

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО**

УДК 351.881

**МИГРАЦИОННЫЙ ПРАВОПОРЯДОК В КОНТЕКСТЕ  
СОВРЕМЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПАРАДИГМЫ***К.В. Казарян, Е.В. Тутинас***Аннотация**

В статье исследуются проблемы формирования современной миграционной парадигмы. Анализируются различные подходы к пониманию миграционного правопорядка, приводится авторское понимание данного явления. Уделено внимание организационно-правовым основам обеспечения миграционной безопасности в контексте современной социально-экономической и демографической обстановки в России.

**Ключевые слова:** миграционный порядок, миграция, миграционная парадигма, миграционная политика, правопорядок, миграционный контроль.

Проблема миграции является одной из приоритетных и требующих постоянного внимания со стороны всех уровней и ветвей публичной власти. «Сегодняшняя миграция в Россию из стран ближнего и дальнего зарубежья в значительной степени носит стихийный, неорганизованный характер, – заявляет С.Е. Корепанов, открывая в 2009 г. в Тюмени Всероссийскую научно-практическую конференцию «Конституционно-правовые основы миграционной политики Российской Федерации». – Она обусловлена прежде всего экономическим и политическим размежеванием бывших советских республик и этнополитическими конфликтами, происходящими в этих молодых независимых государствах» [1, с. 3].

Президент Российской Федерации В.В. Путин отмечает: «...Очевидно, что нам надо на порядок повысить качество миграционной политики государства. И мы будем решать эту задачу» [2].

«Из ситуативной правовой миграционной политики, из политики аффирмативных действий, являющихся результатом последующего, часто слабого реагирования на возникающие изменения миграционной обстановки, – пишет Т.Я. Хабриева, – современная миграционная политика постепенно трансформируется в политику активных действий, обеспечивающую не только предсказуемость миграционных процессов, но и направление в нужное для страны русло» [3, с. 24].

Тщательно проработанная государственная миграционная политика, отвечающая долгосрочным тенденциям и целям социально-экономического и демографического развития России, – это насущная необходимость. В частности,

одним из наиболее эффективных механизмов реализации государственной миграционной политики Российской Федерации, по мнению В.В. Бессоновой и М.С. Кошелева, выступает совершенствование системы взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в сфере миграции [4, с. 27].

Уровень эффективности государственно-правового воздействия на общественные отношения в сфере миграции зависит от влияния многих факторов, и одно из ведущих мест среди них занимает господствующая правовая парадигма, создающая основания и определяющая направление правового развития и регулирования миграционных процессов. В настоящее время существуют некоторые трудности, связанные с определением содержательной части миграционной парадигмы, способной на должном научном уровне учесть все закономерности функционирования и развития миграционных процессов. Выбор базовой конструкции, методологической основы является первоначальным этапом приобщения к той или иной правовой парадигме. Именно парадигма выступает объектом реализации научного знания. В юридической науке термин *правовая парадигма* можно найти лишь в отдельных исследованиях (см., например, [5–8]). Правовая парадигма выступает как форма организации научного знания о праве и как фактор, влияющий на процесс правового регулирования общественных отношений. Так, В.В. Шаханов под правовой парадигмой понимает «совокупность идеальных фрагментов правовой действительности (принципы познавательной деятельности, теоретические конструкции, ценностные установки, концептуальные воззрения и т. п.), используемых членами научного сообщества без сомнений и разногласий, составляющих основу его деятельности по приращению научных знаний, создающих определённое видение правовой реальности и в конечном счёте детерминирующих эволюционную фазу формирования юридической системы, являющихся отражением “духа времени”» [9, с. 11].

Формирование миграционной парадигмы не должно привести к радикальному изменению российской правовой системы, правоприменительной и право-реализационной практики. Напротив, обратим внимание на то, что существуют до сих пор не использованные ресурсы цивилизованного реформирования, в результате которого не должны пострадать ни право, ни личность, ни государство, ни общество. Современная миграционная парадигма может включать в себя мировоззренческие позиции, ценностные социальные ориентации, представления, убеждения, взгляды. Вся эта многофакторность формирует её целостный образ с общим основанием, отражающим различные аспекты правовой действительности в виде определённой модели в соответствии с общественными потребностями, интересами.

Таким образом, тенденции развития миграционной парадигмы, с одной стороны, выступают в качестве критерия оценки существующей правовой действительности в сфере реализации миграционной политики государства, а с другой – представляют собой проекцию в будущую правовую реальность.

В современной юридической науке нет единства по поводу основных критериев, которые можно рассматривать в качестве элементов парадигмы, однако возможно выделить ряд отдельных правовых институтов, оказывающих воздействие

на общественные отношения, складывающиеся в процессе формирования и реализации правовой парадигмы как особого правового явления. К таковым, по нашему мнению, следует отнести в первую очередь миграционный порядок как результат влияния миграционной парадигмы на развитие общественных отношений.

