и организационной деятельности Российского государства в сфере миграции населения. Высказываемое мнение основано на тщательном изучении действующего миграционного законодательства, международного права, а также аргументировано и проиллюстрировано примерами из юридической практики.

Особое внимание обращено на наиболее типичные дефекты нормативно-правовой основы реализации миграционной функции государства, приводится ряд предложений по устранению негативных проявлений, внесению изменений в доктринально-правовые акты государства, способствующие улучшению правовых форм реализации миграционной функции Российского государства в целом.

**Глава IV. «Правовые средства реализации миграционной функции государства: понятийный и структурно-содержательный анализ»** раскрывает многообразие юридических инструментов осуществления миграционной управленческой деятельности Российского государства, что позволило не только провести их научно-теоретическую систематизацию и описание, но и определить эффективность их применения на практике.

Раскрываются основные методы и способы реализации миграционной функции Российского государства. В качестве важнейшего момента в понимании правовых форм реализации миграционной функции государства обосновывается указание на необходимость оптимального сочетания методов убеждения и принуждения в ходе соответствующей управленческой деятельности, что обуславливает использование государством в диалектическом единстве правового стимулирования и правового ограничения в качестве базовых способов информационно-психологического воздействия на миграционные отношения и их субъектов. Наряду с этим весь комплекс правовых средств реализации миграционной функции государства подразделяется на две группы: административно-управленческие и договорные, что обусловлено присутствием в механизме осуществления данной функции как внутренних, так и внешних составляющих деятельности государства. Международно-правовая форма реализации миграционной функции государ-

ства неизбежно сопряжена с широким применением договорного способа осуществления деятельности по упорядочению миграционных процессов.

**Глава V «Позитивная регламентация и правовое стимулирование как форма реализации миграционной функции государства»** посвящена вопросам средств позитивного регулирования наиболее значимых для государства миграционных связей, а также проблеме комплекса средств правового стимулирования привлечения на территорию Российской Федерации высококвалифицированной рабочей силы.

Позитивная регламентация рассматриваемого вида социальных отношений осуществляется посредством миграционного права как нормативной основы реализации миграционной функции государства. В механизме реализации миграционной функции Российского государства миграционное право предстает в качестве единого системно организованного нормативно-правового комплекса, относительно обособленного в структуре российского права в виде соответствующего межотраслевого института, содержащего материальные нормативные предписания, регулирующие наиболее важные миграционные отношения, а также обеспечивающие их действие процедурно-процессуальные нормы, направленные на охрану и защиту прав мигрантов, на реализацию государственными органами миграционной политики, на применение мер противодействия и профилактики нелегальной миграции, средств нейтрализации ее негативных последствий.

Регулятивное правовое воздействие на миграционные отношения опирается на презумпцию позитивной миграции, в рамках которой миграционные коммуникации представляют собой форму правомерного поведения субъектов, действия которых соответствуют внутригосударственным и международным правовым нормам и обеспечиваются соответствующими юридическими гарантиями.

Правомерная (регулируемая) миграция является важным средством решения государственных и международных задач, связанных с освоением малонаселенных территорий, межкультурным обменом, реализацией различных гуманитарных программ и т.п. Юридическая техника регулятивного воздействия на миграционные процессы включает в себя различные средства, среди которых приоритетное место занимают добровольные «мотиваторы» (стимулы, поощрения позитивные перспективы и др.) и юридические гарантии, обеспечивающие субъек-

там миграционных отношений «режим благоприятствования» в процессе реализации ими миграционной функции.

Регулятивное воздействие осуществляется при помощи диспозитивного метода в рамках общедозволительного типа управленческих отношений. Государство, устанавливая правила и регламенты в миграционной сфере имеет основной целью упорядочение соответствующих видов общественных отношений, их упрощение и минимизацию бюрократических издержек. В рамках модели регулируемой миграции государство выступает с одной стороны в качестве субъекта, закрепляющего на законодательном уровне основополагающие понятия, принципы, цели и задачи миграционной политики и создающего условия по их реализации. С другой стороны, государство играет роль равноправного партнера, стремящегося к привлечению инициативных высококлассных специалистов, способных за относительно короткое время внести существенный вклад в развитие социально-экономической системы. В таком понимании основными средствами правового регулирования наряду с законодательными актами, выполняющими как правоустановительную, так и гарантийную функции, выступают акты договорного характера, конкретизирующие условия сотрудничества между государством и обществом с одной стороны и привлекаемыми к выполнению соответствующих задач мигрантами с другой.

