

не Республики Саха (Якутия) от 30 ноября 2004 г. 171-3 № 349-111 «О местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия)».

Резюмируя данный участок исследования, отметим, что исключительно-публичные режимы обеспечения конституционно-правового статуса территории нами связываются с территориями традиционного проживания и природопользования коренных малочисленных народов. Данный правовой режим достаточно подробно регламентируется нормами федерального и регионального уровня. Однако таковые нуждаются в совершенствовании в части принятия федерального законодательства, регулирующего субъективные права коренных малочисленных народов Кавказа, Калмыкии, иных территорий во избежание конфликта интересов коренных малочисленных народов и лиц, не являющихся таковыми, но законодательно имеющими право пользоваться территорией традиционного природопользования.

**Сазонова Оксана Александровна** – аспирантка  
кафедры конституционного и муниципального права  
юридического факультета НИУ «БелГУ»

## **СОДЕРЖАНИЕ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В Российской Федерации приняты два важных закона: «О гражданстве» и «О правовом положении иностранных граждан», множество постановлений и ведомственных актов. Созданы и функционируют Правительственная комиссия по миграционной политике и Межведомственная рабочая группа по подготовке предложений по совершенствованию миграционного законодательства Российской Федерации. Наконец, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации Концеп-

ция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации.

В отличие от прошлых времен в области миграционной политики есть определенная политическая воля, без чего невозможно принятие ни одного мало-мальски значимого документа. Специалисты знают, что концепция миграционной политики разрабатывалась с 1998 года, многократно согласовывалась и одобрялась.

Концепция Правительства России регулирования миграционных процессов, утвержденная 1 марта 2003 года, описывает миграционную ситуацию, цели, принципы, задачи, направления и механизмы регулирования миграционных процессов. Структура документа логична, но при его рассмотрении невольно возникают вопросы о противоречии заявленных целей предлагаемым конкретным действиям по их реализации.

Во главу угла регулирования миграционных процессов ставится «обеспечение условий социально-экономического и демографического развития страны». Ни для кого не секрет, что население России сокращается вот уже более 10 лет, никаких посылков к тому, что этот процесс пойдет вспять, в ближайшие полвека, по крайней мере, не просматривается. Россия повсеместно недонаселена: по расчетам А. Трейвиша, по плотности населения (меньше 9 человек на 1 кв. км) Россия опережает всего 12 стран мира, пустынных, горных или северных, как она сама, и уступает в 2-3 раза Скандинавии и США, в 6-10 раз – соседям по СНГ, в 15 раз – Китаю, в 37 – Японии<sup>1</sup>. Причем недонаселены все части страны, за исключением отдельных регионов Северного Кавказа. В России не хватает городов, транспортных магистралей. Не случайно В.В. Путин как-то заявил, что «идеальным вариантом для страны было бы население в 500 миллионов человек»<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Трейвиш А. Россия: население и пространство // Демоскоп Weekly. – 2006. – № 96. – С. 40.

<sup>2</sup> Российская газета. – 2005. – 29 марта.

Если исходить из этой логики, в России должна всячески поощряться иммиграция людей, способных своим трудом поднимать российскую экономику и, одновременно, участвовать в воспроизводстве российского населения. Т.е. должна проводиться селективная политика привлечения иммигрантов – молодых, трудолюбивых, не имеющих социальных проблем. Надо только решить: где их взять, как к нам заманить и где поселить. И при этом следует обеспечить национальную безопасность России.

В Концепции предусмотрены направления деятельности по регулированию миграционных процессов «в области содействия привлечению иммигрантов на работу в Российскую Федерацию, исходя из необходимости обеспечения экономики страны трудовыми ресурсами».

Уже здесь кроется некоторое противоречие: иммиграция, в соответствии с устоявшимся определением – это «въезд (вселение) в страну на постоянное или временное (как правило, длительное) проживание граждан другой страны, большей частью с получением нового гражданства»<sup>1</sup>.

По определению одного из ведущих специалистов в области международной миграции В.А. Ионцева, иммиграция – это «въезд в страну иностранных граждан с целью постоянного в ней проживания и, как правило, с целью получения ее гражданства»<sup>2</sup>.

