

*На правах рукописи*

**ИЛЬИН Александр Дмитриевич**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
В СФЕРЕ ВНЕШНЕЙ МИГРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ**

**Специальность 12.00.02 –  
конституционное право; муниципальное право**

**АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

**Тюмень - 2011**

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института права, экономики и управления Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

**Научный руководитель:** доктор юридических наук  
**МИШУНИНА Алена Александровна**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации  
**НЕВИНСКИЙ Валерий Валентинович**

кандидат юридических наук  
**ДЕЛЕВ Дмитрий Иванович**

**Ведущая организация:** Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Южно-Уральский государственный  
университет» (национальный  
исследовательский университет)

Защита состоится «16» декабря 2011 года в 10:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний Ученого совета, ауд. 303).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 18.

Автореферат разослан «\_\_» ноября 2011 г.

*Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
доктор юридических наук, профессор*



*В.Д. Плесовских*

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** На сегодняшний день Россия, как и другие экономически развитые страны Западной Европы, переживает период демографического кризиса. С 1992 г. по 2009 г. численность населения в нашей стране уменьшилась со 148 514 700 человек до 141 904 000 человек, то есть в целом на 6 610 700 человек, или на 4,5%.<sup>1</sup> Такое стремительное сокращение численности населения в столь сжатые сроки - явление неординарное, особенно если учитывать то обстоятельство, что оно могло быть более значительным без существующего компенсирования естественной убыли населения внешней миграцией. Вместе с тем для замещения растущей убыли населения к середине текущего десятилетия понадобится ежегодный миграционный прирост в объеме более полумиллиона человек, а к 2025 г. – более 800 000 человек.<sup>2</sup>

Положение усугубляется масштабным сокращением населения трудоспособного возраста. Так, по оценкам Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, численность трудоспособного населения уменьшится с 87 942 100 человек в 2010 г. до 76 638 000 человек в 2030 г., то есть на 11 304 100 человек.<sup>3</sup>

В таких условиях в Российской Федерации возрастает необходимость принятия федерального правового акта, в котором будут отражены концептуальные основы и принципы проводимой государством миграционной политики, ее цели и задачи.

Разработка такого правового акта должна основываться на нормах Конституции Российской Федерации, которая содержит достаточное количество положений, имеющих существенное значение для проводимой государством политики в сфере внешней миграции населения. Речь, в частности, идет о тех из них, которые определяют Российскую Федерацию в качестве демократического федеративного и правового государства (часть 1 статьи 1), а также социального (часть 1 статьи 7) и светского государства (часть

---

<sup>1</sup> См.: Демографический ежегодник России 2009. - М., 2009. - С. 25.

<sup>2</sup> См.: Зайончковская Ж.А., Тюрюканова Е.В. Миграция и демографический кризис в России. – М., 2010. – С. 6-7.

<sup>3</sup> См.: Бюллетень «Предположительная численность населения Российской Федерации до 2030 года» (подготовлено Федеральной службой государственной статистики Российской Федерации). – 29.04.2010. - <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/population/demography/#>.

1 статьи 14); презюмируют человека, его права и свободы в качестве высшей ценности (статья 2); закрепляют общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры в качестве составной части национальной правовой системы (часть 4 статьи 15). Данные конституционные положения не только устанавливают фундаментальные основы общественно-политической системы государства, но и оказывают опосредованное регулирующее воздействие на миграционную политику путем конституирования основополагающих условий для ее формирования и реализации.

Кроме того, в конституционных положениях нашли отражение основы конституционно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих на территорию России. Нормы Конституции Российской Федерации, приравнивающие иностранных граждан и лиц без гражданства в правах и обязанностях с гражданами Российской Федерации (часть 3 статьи 62); предоставляющие каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, выезжать за пределы Российской Федерации (статья 27); закрепляющие право каждого на пользование родным языком (часть 2 статьи 26), право на предоставление политического убежища (статья 63), право на объединение (часть 1 статьи 30), свободу совести и вероисповедания (статья 28), право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (часть 1 статьи 37) и пр., непосредственно регламентируют правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства.

Совокупность указанных конституционных норм и положений, а также принятых в их развитие федеральных и региональных нормативно-правовых актов составляют в настоящее время конституционно-правовые основы государственной политики Российской Федерации в сфере внешней миграции населения.

В то же время принятие федерального правового акта, в котором найдут свое отражение концептуальные основы и принципы проводимой государством миграционной политики, ее цели и задачи, позволит упорядочить внешнюю миграцию населения в современной России как с точки зрения равномерного

расселения мигрантов по ее территории, так и с точки зрения экономических интересов государства и учета местных особенностей принимающей территории.

Современная неорганизованная и в значительной степени стихийная внешняя миграция нередко оказывает дестабилизирующее влияние на политическое, социально-экономическое, культурно-цивилизационное и демографическое развитие страны. При этом прогнозируется увеличение ежегодного иммиграционного прироста с 264 009 человек в 2010 г. до 395 196 человек в 2030 г.<sup>4</sup>

Однако отрицать то, что внешняя миграция населения для изменения сложившихся негативных демографических трендов жизненно желательна, что потребность России во внешней миграции населения есть уже насущная необходимость, а не вопрос выбора, - значит, закрывая глаза от правды, равнодушно относиться к дальнейшей судьбе собственного государства.