Приводится ряд аргументов за необходимость скорейшей правовой конкретизации существующего подхода к государственно-правовому регулированию вопросов, связанных с «интеллектуальной» миграцией – межгосударственным перемещением высококвалифицированных специалистов. В частности обосновывается потребность в развитии правового режима стимулирования интеллектуальной миграции в целях привлечения данной категории специалистов для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации. Технико-юридическая специфика стимулирующего способа реализации миграционной функции государства заключается в решении задачи по оздоровлению миграционной ситуации и приданию иммиграционным процессам в России позитивной направленности. В этой связи требует расширения процесс применения следующих правовых средств: льгот в государственном регулировании внешней миграции ряда категорий иностранных работников; сбалансированное квотирование иностранной рабочей силы; создание благоприятных правовых и экономических условий интеграции и адаптации иммигрантов в российское об-

щество; дополнительных правовых гарантий для квалифицированных иностранных работников; проведение государственной протекционистской политики в отношении качества иммиграционных потоков; льготирование процесса расселения мигрантов в приграничных и северных территориях отечественного государства и др.

В Главе VI «Технико-правовые особенности охранительной формы и правовых ограничений в реализации миграционной функции государства» подчеркивается, что для успешного регулирования миграционных правоотношений необходимо, прежде всего, дифференцировать технико-юридические средства и методы государственно-правового воздействия с тем, чтобы впоследствии выбрать из них те, при помощи которых правоприменитель сможет достичь максимальной степени эффективности в процессе регулятивно-охранительного воздействия на лиц, участвующих в миграционных коммуникациях.

С целью комплексной оценки института миграции, автором разработана методика, применение которой позволяет проанализировать содержание миграционных отношений и определить эффективность воздействия на них средств и методов юридической техники. Данная методика предполагает определение соотношения между «прибавочной стоимостью» продукта труда мигрантов и суммарными издержками от его использования, включающими как материальные затраты (себестоимость миграции + стоимость государственного механизма регулятивно-охранительного воздействия на миграционные отношения), так и оцениваемые при помощи социологических методов издержки в области профилактики и пресечения вызовов и угроз социальной стабильности, законности и правопорядка в местах массовой миграции.

Принимая во внимание двойственную правовую оценку миграции, представляется целесообразным дифференцировать юридическую технику регулятивного воздействия, в основу которой положена гипотеза позитивной (правомерной) миграции и юридическую технику охранительного воздействия, целью которого является профилактика и противодействие миграционным правонарушениям.

Воспринимая миграцию в качестве фактора угрожающего социально-правовой стабильности и выступающей в качестве «питательной среды» для различного рода противоправных девиаций, по мнению диссертанта, целесообразно выделить следующие положения. Представляя собой форму территориального перемещения больших групп

людей, миграция представляет потенциальную опасность в плане возможного нарушения правил легального въезда в государство, таможенных и санитарно-эпидемиологических правил и т.п. Пребывание в пределах Российской Федерации больших групп людей являющихся носителями «инонациональной» культуры, которые с одной стороны негативно воспринимаются представителями традиционно проживающих в тех или иных регионах групп населения, а с другой не проявляют большого желания к аккультурации и вхождению в традиционную для «коренных» жителей, но чуждую для самих мигрантов культуру, способствует углублению имеющихся противоречий и усилению социальной напряженности, в следствие чего проявляется повышенная угроза конфликтности в отношениях «своих» и «чужих»; Инонациональный характер мигрантов, обуславливает их объединение в национальные группы (землячества), которые при определенных условиях, могут выступать в качестве социальной основы для формирования организованных национальных преступных групп; Прибывающие в Российскую Федерацию мигранты, как правило, либо вообще не обладают правовыми компетенциями, касающимися собственных прав и законных интересов, либо имеют о них сугубо поверхностное представление; Имеющая место в последнее время дестабилизация мировой стабильности, в первую очередь связываемая с активизацией международного терроризма, актуализирует проблему «пополнения рядов» международных террористических организаций, а также формирования террористических ячеек в государствах, избранных мигрантами в качестве мест фактического проживания.

Устанавливается, что в качестве объекта охранительного воздействия права выступает миграция как системное явление, объединяющее разнонаправленные миграционные отношения, участники которых, в зависимости от обстоятельств, могут выступать и как правонарушители, и как потерпевшие. Соответственно, говоря о предмете охранительного воздействия, предопределяющем выбор средств и методов юридической техники, следует разграничивать публичное право, в рамках которого закрепляется и охраняется исходящий от государства режим законности и установленный при помощи государственного принуждения правопорядок и частное право, обуславливающее восприятие мигранта в качестве человека, наделенного определенным комплексом субъективных прав, нуждающихся в обеспечении и защите, со стороны государства пребывания.

Дается понятие миграционного правонарушения. Диссертантом, в зависимости от степени общественной опасности, проводится разграничение миграционных преступлений и миграционных проступков. На основе осуществленного разграничения миграционных правонарушений на проступки и преступления, дифференцируется и юридическая техника охранительного воздействия.