Иммиграция – это навсегда или почти навсегда. Никакого иного определения в Концепции не приводится.

На работу же иностранный гражданин, в соответствии с российским законодательством, может прибыть, получив специальное разрешение «на срок до одного года. По мотивиро-

---

<sup>1</sup> Народонаселение. Энциклопедический словарь. - М.: БРЭ, 2004. – С. 148.

<sup>2</sup> Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения // Международная миграция населения: Россия и современный мир. – 2009. - Вып. 3. – С. 305.

ванной просьбе работодателя действие разрешения после окончания его срока может быть продлено, но не более чем на один год. Однако при расшифровке отдельных направлений становится ясным, что имеется в виду все же «иммиграция на временной и постоянной основе», предусматривается «разработка мер по содействию их адаптации и интеграции в российское общество». Т.е. создается такое впечатление, что «на работу» было вставлено в документ в самый последний момент.

В концепции есть очень верные и своевременные позиции, действительно способные принести пользу социально-экономическому развитию страны. Это, например, «создание условий для получения молодежью, проживающей в государствах-участниках СНГ и государствах Балтии, образования в Российской Федерации». Такие меры, если они получат должное развитие, явятся одним из самых действенных элементов селективной миграционной политики, которые с успехом применяют развитые страны. Кстати, у нашей страны имеется очень большой опыт в данной сфере: в конце 80-х годов по числу иностранных студентов СССР уступал только США и Франции, а по некоторым оценкам – только США<sup>1</sup>.

Возникает неясность: то ли российское государство хочет привлекать иммигрантов «на работу», как в Германии в 50-70 гг. прошлого века, принимающая до 900 тысяч иностранцев в год<sup>2</sup> с тем, чтобы они впоследствии вернулись в страны своего прежнего проживания, либо как США и многие другие страны Запада, которые уж если пустили в свою страну иностранцев, стараются, чтобы он стал со временем полноценным гражда-

---

<sup>1</sup> Шереги Ф.Э., Дмитриев Н.М., Арефьев А.Л. Научно-педагогический потенциал и экспорт образовательных услуг российских вузов (социологический анализ). – М.: Центр социального прогнозирования, 2005. – С. 15.

<sup>2</sup> Полян П.М. Опыт иммиграционной политики государства и положение иностранцев в Германии // Иммиграционная политика западных стран: Альтернативы для России / Под ред. Г. Витковской. - М.: Гендальф, 2008. – С. 29.

нином. Либо это будет некий вариант «смешанной» политики, сочетающей и тот, и другой вариант.

У России гораздо больше причин, чем у любой другой страны, устанавливать «особые взаимоотношения» с другими странами, прежде всего - с постсоветскими. Не случайно одним из направлений Концепции является «содействие добровольному переселению соотечественников из государств – участников СНГ и государств Балтии».

Если понятие «соотечественники», которым будут содействовать в переселении, вмещает в себя тех же людей, которые определены в Федеральном законе «О государственной политике в отношении соотечественников за рубежом»<sup>1</sup>, да еще и тех, кто имеет «право на получение в упрощенном или ином льготном порядке гражданства Российской Федерации», как следует из Концепции, содействовать предполагается почти всем, кто в Россию едет.

Или под соотечественниками подразумевается какая-то иная, более узкая категория людей?

Тогда непонятны предусмотренные в Концепции меры по «выдворению незаконных иммигрантов из Российской Федерации в государства их гражданской принадлежности или постоянного проживания», активно применяемые властями в последнее время. Ведь выдворяли и продолжают выдворять в т.ч. и «соотечественников».

Вообще, как видно из текста документа, самым основным, приоритетным направлением регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, является обеспечение контроля за иммиграционными процессами.

Именно это направление служит цели обеспечения национальной безопасности страны, ведь «количество въехавших в

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (в ред. Федерального закона от 23 июля 2010 г. № 179-ФЗ) // Российская газета. 2010. 27 июля.

Россию иностранных граждан постоянно превышает количество выехавших граждан», «в приграничных регионах интенсивно формируются иностранные общины», идет «стихийный и неконтролируемый рост населения и ухудшение криминогенной обстановки». Кроме того, в документе специально подчеркивается, что Россия здесь не одинока: «Террористические нападения заставили мировое сообщество принять в последние годы меры по ужесточению процедур иммиграционного контроля как по отношению к лицам, ходатайствующим о признании беженцами либо ищущими политическое убежище, так и к экономическим мигрантам». Россия должна стремиться к «антитеррористической интеграции».

