

Сазонова Оксана Александровна

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

Статья раскрывает правовой механизм Концепции регулирования миграционных процессов в РФ. Исследуются современные правовые подходы к управлению миграционными процессами на региональном уровне. В статье изучены правовые аспекты современной миграционной политики. Автором конкретизируются понятие российской конституционно-правовой миграционной модели и ее базовых элементов. Основное внимание в работе автор акцентирует на том, что она может быть охарактеризована как единая система федеральных, региональных и муниципальных правовых актов и норм, а также правоприменительной практики и организационных способов.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2013/3-1/38.html](http://www.gramota.net/materials/3/2013/3-1/38.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2013. № 3 (29): в 2-х ч. Ч. I. С. 139-142. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2013/3-1/](http://www.gramota.net/materials/3/2013/3-1/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)  
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

*Список литературы*

1. **Веселова С. Б.** Город – архитектура – философия [Электронный ресурс]. URL: <http://anthropology.ru/ru/texts/veselova/city> (дата обращения: 18.01.2013).
2. **Касаткина С. С.** Российский город как социально-философский феномен // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2012. № 10. Ч. 2. С. 75-77.
3. **Кляйн Н.** No Logo: люди против брендов. М.: Добрая книга, 2012. 624 с.
4. **Маркузе Г.** Эрос и цивилизация. Одномерный человек: исследование идеологии развитого индустриального общества. М.: АСТ, 2003. 526 с.
5. **Фуко М.** Интеллектуалы и власть: избранные политические статьи, выступления и интервью. М.: Праксис, 2002. 384 с.

**CITY AS POLITICAL SPACE: ETYMOLOGY, PROBLEMS AND PROSPECTS**

**Rakhmaninova Mariya Dmitrievna**, Ph. D. in Philosophy  
*National University of Mineral Resources (Mining University)*  
*Nordseeinsel@yandex.ru*

The author considers the problematic of urban spaces and their symbolic and political aspects; analyzes the genesis of living and working spaces politicization and also the consequences of this politicization, both already existing and which are probable in future, studies, which aspects of individual and social being are influenced by such politicization, in which way this politicization transforms the fabric of social reality, which dispositions of immanent and transcendent it sets in relation to personality and society; and conducts this analysis basing on the texts of Michel Foucault ("The Eye of Power") and Herbert Marcuse ("Eros and Civilization").

*Key words and phrases:* politicization of space; city; fantasy; power; transparency; control.

УДК 325:34

**Юридические науки**

*Статья раскрывает правовой механизм Концепции регулирования миграционных процессов в РФ. Исследуются современные правовые подходы к управлению миграционными процессами на региональном уровне. В статье изучены правовые аспекты современной миграционной политики. Автором конкретизируются понятие российской конституционно-правовой миграционной модели и ее базовых элементов. Основное внимание в работе автор акцентирует на том, что она может быть охарактеризована как единая система федеральных, региональных и муниципальных правовых актов и норм, а также правоприменительной практики и организационных способов.*

*Ключевые слова и фразы:* миграция населения; миграционно-правовая политика; Концепция регулирования миграционных процессов; иммиграционный контроль; конституционно-правовая миграционная модель.

**Сазонова Оксана Александровна**

*Национальный исследовательский университет «Белгородский государственный университет»  
Sazonova\_O@bsu.edu.ru*

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
СОВРЕМЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ<sup>©</sup>**

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 Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации [3].

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 по регулированию 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» [Там же]. Ни для кого не секрет, что население России сокращается вот уже более 10 лет [5, с. 37], никаких посылов 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 [11]. Причем недонаселены все части страны, за исключением отдельных регионов Северного Кавказа. В России не хватает городов, транспортных магистралей.

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» [3].

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» [Там же].

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» [2, с. 276].

На работу же иностранный гражданин, в соответствии с российским законодательством, может прибыть, получив специальное разрешение на срок до одного года. По мотивированной 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 [3].

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» [Там же]. Такие меры, если они получают 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 [13, с. 9].

Возникает неясность: то ли российское государство хочет привлекать иммигрантов «на работу», как в Германии в 50-70 гг. прошлого века, принимающей до 900 тысяч иностранцев в год 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 иностранца, стараются, чтобы он стал со временем полноценным гражданином [8, с. 29]. 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» [3].

Если понятие «соотечественники», которым будут содействовать в переселении, вмещает в себя тех же людей, которые определены в Федеральном законе «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» [7], да еще и тех, кто имеет «право на получение в упрощенном или ином льготном порядке гражданства Российской Федерации» [3], как следует из Концепции, содействовать предполагается почти всем, кто в Россию едет.

Если под соотечественниками подразумевается какая-то иная, более узкая категория людей, то тогда непонятны предусмотренные в Концепции меры по «выдворению незаконных иммигрантов из Российской Федерации в государства их гражданской принадлежности или постоянного проживания» [Там же], 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 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» [Там же].

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 [12, с. 218]. В конце 2002 года легализация отдельных категорий иммигрантов была проведена в Италии. В ходе кампании получено около 600 тысяч просьб о легализации.

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, напомним, 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 [10, с. 17].

Кроме того, поток из Казахстана и Средней Азии в Россию, в т.ч. в ее приграничные регионы, был самым «русским» или «российским». Казахстан проводит довольно активную политику по репатриации этнических казахов (оралманов) на историческую родину [9, с. 110].