В ходе рассмотрения особенностей юридической техники охранительного государственного воздействия, делается вывод, что юридическая техника охранительного воздействия определяется двуединством целевых установок, задающих векторальную направленность правоприменительной деятельности. С одной стороны, миграция рассматривается в качестве потенциальной угрозы сложившемуся режиму законности, а это в свою очередь, влечет формирование в отношении мигрантов негативного стереотипа «потенциального правонарушителя». С другой стороны, сами мигранты зачастую становятся потерпевшими как в результате криминальной деятельности, так и должностных злоупотреблений со стороны государственных и муниципальных чиновников, что в свою очередь актуализирует проблему правовой защищенности мигрантов, которые в той же степени, как и «коренные» жители, наделены конституционными правами и, прежде всего, правом на личную безопасность.

**В заключении** формулируются основные выводы; обозначаются проблемы, нуждающиеся в дальнейшем исследовании.

**По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:**

*Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации*

1. *Косарева В.В.* Правовое регулирование миграционных процессов в российском законодательстве: историко-теоретический аспект [Текст] / В.В. Косарева // Ленинградский юридический журнал. Санкт-Петербург: Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина, 2015. №3 (41). С. 265-273 (0,5 п.л.);

2. *Косарева В.В.* Механизм правового регулирования [Текст] / В.В. Косарева // Ленинградский юридический журнал: Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина, 2016. №4 (46). С. 74-83 (0,25 п.л.);

3. *Косарева В.В.* Общетеоретическая характеристика правовых средств регулирования общественных отношений (на примере миграционных отношений) [Текст] / В.В. Косарева // Мир юридической науки. Санкт-Петербург: Межотраслевой научно-издательский и образовательный центр, 2016. №11. С. 5-9 (0,2 п.л.);

*Статьи, опубликованные в иных научных изданиях*

4. *Косарева В.В.* Международно-правовые основы регулирования миграционных отношений [Текст] / В.В. Косарева // Казанская наука. Казань: Издательство Казанский Издательский Дом, 2015. №6. С. 159-161 (0,5 п.л.);

5. *Косарева В.В.* Понятие и признаки миграции и миграционных отношений [Текст] / В.В. Косарева // Юридическая наука: история и современность. Санкт-Петербург: Фонд содействия науке и образованию в области правоохранительной деятельности «Университет», 2014. №10. С. 118-122 (0,45 п.л.);

6. *Косарева В.В.* Социальная природа и правовая сущность миграционных отношений [Текст] / В.В. Косарева // Мир политики и социологии. Санкт-Петербург: Фонд содействия науке и образованию в области правоохранительной деятельности «Университет», 2014. №10. С. 118-123 (0,45 п.л.);

7. *Косарева В.В.* Регулирование миграционных процессов как функция современного государства [Текст] / В.В. Косарева // Публічне право. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2015. №2. С. 297-303 (0,5 п.л.);

8. *Косарева В.В.* Регулирование миграционных отношений в рамках СНГ [Текст] / В.В. Косарева // *Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe (East European Scientific Journal)*. Варшава: Jerozolimskie, 2015. №3. С. 14-17 (0,4 п.л.);

9. *Косарева В.В.* Нелегальная миграция как криминогенный фактор [Текст] / В.В. Косарева // *Международный научно-практический журнала «JURNAL JURIDIC NAȚIONAL: TEORIE ȘI PRACTICĂ»*. Кишинев: ООО «Научно-практическое правовое издание», 2016. № 2 (18). С. 14-17 (0,55 п.л.)

10. *Косарева В.В.* Задачи правового регулирования современных миграционных отношений [Текст] / В.В. Косарева // *Вестник Самарского юридического института ФСИН РФ*. Самара: Самарский юридический институт ФСИН России, 2016. №3 (21). С. 51-56 (0,6 п.л.);

11. *Косарева В.В.* Общесоциальные предпосылки формирования миграционных правоотношений [Текст] / В.В. Косарева // *Актуальные вопросы современной юриспруденции: сб. публикаций Московского центра правовых исследований по материалам международной научно-практической конференции*. М.: Издательство «Московский центр правовых исследований», 2015. С. 5-8 (0,25 п.л.);

12. *Косарева В.В.* Некоторые вопросы регламентации правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ [Текст] / В.В. Косарева // *Современные концепции научных исследований: материалы XIII международной научно-практической конференции / Сост. Д.П. Каркушин*. Москва: Издательство «Международный образовательный центр», 2015. № 4-9 (13). С. 78-80 (0,35 п.л.);

13. *Косарева В.В.* Развитие миграционного законодательства в России в XXI веке [Текст] / В.В. Косарева // *Актуальные вопросы борьбы с преступлениями*. Рязань: ООО «Издательство «Концепция», 2016. № 1. С. 71-75 (0,6 п.л.);

