

Суюнчалиева Олеся Талгаевна

МИГРАЦИОННАЯ ФУНКЦИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА: СУБСТАНЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/1/2011/11/9.html

Статья опубликована в авторской редакции и отражает точку зрения автора(ов) по рассматриваемому вопросу.

Источник

Альманах современной науки и образования

Тамбов: Грамота, 2011. № 11 (54). С. 33-36. ISSN 1993-5552.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/1.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/1/2011/11/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: almanac@gramota.net

в городе концертах, спектаклях, выставках, о жизни городского музея. В «Саратовском дневнике» печатались рецензии на театральные постановки, фельетоны, посвященные различным вопросам общественной и светской жизни, отчеты и заметки о деятельности различных обществ (Дамское попечительство о бедных, Беседа врачей и др.), материалы по епархиальной жизни.

Публикации «Саратовского листка» о деятельности Общества санитарных врачей, об успехах данного общества в сфере разработки методов борьбы с холерой и другими заболеваниями способствовали тому, что работа данного общества была «всерьез признана» как общественностью, так и государственной властью. Результатом таких публикаций стала регулярная финансовая помощь Обществу санитарных врачей со стороны губернской администрации, представителей губернской общественности и даже из других регионов (например, со стороны редакции «Русских ведомостей») [7].

Провинциальная печать в последней четверти XIX в., несмотря на все цензурные ограничения, развивается достаточно интенсивно. Имеют место публикации полемических статей по тем или иным вопросам общественно-политической и социально-экономической жизни, организация общественной дискуссии по жизненно важным вопросам, привлечение известных ученых и публицистов к публикации статей и докладов, способных вызвать широкий интерес публики. Все это говорит как об активизации процессов общественной жизни в рассматриваемый период, так и о положительном воздействии печати на их динамику.

Список литературы

1. Жаткин Д. Н., Дорошин Б. А. История средств массовой информации Пензенского края. Пенза: ПГПУ им. В. Г. Беллинского, 1998. 411 с.
2. Корконосенко С. Г. Основы журналистики. М.: Аспект Пресс, 2005. 385 с.
3. Пензенские епархиальные ведомости. 1877. № 104.
4. Пензенские епархиальные ведомости. 1881. № 64.
5. Пензенские епархиальные ведомости. 1881. № 67.
6. Саратовские губернские ведомости. 1884. № 110, 206.
7. Саратовский листок. 1887. № 207.
8. Соколов А. В. Введение в теорию социальной коммуникации. СПб.: СПбГУП, 2006. 474 с.

УДК 340.114.3

Олеся Талгаевна Суюнчалиева
Академия управления МВД России

МИГРАЦИОННАЯ ФУНКЦИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА: СУБСТАНЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД[©]

Проблемы формирования миграционной функции как отдельного направления государственной деятельности в России все чаще поднимаются в научных и политических дискуссиях, в средствах массовой информации. Общество, все более остро реагируя на интенсификацию миграционных процессов, испытывает потребность в государственной политике, отвечающей потребностям реально складывающейся миграционной ситуации в стране и способной адекватно регулировать все усложняющиеся иммиграционные потоки.

В настоящее время среди многих исследователей данной проблематики существует двоякое мнение по поводу существования российской миграционной функции. Ряд исследователей отмечают, что на данный момент в России не сформирована отдельная функция и нет миграционной политики, несмотря на то, что принят ряд документов и фактически имеется отвечающая современным требованиям федеральная законодательная база по проблемам массовых миграций. Согласно второй позиции, в России реализуется миграционная функция, но из-за объективных и субъективных факторов она не всегда соответствует тем принципам, которые были провозглашены. Поэтому, на сегодняшний день существует необходимость в четкой регламентации основных приоритетов функции государства в сфере регулирования миграционных процессов.

Анализируя деятельность государства в сфере проведения миграционной политики, смело можно утверждать, что органы государственной власти в регулировании вопросов, связанных с миграцией, осуществляют *основную внутреннюю функцию*, например: регуляризация правил легального трудоустройства мигрантов с целью уплаты налогов с их стороны и т.д. (например, функция налогообложения).

Однако, такой элемент правового механизма, как *интеграция России в международную систему* предупреждения незаконной миграции путем присоединения к соответствующим нормативным актам и соблюдение их положения, и организация взаимодействия с зарубежными странами по вопросам регулирования миграционных процессов с целью поддержания мирового правопорядка является направлением государственной политики и относится к *внешней функции государства*. Ведь последовательное продвижение национальных интересов через открытость и сотрудничество в международных отношениях создает благоприятные условия для внутреннего развития страны. Таковы задачи внешней политики государства, к которым

относятся: «оборона страны; обеспечение мира и поддержание мирового порядка; сотрудничество и укрепление международных связей, интеграция в мировую экономику и сотрудничество с другими странами в решении глобальных проблем» [1, с. 71].