Еще более неоднозначная ситуация в миграционном плане сложилась на российском Дальнем Востоке. Масштабы китайского присутствия в регионе сильно преувеличиваются [6, с. 131], исследовательские оценки их одновременного 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.

Но ситуация может измениться. С демографическим гигантом – КНР – реально конкурировать практически невозможно. Эта угроза потенциально реальна, здесь политику надо проводить очень взвешенную, но основной упор следует делать не на запретительные меры, а на реальное управление ситуацией. Прежде всего, нельзя допускать компактное расселение иммигрантов, их «геттоизацию».

Существует мнение, что наши сибирские и дальневосточные просторы можно вновь начать заселять россиянами, «разрулив» вновь миграционные потоки в обратном направлении (с запада на восток). 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.

В Концепции прослеживается мысль, что строгий иммиграционный контроль – необходимое условие борьбы с терроризмом в России. Но является ли даже самая эффективная система иммиграционного контроля серьезным препятствием для террористов? Известно, что главными действующими лицами в трагедии сентября 2001 года в США были иностранцы, на вполне законных основаниях проживающие в стране, благополучно миновавшие все «фильтры» и «кордоны». По сообщениям информационных агентств, двое террористов – Мохаммад Атта из Египта и Марван Аль-Шеххи из ОАЭ прибыли в США по туристической визе, а затем подали заявку на получение студенческой визы (они обучались в летной школе во Флориде). Несмотря на то, что фотографии этих людей были вывешены на каждом углу, визы были им предоставлены... спустя полгода после совершения теракта [4, с. 22].

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. Документ представляет собой какое-то механическое соединение двух идеологически разнонаправленных концепций.

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 план мероприятий по реализации Концепции 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.

По итогам анализа 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. Они должны осваивать незаселенные районы, а не оседать там, где в них нет особой нужды (хотя необходимость дополнительной рабочей силы есть и в крупных городах).

Каждая из двух главных сторон процесса миграции содержит свои вопросы: миграция соотечественников в Россию решается с использованием других правовых средств, нежели «чужеземцев», миграция соотечественников, сохранивших российское гражданство, - иначе, чем утративших его, расселение вынужденных переселенцев требует иных правовых методов, чем добровольных и т.д. 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, относящихся 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 [1, с. 27]. По их действиям складывается первоначальный образ страны.

Таким образом, если говорить о понятии российской конституционно-правовой миграционной модели в самом общем виде, то она может быть представлена как совокупность организационных способов и правоприменительной практики, а также федеральных, региональных и муниципальных норм и правовых актов, 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.

#### *Список литературы*

1. **Баглай М. В.** Выступление на Всероссийской научной конференции «Российское государство и право на рубеже тысячелетий» // Государство и право. 2007. № 4. С. 27-30.
2. **Ионцев В. А.** Международная миграция населения: теория и история изучения // Международная миграция населения: Россия и современный мир. 2009. Вып. 3. С. 276-295.
3. **Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации:** распоряжение Правительства Российской Федерации № 256-р от 01.03.2003 г. // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2003. № 10. Ст. 923.
4. **Лунеев И. Д.** США проследят за иностранными студентами // Международное право. 2005. № 7. С. 22-26.
5. **Народонаселение:** энциклопедический словарь / гл. ред. Г. Г. Меликьян; ред. коллегия: А. Я. Кваша, А. А. Ткаченко, Н. Н. Шаповалова, Д. К. Шелестов. М.: БРЭ, 2004. 148 с.
6. **Население России – 2008:** девятый ежегодный демографический доклад / отв. ред. А. Г. Вишневский; ИНХП РАН. М.: ЦСИН, 2009.
7. **О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом:** Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ (в ред. Федерального закона от 23.07.2010 г. № 179-ФЗ) // Российская газета. 2010. 27 июля.
8. **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, 2002. С. 27-67.
9. **Садовская Е. Ю.** Миграция в Казахстане на рубеже XXI века: основные тенденции и перспективы. Алма-Ата, 2006.
10. **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.: Уральск, 2002. С. 7-41.
11. **Трейвиш А.** Россия: население и пространство [Электронный ресурс]. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2003/095/tema01.php>
12. **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.
13. **Шереги Ф. Э., Дмитриев Н. М., Арефьев А. Л.** Научно-педагогический потенциал и экспорт образовательных услуг российских вузов (социологический анализ). М.: Центр социального прогнозирования, 2002.

#### MAIN DIRECTIONS OF CONSTITUTIONAL-LEGAL REGULATION OF CONTEMPORARY MIGRATION POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Sazonova Oksana Aleksandrovna**  
*National Research University "Belgorod State University"*  
*Sazonova\_O@bsu.edu.ru*

The author reveals the legal framework of the Conception of Migration Processes Regulation in the Russian Federation, researches contemporary legal approaches to migration processes management at regional level, studies the legal aspects of contemporary migration policy, concretizes the notion of the Russian constitutional-legal migration model and its basic elements, and pays special attention to the fact that it can be described as a single system of federal, regional and municipal legal acts and norms, and also law enforcement practice and organizational methods.

*Key words and phrases:* population migration; migration-legal policy; Conception of Migration Processes Regulation; immigration control; constitutional-legal migration model.