Меры, предлагаемые для решения столь важной задачи, не новы: создание единой системы иммиграционного контроля. Также требуется повышение всеобщей ответственности: от стран СНГ и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации до нерадивых работодателей. И, конечно, предусмотрены меры по выдворению незаконных иммигрантов из Российской Федерации в государства их гражданской принадлежности. Нигде в Концепции не предусмотрена легализация и натурализация иммигрантов – гораздо более эффективный и менее затратный механизм борьбы с незаконной иммиграцией, чем депортация. В западных странах (США, Франция, Италия, Греция и др.) активно применяются т.н. «амнистии» для незаконных иммигрантов<sup>1</sup>.

Совсем недавно - конец 2002 года - легализация отдельных категорий иммигрантов была проведена в Италии. В ходе компании получено около 600 тысяч просьб о легализации<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Чернышова О. Законодательные амнистии для незаконных иммигрантов: может ли западный опыт быть полезен для России? // Иммиграционная политика западных стран: Альтернативы для России / Под ред. Г. Витковской. - М.: Гендальф, 2007. - С. 213-226.

<sup>2</sup> Интерфакс. 12 ноября 2002 г.

Да, легализация незаконных иммигрантов в ряде регионов приведет к некоторому росту численности населения. Поставит ли это под угрозу национальную безопасность, даже если прирастать населением будут приграничные регионы? В качестве аргумента необходимости охранительной стратегии по отношению к миграции все время приводится пример Сербского Косово: заселение края этническими албанцами привело к войне и фактическому отторжению этой территории от Сербии. Повторение трагедии видят на южных рубежах России, в приграничных с Казахстаном районах, на Дальнем Востоке.

Но какие территории может отторгнуть у России Казахстан, целинные земли которого постепенно превращаются в природный заповедник? Плотность населения в Казахстане еще почти вдвое ниже российской – 5,4 человека на км<sup>2</sup> (в России почти 9). Более того, в российско-казахстанском приграничье в последнее десятилетие увеличился дисбаланс населения в пользу России: в 1989 году в приграничных областях России проживало в 4,1 раза больше населения, чем в приграничных областях Казахстана, а в 1999 году – уже в 4,7 раза больше<sup>1</sup>. Кроме того, поток из Казахстана и Средней Азии в Россию, в т.ч. в ее приграничные регионы был самым «русским» или «российским». Кроме того, Казахстан проводит довольно активную политику по репатриации этнических казахов (оралманов) на историческую родину<sup>2</sup>.

Где уж действительно ситуация неоднозначна – так это на российском Дальнем Востоке.

Масштабы китайского присутствия в регионе сильно преувеличиваются<sup>3</sup>, исследовательские оценки их одновременно-

<sup>1</sup> Сдыков М.Н. Казахстан и Россия в системе приграничных миграций // Россия-Казахстан: Фронтьерские миграции. Сб. научных трудов / Под ред. Ж.А. Зайончковской и М.Н. Сдыкова. – М.: Уралск, 2008. – С. 17.

<sup>2</sup> Садовская Е.Ю. Миграция в Казахстане на рубеже XXI века: основные тенденции и перспективы. – Алма-Ата: 2006. – С. 108-124.

<sup>3</sup> Подробнее см. Население России – 2008. Девятый ежегодный демографический доклад. – М.: ЦСИН, 2009. – С. 131-133.

го присутствия составляют 200-400 тыс. человек. Наш Дальний Восток пока не представляет такого большого интереса для граждан Китая – исторически они тяготели к странам Юго-Восточной Азии, сейчас наиболее активная иммиграция их идет и через океан, в США и Канаду.

Существует мнение, что наши сибирские и дальневосточные просторы можно вновь начать заселять россиянами, «разрулив» вновь миграционные потоки в обратном направлении (с запада на восток). Но откуда взять население, которое будет вновь покорять бескрайние просторы? Российская деревня, которая на протяжении более чем столетия питала окраины, находится в глубокой демографической яме. Во многих областях на 1 родившегося сельского жителя приходится 3 умерших. В России практически нет перенаселенных и трудоизбыточных регионов, и ситуация со временем будет только ухудшаться.