Содержание миграционного порядка представляет собой сложное иерархическое институциональное образование, которое согласуется с содержанием правопорядка в целом. В данном случае тенденции развития миграционного порядка связаны с общей закономерностью развития и функционирования правопорядка. С учётом последнего необходимо уделить внимание именно рассмотрению сущности правопорядка как базового образования.

Л.И. Спиридонов даёт следующее определение: «Правопорядок – это общественный порядок, закреплённый юридическими нормами» [10, с. 253]. Он уточняет, что понятие *правовой порядок* уже понятия *общественный порядок*, «ибо право закрепляет лишь общественные отношения, которые способствуют функционированию общества как целого. Правопорядок образует правовую основу гражданского общества. На нём базируются все его сферы: и социально-культурная, и экономическая, и политическая. Он, следовательно, является правовой основой и всей государственной деятельности» [10, с. 253].

Подводя итог, О.П. Суляк в своей работе «Конституция Российской Федерации и укрепление правопорядка» обозначает, что правовой порядок следует рассматривать как особую форму проявления общественного порядка, характеризующую степень:

а) подчинённости общественных отношений действующим юридическим предписаниям;

б) устойчивости государственных и общественных институтов, функционирующих на основе права;

в) гарантированности использования участниками социальных отношений принадлежащих им субъективных прав, надлежащего исполнения возложенных на них юридических обязанностей;

г) возможности индивидов и социальных субъектов адаптироваться без серьёзного ущерба для собственных интересов к изменяющимся условиям общественной жизни [11, с. 7].

В подавляющем большинстве случаев правовой порядок определяется как состояние:

- волевых общественных отношений [12, с. 18];
- фактической упорядоченности общественных отношений [13, с. 38];
- социальной жизни [14, с. 563];
- урегулированных правом отношений [15, с. 457].

«Миграционный правовой порядок – это политико-правовая категория, отражающая связь между социальными тенденциями в сфере миграции и институтами гражданского общества и государства, обуславливающими регулирование миграционных процессов. Содержание миграционного правового порядка определяется ценностями миграционной политики государства, концептуализирующей национальные интересы в сфере миграции, перспективы социально-экономического и культурного развития; уровнем развития институционально-правового обеспечения миграционных процессов» [16, с. 6].

На наш взгляд, под миграционным правовым порядком необходимо понимать совокупность правовых средств, методов, режимов, направленных на регулирование и оптимизацию миграционных процессов, выражающихся, в частности, в особом миграционном контроле – пограничном контроле, контроле со стороны миграционных служб, налоговом контроле и др. – с целью результативного обеспечения интересов личности, государства, общества в целом.

Перечень инструментов миграционной политики в механизме миграционного регулирования должен включать наряду с правовыми средствами ещё и политические, экономические, культурные, информационные и т. д.

В настоящее время Федеральной миграционной службой разработан законопроект «Об иммиграционном контроле в Российской Федерации» (опубликован на Едином портале для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения)<sup>1</sup>, который будет регулировать отношения, возникающие при осуществлении органами иммиграционного контроля деятельности, направленной на предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства в сфере миграции, а также определяет перечень прав и обязанностей должностных лиц органа иммиграционного контроля. С учётом сказанного **миграционный порядок в узком смысле является средством реализации миграционной безопасности, определяется исключительными национальными интересами государства.**

Организационно-правовые основы обеспечения миграционной безопасности Российской Федерации в рамках перспективного развития страны в значительной мере определяются усилением влияния миграционных процессов на эффективность социально-экономических преобразований и демографических изменений, связанных с увеличением потребностей страны в трудовых ресурсах [17]. Переселение мигрантов на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, согласно Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г., становится одним из источников увеличения численности населения страны в целом и её регионов, а привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики является необходимостью для её дальнейшего поступательного развития<sup>2</sup>. В частности, в соответствии с указанным законопроектом все мигрировавшие в Россию и получившие на её территории временное убежище или статус беженца будут включены в государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников в особом порядке.

Эксперты оценили законопроект как с положительной, так и с отрицательной стороны. В резолюции III Тюрюкановских чтений значится: «Из данного законопроекта следует стремление ФМС создать специальную службу, наделённую всеми необходимыми атрибутами, в том числе системой своих агентов. <...> Но какое отношение это может иметь к работе гражданского миграционного

<sup>1</sup> В 2014 г. проект прошёл стадию общественного обсуждения и экспертной оценки, в Правительство РФ не внесён на момент сдачи статьи в печать (<http://regulation.gov.ru/projects#npa=13668>).

<sup>2</sup> См. [www.kremlin.ru/events/president/news/15635](http://www.kremlin.ru/events/president/news/15635).

ведомства? <...> Многие нормы нового законопроекта полностью дублируют нормы действующего законодательства, по которым функционируют уже... силовые структуры [МВД, ФСБ, Следственный комитет, ФСКН], что приведёт не только к дублированию функций, но и к опасной рассогласованности их действий» [18].