Осмысление теоретических вопросов и складывающейся практики в деятельности государственных органов в сфере обеспечения государственной миграционной политики на территории Российской Федерации на современном этапе развития страны позволяет выявить особенность российской миграционной политики, которая заключается в *дуалистической позиции и в сочетании многочисленных внутренних и внешних функций*. Соотношение между указанными разновидностями государственных функций отражает диалектику общего, особенного и единичного в деятельности государства.

Миграционная функция как направление и процесс представляет собой *самостоятельную и необходимую сферу государственной деятельности*. Система миграционных отношений является очень сложной и противоречивой, именно в ней категория «эффективное государство» приобретает реальное, практическое значение.

Миграционная функция представляет собой «направление деятельности государства, его органов по контролю за пребыванием на территории государства в целях восполнения и воспроизводства общества» [6, с. 161].

Миграционной функции присущи следующие *признаки*, свидетельствующие и позволяющие сделать вывод о справедливости ее претензии на *индивидуализацию* в качестве самостоятельного направления деятельности государства, то есть его функции. Миграционная функция государства как направление:

- обусловлена объективно необходимыми и социально желаемыми целями;
- носит социально-преобразующий характер;
- содержанием является фактическая деятельность государства по контролю за социальными потоками граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства в обществе и гармонизация социальной жизни;
- является нормативно-регламентированной и институциональной (государственный орган);
- организационно обеспечена, в процесс ее осуществления вовлечен значительный механизм государства;
- осуществляется особым сформированным органом государства;
- предметно обособлена и осуществляется в рамках определенного политического и правового процесса;
- осуществляется на основе самостоятельных начал организационного характера.

Все это подтверждает тезис о том, что вышеназванные полномочия и в целом роль государства в данной предметной области должны *осуществляться как самостоятельная функция в сфере управления миграцией в обществе*. По сути, она принадлежит контрольно-исполнительной ветви государственной власти как родовому явлению, и соответственно условно она может причисляться к этой функции государства.

Объектами миграционной функции являются *процессы и явления*, наблюдение за которыми необходимо для обеспечения конституционного строя, реализации прав и свобод граждан, а также для обеспечения безопасности жизнедеятельности общества.

Необходимо пояснить, что государство не ограничивается только лишь наблюдением за происходящим, поскольку это приносит некую созерцательность, невмешательство в случае видимых социальных отклонений и угроз. Не менее важным здесь является своевременное и эффективное реагирование в случае выявления отклонений, угрожающих или мешающих нормальному социальному развитию. Нередко такое реагирование сопряжено с применением государственного принуждения.

Основной задачей при рассмотрении структуры миграционной функции является выделение в ее составе **подфункций** - *относительно самостоятельных, устойчивых, интегрированных в единое целое, предметно обусловленных направлений государственной политики*. Кроме того, рассмотрение каждой подфункции в отдельности способствует устранению излишней абстрактности при исследовании миграционной функции в целом. Каждая функция государства имеет свой объект (предмет), объектную направленность, ибо беспредметных функций не существует [8, с. 18-23].

Некоторые аспекты миграционной функции, процессы и явления, предметно обуславливающие осуществление государством миграционной функции. Каждый участок однородных общественных отношений, в котором проявляется миграционная функция государства, является структурообразующим фактором. Другими словами, предметная дифференциация миграционной функции обуславливает наличие в ее составе соответствующих подфункций - основных структурных элементов.

К подфункциям миграционной функции можно отнести:

1. *Подфункцию государственного контроля в сфере миграционных прав и свобод*

Для российской государственно-правовой действительности признание прав и свобод человека в качестве приоритетных стало важным этапом на пути формирования эффективного социального государства. В соответствии с Конституцией Российской Федерации государство не только провозгласило высшей ценностью человека и его права, но и возложило на себя обязанность их обеспечивать.

2. *Подфункцию трудовой миграции и экономического развития*

Этот вид миграции является самостоятельным объектом миграционной деятельности государства. Являясь важным фактором в возникновении и развитии государства, экономические отношения были и остаются объектом постоянного наблюдения, воздействия с его стороны. Экономическая (трудовая) миграция должна исходить из законодательно закрепленного приоритета поощрения иммиграции высококвалифицированных специалистов, способных оказать благоприятное влияние на рост экономики страны.