Потока же из стран СНГ и Балтии не хватит и на то, чтобы восполнить демографические потери Центральных и южных приграничных регионов страны. Если же рассчитывать только на иммиграцию русских и представителей иных титульных российских народов, то этот ресурс будет практически полностью исчерпан к концу текущего десятилетия.

Иммиграция в Россию уже в самое ближайшее время либо совершенно сойдет на нет, если будет проводиться линия на ужесточение иммиграционного контроля и иммигранты будут испытывать серьезные трудности с натурализацией, или же она постепенно приобретет (и уже приобретает) иную этническую окраску. Соответственно, необходимо предусматривать серьезные меры по формированию в российском обществе межэтнической терпимости, интеграции, формирования российской гражданской идентичности взамен акцентировки внимания на этнических различиях. К сожалению, эти важнейшие позиции никак не отражены в Концепции, хотя они озвучивались еще в небезызвестной «программе Грефа» в 2000 году.



К сожалению, Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации не дает четких ответов на то, какова будет стратегическая линия миграционной политики страны на более-менее отдаленную перспективу.

При желании практически многие важные ее положения можно трактовать двояко.

Нет ответа на главный вопрос: заинтересована ли Россия в привлечении населения, или для нее предпочтительным видится импорт иностранной рабочей силы, или она намерена избавляться от иммигрантов, уже проживающих на ее территории, но по разным причинам не имеющих регистрации?

Таким образом, представляется, что указанный план мероприятий обязательно должен решить задачу обеспечения легализации пребывания на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства (в подавляющем большинстве своем это люди с паспортами бывшего СССР), определить конкретный механизм реализации для соотечественников возможности добровольного переселения на территорию России.

Можно сделать выводы, что миграционные процессы в России имеют две главные стороны: 1) международная миграция в Россию; 2) внутренняя миграция по территории России. Обе эти стороны взаимосвязаны: так, например, мигранты, приезжающие из других стран, должны быть рационально расселены по территории страны. Модель конституционно-правового регулирования миграции должна учитывать и учитывает происходящие процессы, но она не совпадает и не может совпадать с этими процессами, поскольку должна их регулировать, иметь для них ориентирующее значение (в том числе и психологически ориентирующее). Такая модель содержит две главные стороны: внешнюю (формальную) и внутреннюю (содержательную). Первая - это иерархическая совокупность различных правовых актов и содержащихся в них норм, относя-

щихся к вопросам миграции. В условиях России важно органично включить в такое регулирование не только правовые акты федерального уровня, но и акты субъектов РФ (им осваивать свои регионы), а также муниципальные правовые акты (муниципальным образованиям приходится решать многие вопросы, связанные с расселением людей). То есть необходима стройная система разного рода правовых актов, имеющих единое целевое назначение. Вопросы миграции должны включать правоприменительную практику и, как следствие, повышение уровня квалификации и культуры всех работников, имеющих дело с миграцией.<sup>1</sup> Таким образом, если говорить о понятии российской конституционно-правовой миграционной модели в самом общем виде, то она может быть охарактеризована как единая система федеральных, региональных и муниципальных правовых актов и норм, а также правоприменительной практики и организационных способов, регулирующих потоки переселенцев в Россию и по ее территории и стимулирующих мигрантов (в том числе потенциальных) в целях увеличения народонаселения и освоения новых районов с учетом особенностей страны.

**Ханнаши Самих бен Мохаммед Лазар** – соискатель кафедры теории и истории государства и права юридического факультета НИУ «БелГУ»

## **ДЕМОКРАТИЯ В УСЛОВИЯХ «АРАБСКОЙ ВЕСНЫ»: ИСТОРИЧЕСКИЙ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ**

Процесс демократизации является важным элементом современной государственно-правовой жизни, в том числе в странах Арабского Востока. От результатов этого процесса во многом зависит дальнейшее развитие институциональных сис-

---

<sup>1</sup> Баглай М.В. Российское государство на рубеже тысячелетий (научная конференция) // Государство и право. – 2007. – № 4. – С.38.