

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

## **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ**

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.

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 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<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>.

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>3</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>4</sup>. Т.е. 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 разрешения «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,

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

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

<sup>3</sup> Народонаселение. Энциклопедический словарь. – М.: БРЭ, 2004. – С. 148.

<sup>4</sup> Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения // Международная миграция населения: Россия и современный мир. – 2009. – Вып. 3. – С. 305.

что имеется в виду все же «иммиграция на временной и постоянной основе», предусматривается «разработка мер по содействию их адаптации и интеграции в российское общество».

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».

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 кампании получено около 600 тысяч просьб о легализации<sup>2</sup>.

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.

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

---

<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.

на каждом углу, визы были им предоставлены... спустя полгода после совершения теракта<sup>1</sup>.

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. При чтении документа не покидает ощущение, что он 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 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.

По итогам главы I 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

---

<sup>1</sup> Лунеев И.Д. США проследят за иностранными студентами // Международное право. – 2005. – №7. – С. 22.

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<sup>1</sup>. 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 охарактеризована как единая система федеральных, региональных и муниципальных

---

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

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»

## **К ВОПРОСУ О СТАНОВЛЕНИИ И РАЗВИТИИ ДЕМОКРАТИИ: «АРАБСКАЯ ВЕСНА» В ТУНИСЕ И ЕГИПТЕ**

Процессы глобализации, которые на рубеже XX-XXI столетий активизировались на Арабском Востоке, послужили своеобразным катализатором политических трансформаций в арабских странах, одним из вариантов которых остается переход к демократии. В связи с этим, термин «арабская весна» определяют как революционную волну демонстраций и протестов, начавшихся в арабском мире 18 декабря 2010 г.<sup>1</sup> Она началась в Тунисе 18 декабря 2010 г. после самосожжения Мохаммеда Буазизи в знак протеста против полицейской коррупции и жестокого обращения. Произошли революции в Тунисе и Египте; гражданская война в Ливии; гражданские восстания в Бахрейне, Сирии и Йемене; протесты: массовые – в Алжире, Ираке, Иордании, Марокко и Омане и менее значительные – в Кувейте, Ливане, Мавритании, Саудовской Аравии, Судане и Западной Сахаре, столкновения на границе Израиля в мае 2011 г., вдохновленные местной «арабской весной»<sup>2</sup>. По состоянию на октябрь 2011 г., революции привели к свержению глав Туниса, Египта, Ливии, а некоторые региональные лидеры (в Судане,

<sup>1</sup> Арабская весна <http://ru.wikipedia.org/wiki/>

<sup>2</sup> Коротаев А.В., Зинькина Ю.В., Ходунов А.С. Системный мониторинг глобальных и региональных рисков: Арабская весна 2011 года: URSS. – 2012. – 464 с.