14. *Косарева В.В.* Правовая база регламентирующая миграционные отношения в условиях нового государственного курса [Текст] / В.В. Косарева // *Отечественная наука в эпоху изменений: постулаты прошлого и теории нового времени: материалы X международной научно-практической конференции / Сост. Т.А. Филесин*. Екатеринбург: Издательство «Национальная ассоциация ученых», 2015. № 5 (10). С. 137-138 (0,25 п.л.);

15. *Косарева В.В.* Факторы возникновения миграционных процессов [Текст] / В.В. Косарева // *Научные перспективы XXI века. Достижения и перспективы нового столетия: материалы XV международной*

научно- практической конференции / Сост. Ф.Т. Егоров. Новосибирск: МНИ «EDUCATIO», 2015. № 9 (16) -0,45 п.л.;

16. *Косарева В.В.* Законодательное обеспечение борьбы с незаконной миграцией (зарубежный и отечественный опыт) [Текст] / В.В. Косарева // Современные концепции научных исследований: материалы XIX международной научно- практической конференции / Сост. Т.В. Аркулин. Москва: Издательство «Международный образовательный центр», 2015. № 10-6 (19). С. 76-79 (0,5 п.л.);

17. *Косарева В.В.* Некоторые аспекты правового положения беженцев в Германии и России [Текст] / В.В. Косарева // Отечественная наука в эпоху изменений: постулаты прошлого и теории нового времени: материалы XV международной научно- практической конференции / Сост. Т.А. Филесин. Екатеринбург: Издательство «Евразийское научное сообщество», 2015. № 15-1 (15). С. 136-139 (0,5 п.л.);

18. *Косарева В.В.* Некоторые аспекты правового положения беженцев в России [Текст] / В.В. Косарева // Научные перспективы XXI века. Достижения и перспективы нового столетия: материалы XVII международной научно- практической конференции / Сост. Б.М. Вершинин. Новосибирск: МНИ «EDUCATIO», 2015. № 10 (17). С. 78-80 (0,35 п.л.);

19. *Косарева В.В.* Некоторые аспекты миграционного законодательства США и России [Текст] / В.В. Косарева // Дистанционное обучение: материалы конференции СПб ГУП / Л.В. Путькина. Санкт-Петербург: Издательство «СПб ГУП», 2016. С. 77-78 (0,15 п.л.);

20. *Косарева В.В.* Юридическая ответственность за нарушение миграционного законодательства в РФ [Текст] / В.В. Косарева // Уголовно-исполнительная система на современном этапе: взаимодействие науки и практики: материалы Международной научно-практической межведомственной конференции / Под общей редакцией. А.А. Вотинова. Самара: Издательство «Самарский юридический институт ФСИН РФ», 2016. С. 324-326 (0,35 п.л.);

21. *Косарева В.В.* Видовая характеристика миграционных процессов [Текст] / В.В. Косарева // Материалы Международной научно-практической конференции «Право, как регулятор общественных отношений: история, теория, практика». Киев: Издательство «Будущее страны», 2016. С. 74-75 (0,2 п.л.);

22. *Косарева В.В.* Создание методик оптимальной интеграции мигрантов в российское общество как одна из задач правового регулирования миграционных отношений [Текст] / В.В. Косарева // Сборник

материалов I Международной научно-практической конференции «Право и государство: культурологическое измерение» / Сост. Р.А. Ромашов, З.Н. Каландаришвили. Санкт-Петербург: Издательство «СПб ГУП», 2016. С. 174-177 (0,25 п.л.);

23. *Ромашов Р.А., Косарева В.В.* Теория миграционного правоотношения [Текст] / Р.А. Ромашов, В.В. Косарева // Материалы XVI Всероссийской научно-практической конференции (с международным участием) «Общество, государство, личность: модернизация системы взаимоотношений в современных условиях» / Р.Ф. Степаненко, И.Г. Гараниной, А.В. Солдатовой. Казань: Издательство Университет управления «ТИСБИ», 2016. С.56-59 (0,15 п.л.);

24. *Косарева В.В.* Этнокультурные проблемы взаимодействия мигрантов и местного населения на примере Европейского Союза [Текст] / В.В. Косарева // II Международная научно-практическая конференция «Право и государство: культурологическое измерение» Сост. Р.А. Ромашов, З.Н. Каландаришвили. Санкт-Петербург: Издательство «СПб ГУП», 2017. С. 94-98 (0,35 п.л.).

Подписано в печать 19.03.2019 г. Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.

Бумага офсетная. Гарнитура «Times».

Усл. печ. л. 1,5. Тираж 100 экз. Заказ № \_\_.

Отпечатано в типографии издательства  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»  
410056, г. Саратов, ул. Вольская. 1.