3. Подфункцию государственного учета миграции и легальности пребывания на территории государства (подфункция миграционного контроля в сфере законности)

Необходимость точного и неукоснительного выполнения государственно-властных указаний обуславливает осуществление государством наблюдения, проверки процесса реализации правовых норм в любой сфере общества. В частности, осуществляя миграционную деятельность, государство заинтересовано в надлежащей реализации законодательства и для этого осуществляет проверку, наблюдение за процессом его реализации. При этом для государства и его органов особенно важно, насколько точно и единообразно выполняются нормативные предписания. Другими словами, осуществление государственного контроля в миграционной сфере обусловлено необходимостью обеспечения режима законности в государственном управлении. В этой связи законность предстает перед нами в качестве особого объекта миграционной функции. Кроме того, деятельность государства, его органов и должностных лиц по укреплению режима законности безотносительно к отраслевой дифференциации и специфике является содержанием соответствующей подфункции общего государственного контроля.

4. Подфункцию государственного контроля в социальной сфере

Социальная политика представляет собой наиболее сложный и противоречивый сегмент деятельности государства. Социальная сфера общественных отношений является своего рода индикатором эффективности политики государства. Концептуально социальная деятельность государства заключается в гарантировании обществу, группе, индивиду определенного объема благ. Сегодня основными задачами социальной деятельности государства являются гарантирование конституционных прав граждан в области социальной защиты, образования, охраны здоровья, культуры, обеспечения жильем и др. [4, с. 3].

Объектами, обуславливающими подфункцию контроля и надзора в социальной сфере, являются такие отношения, как социальная поддержка населения, сфера образования, здравоохранение, культура и другие.

5. Подфункцию контроля в сфере глобальных проблем современности

Особым объектом миграционной функции государства являются неблагоприятные явления и процессы всеобщего планетарного масштаба. В 60-х годах XX в. термин «глобальные проблемы» стал широко использоваться для обозначения целого комплекса наиболее острых общечеловеческих проблем, рассматриваемых в общемировом масштабе [7, с. 126].

Выполняя ту или иную функцию, государство посредством особого механизма воздействует на общественные процессы, при этом государственная власть способна проводить внутри данных социальных отношений собственную волю даже вопреки сопротивлению населения.

Категория *механизм*, прочно укрепившаяся в понятийно-категориальном аппарате теории государства и права, вполне может быть использована при исследовании функциональной характеристики государства. Вместе с тем необходимо иметь в виду, что пока термин «механизм реализации функций государства» не является общепринятым при изучении вопросов осуществления функций государства в сфере миграции. Традиционно в юридической литературе для рассмотрения вопросов реализации функций государства используется категория *формы реализации (осуществления) функций* [3, с. 6].

Тем не менее, по справедливому замечанию Л. А. Морозовой, «несмотря на существование самостоятельного понятия “правовые формы реализации функций”, это не исключает другой категории - “механизм выполнения конкретной деятельности государства”» [5, с. 33]. Исследуя вопросы осуществления идеологической функции государства, аналогичного взгляда придерживается А. Н. Буховец, оперируя понятием «механизм реализации» [2, с. 16].

Таким образом, под *механизмом реализации миграционной функции государства* следует понимать взятые в единстве методы и принципы ее осуществления, а также правовые и организационные основы ее обеспечения. На законодательном уровне, так или иначе, закреплены элементы миграционной деятельности государства, основным из которых является извлечение экономических, культурных, социальных и демографических выгод от миграции, а также признание необходимости интеграции мигрантов в жизнь общества с целью безопасности его существования.

Миграционная функция осуществляется при помощи **общих и специальных методов**. К числу *общих методов* следует отнести *методы убеждения и принуждения*, находящиеся в диалектическом единстве, сочетаясь и взаимно дополняя друг друга. При этом методы принуждения доминируют в силу властно-принудительного характера государственного миграционного контроля. Эти методы, особенно в условиях реформируемого общества, являются наиболее действенными и результативными. *Тактические приемы проверки (выявления) и реагирования*, взятые в единстве, образуют *специальные методы* осуществления миграционной функции.

Миграционная функция и составляющая ее содержание миграционная деятельность обусловлена и постоянно ориентирована на достижение определенной *цели*. В качестве генеральной цели (*цели-максимы*) каждой функции государства, в том числе и миграционной, можно рассматривать создание и поддержание благоприятных условий жизнедеятельности (развития) для максимального числа граждан. *Непосредственной целью* миграционной функции является обеспечение восполняемости людских резервов посредством контроля за соответствием требованиям норм права, целесообразности и безопасности, мигрирующих социальных потоков для восполнения и воспроизводства общества.