Есть и иная точка зрения. Так, по мнению заместителя директора Института этнологии и антропологии РАН Владимира Зорина, законопроект сыграет положительную роль в усилении правовых основ и полицейских функций миграционного контроля. Он несколько «разгрузит» органы полиции. «Каждый должен заниматься своим делом: ФМС мигрантами, а МВД вопросами общественного порядка и борьбой с организованной преступностью». Сеть внештатных сотрудников есть у каждой силовой структуры, создавать её не противозаконно. Однако, по мнению эксперта, законопроект лишён гуманитарной составляющей в части содействия адаптации и социальной интеграции мигрантов [19]. В результате «неспособность существующих правовых механизмов обеспечить адаптацию и интеграцию мигрантов приводит к их изоляции от общества и вовлечению в преступную деятельность» [20].

К сожалению, в российской юридической науке отсутствует комплексный подход к регулированию миграционных процессов. Это не позволяет сформировать миграционную парадигму, в рамках которой можно было бы говорить о правопонимании, проявляющемся в наиболее общих суждениях о природе миграционного права. Последнее так или иначе воздействует на формирование миграционной политики, миграционного законодательства, миграционного контроля, миграционного правопорядка, практики правоприменения и проявляется в определении этих явлений, уточняя прежние, недостаточно выверенные формулировки, вводя новые институты, сложившиеся в правовой практике, и устраняя уже неработающие.

### Summary

*K.V. Kazaryan, E.V. Tutinas.* Migration Law and Order in the Context of the Current Migration Paradigm.

The paper considers the problems of formation of the modern migration paradigm. Various approaches to understanding of the migration law and order are analyzed. Attention is paid to the organizational and legal foundations of ensuring the migration security in the context of modern social, economic, and demographic situation in Russia.

**Keywords:** migration order, migration, migration paradigm, migration policy, law and order, migration control.

### Литература

1. *Корепанов С.Е.* Основные приоритеты государственной миграционной политики в Российской Федерации // Конституционно-правовые основы миграционной политики в Российской Федерации: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. – Тюмень: ТГУ, 2009. – С. 3–4.
2. Владимир Путин. Россия: национальный вопрос // Независимая газ. – 2012. – 23 янв.
3. *Хабриева Т.Я.* Миграционное право России: теория и практика. – М.: Контракт, 2008. – 313 с.

4. *Бессонова В.В., Кошелев М.С.* Правовая адаптация мигрантов как одно из направлений государственной миграционной политики России // Миграционное право. – 2013. – № 4. – С. 27–31.
5. *Мордовцев А.Ю.* Природа и смысл юридической парадигмы // Философия права в условиях глобализации: материалы Всерос. науч.-теорет. конф. – Ростов н/Д: РЮИ МВД России, 2002. – С. 72–74.
6. *Кун Т.* Структура научных революций. – М.: АСТ, 2001. – 605 с.
7. *Овчинников А.И.* Правовое мышление: теоретико-методологический анализ. – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2003. – 341 с.
8. *Палеха Р.Р.* Интегративная концепция правопонимания как методологическая парадигма права // Вестн. Воронеж. гос. ун-та. Сер. Право. – 2010. – № 1. – С. 61–72.
9. *Шаханов В.В.* Правовые парадигмы: Автореф. ... канд. юрид. наук. – Владимир, 2005. – 26 с.
10. *Стиридонов Л.И.* Теория государства и права. – М.: Проспект, 2001. – 297 с.
11. *Сауляк О.П.* Конституция Российской Федерации и укрепление правопорядка // Рос. судья. – 2006. – № 3. – С. 3–7.
12. *Мураметс О.Ф., Шамба Т.М.* Правопорядок в развитом социалистическом обществе. – М.: Юрид. лит., 1979. – 176 с.
13. *Алексеев С.С.* Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999. – 712 с.
14. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юрист, 2001. – 776 с.
15. Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М.: Инфра-М, 1997. – 570 с.
16. *Василенко В.А.* Российский миграционный порядок: институционально-правовой анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 2007. – 24 с.
17. *Сигарева Е.П.* Геополитическое значение миграционной политики России: концептуальные проблемы и стратегические риски // Миграционное право. – 2014. – № 1. – С. 6–9.
18. Сотрудникам ФМС разрешат применять оружие // Преступная Россия. – URL: <http://crimerussia.ru/gover/71139-sotrudnikam-fms-razreshat-primenyat-oruzhie/>, свободный.
19. Резолюция III Тюрюкановских чтений // Миграция. XXI век. – 2014. – № 3–4. – С. 32–33.
20. *Красинский В.В.* Несовершенство миграционного законодательства и угрозы национальной безопасности Российской Федерации // Современное право. – 2013. – № 2. – С. 25–32. – URL: <http://www.center-bereg.ru/o990.html>, свободный.

Поступила в редакцию  
15.12.14

---

**Казарян Кристина Васаковна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин, Российская таможенная академия, г. Ростов-на-Дону, Россия.

E-mail: [kri-kazaryan@yandex.ru](mailto:kri-kazaryan@yandex.ru)

**Тутинас Евгения Вячеславовна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, Российский государственный университет правосудия, г. Ростов-на-Дону, Россия.

E-mail: [uristika@rambler.ru](mailto:uristika@rambler.ru)