В заключение отмечается, что значительная по объему, содержанию и телеологии миграционная деятельность государства, как и любая другая, нуждается в нормативном и организационном обеспечении

и обособлении, что обусловлено объективными общественными процессами. По сути, речь идет об отдельной функции государства, которая в целом подразумевает управление социальными потоками в интересах государства и общества. Миграционную функцию следует относить к числу самостоятельного направления деятельности государства, т.е. осуществляемой государственным органом, который организационно может и не входить в какую-либо ветвь государственной власти.

Список литературы

1. **Байгин М. И.** Основные внешние функции // Теория государства и права / под общ. ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 1997. С. 71.
2. **Буховец А. Н.** Идеологическая функция государства: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 16.
3. **Бухтерева М. А.** Формы реализации функций государства: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 6.
4. **Коробов С. Е.** Социальная функция государства: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 3.
5. **Морозова Л. А.** Проблемы современной российской государственности. М., 1998. С. 33.
6. **Проблемы теории государства и права: учебное пособие** / под ред. М. Н. Марченко. М., 2002. С. 161.
7. **Философский словарь** / под ред. И. Т. Фролова. М., 2001. С. 126.
8. **Черноголовкин Н. В.** Теория функций социалистического государства. М., 1970. С. 18-23.

УДК 94(470)

Екатерина Александровна Тарасова

Санкт-Петербургский государственный университет

**РАЗРАБОТКА И НАЧАЛО РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ ВАУЧЕРНОЙ ПРИВАТИЗАЦИИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ[©]**

Летом 1992 г. в Российской Федерации начался второй этап «шоковой терапии» - широкомасштабная приватизация государственной собственности. Наряду с либерализацией цен и свободой торговли эта мера преподносилась реформаторами как необходимый элемент перехода к рыночной экономике.

Закон РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий» в РФ определяет ее как приобретение гражданами, акционерными обществами (товариществами) у государства и местных Советов народных депутатов в частную собственность предприятий, цехов, производств, участков, иных подразделений этих предприятий, выделяемых в самостоятельные предприятия. Приватизировать предполагалось также оборудование, здания, сооружения, лицензии, патенты и другие материальные и нематериальные активы предприятий, доли государства и местных Советов народных депутатов в капитале акционерных обществ [9, с. 5-6].

Разработка программы приватизации велась уже давно. Еще 3 июля 1991 г. был принят закон РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ» [1, ст. 927].

Закон предписывал осуществить разработку трехлетней государственной программы приватизации, которая должна была быть организована Государственным Комитетом РСФСР по управлению государственным имуществом. В то время председателем Госкомимущества РСФСР был М. Малей, который разработал свою концепцию программы приватизации. Она предусматривала первоначальное безвозмездное распределение 70% государственного имущества (без стоимости земли) среди 150 млн граждан России. Каждому гражданину должен был быть выдан именной приватизационный чек на 14000 условных балансовых рублей. Предполагались проведение акционирования приватизируемых предприятий, затем продажа акций населению за чеки, организация рынка акции и последующая их продажа за деньги на фондовых биржах. Должна была быть проведена также рыночная переоценка приватизируемых предприятий. Продажа именного чека была запрещена. С его помощью можно было купить только акции предприятия или фонда, которые уже гражданин мог оставить себе или продать по своему усмотрению [5, с. 3].

23 октября 1991 г. на заседании Комитета по вопросам экономической реформы и собственности Верховного Совета РСФСР данная концепция была обсуждена, но не была одобрена.

В ноябре 1991 г. пост Председателя Госкомитета РФ по управлению государственным имуществом в ранге министра РФ занял А. Б. Чубайс, с именем которого и связывают проведенную в итоге в России приватизацию. Концепция А. Б. Чубайса, которую он сам представлял как «народную приватизацию» первоначально предусматривала выкуп части акций предприятий работниками и директорами, при этом часть акций распределялась между работниками бесплатно [7, с. 287]. Согласно схеме, разработанной Госкомимуществом России во главе с А. Чубайсом, намечались три вида приватизации. Право выбора того или иного варианта было оставлено за самими работниками. По первому варианту работники отчасти бесплатно, отчасти на льготных условиях могли приобрести чуть меньше половины акций своего предприятия. По второму варианту работники