Демографические факторы не единственные в числе определяющих неизбежность внешней миграции населения для будущего развития России. Нельзя не принимать во внимание происходящие сейчас в мире масштабные глобализационные и интеграционные процессы, являющиеся мощным катализатором межконтинентального и межрегионального перемещения людей в самых различных целях. Российская Федерация как активный член мирового сообщества не может дистанцироваться от этих глобальных миграционных процессов. Геополитическое положение России на карте мира, ее относительно устойчивое экономическое и политическое состояние, территориальное соседство с государствами, испытывающими экономические трудности, политическую нестабильность, а также близость к густонаселенным регионам также способствуют направлению иммиграционного вектора в сторону Российской Федерации. Исходя из этого все указанное выше, вместе с демографической составляющей, обуславливает в целом особо благоприятную конъюнктуру в сфере внешней миграции населения, которая сложилась сегодня в нашей стране.

---

<sup>4</sup> См.: И.А. Алешковский, В.А. Ионцев. Международная миграция как фактор демографического развития современной России. Материалы к седьмому заседанию Научного совета ФМС России. – 15.10.2010. - [http://www.fms.gov.ru/about/science/science\\_session/2010/39165/](http://www.fms.gov.ru/about/science/science_session/2010/39165/).

В таких условиях особое звучание приобретают вопросы, связанные с проводимой государством политикой в сфере внешней миграции населения, обеспечением стабильного и эффективного законодательства, регулирующего общественные отношения в указанной сфере, выработкой правильных подходов к адаптации и интеграции иноэтничных мигрантов в принимающее сообщество, а также определением стратегических ориентиров развития иммиграционных процессов на территории Российской Федерации.

Вышеизложенное предопределило выбор и разработку автором темы диссертационного исследования, а также подтверждает ее актуальность.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в сфере внешней миграции населения в Российской Федерации.

**Предметом диссертационного исследования** является действующее миграционное законодательство с точки зрения его современного состояния и перспектив развития, а также теоретические и практические проблемы формирования и реализации государственной политики Российской Федерации в сфере внешней миграции населения.

**Цели и задачи диссертационного исследования.** Цель диссертационного исследования заключается в том, чтобы на основе изучения общетеоретической и конституционно-правовой литературы, анализа нормативно-правовых актов, регламентирующих общественные отношения в сфере внешней миграции населения, оценить эффективность действующего миграционного законодательства, определить возможные пути его дальнейшего совершенствования, обозначить особенности становления и реализации государственной политики России в сфере внешней миграции населения на современном этапе и выделить перспективные направления для ее развития на будущее время.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. Уяснить конституционно-правовую сущность и выявить содержание понятия «государственная политика в сфере внешней миграции населения» на основе существующих в юридической доктрине подходов к дефинициям терминов «миграция населения», «внешняя миграция населения (иммиграция)»

и «политика», а также к соотношению конституционно-правового регулирования и политики в целом.

2. Изучить имеющийся опыт проведения Российским государством политики в сфере внешней миграции населения с целью учета как положительных, так и отрицательных исторических практик на современном этапе.

3. Обосновать и проанализировать конституционные принципы государственной политики Российской Федерации в сфере внешней миграции населения.

4. Раскрыть особенности действующей системы правового регулирования общественных отношений в сфере внешней миграции населения в Российской Федерации.

5. Выявить проблемы, связанные с несовершенством существующего разграничения полномочий при регулировании общественных отношений в сфере внешней миграции населения между Российской Федерацией и ее субъектами.

6. Обосновать процессы адаптации и интеграции мигрантов в принимающее сообщество как неотъемлемых элементов государственной политики Российской Федерации в сфере внешней миграции населения на современном этапе.

7. Сформировать предложения по совершенствованию законодательства в сфере внешней миграции населения.

**Методологическую основу диссертационного исследования** составил комплекс общенаучных и специальных методов познания. Активно использовался диалектический метод познания для выявления и уяснения сущности понятия «государственная политика в сфере внешней миграции населения», ее рассмотрения как динамичного и развивающегося явления и определения закономерностей развития миграционного законодательства.

В целях изучения предшествующего опыта реализации Российским государством политики в сфере внешней миграции населения в работе использован исторический метод исследования.

При написании диссертационного исследования широко применялись анализ, синтез, абстрагирование, моделирование, индукция, дедукция,

обобщение. На межотраслевом уровне нашли применение сравнительно-правовой, системный и формально-юридический методы познания. Также в работе представлен эмпирический метод исследования при изучении отзывов и отчетов о миграционной деятельности Федеральной миграционной службы Российской Федерации, исследовании официальной статистической, демографической информации.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составили работы в области общей теории права, авторами которых являются С.С. Алексеев, В.К. Бабаев, М.И. Байтин, Л.Д. Воеводин, Е.А. Лукашева, В.О. Лучин, А.В. Мицкевич, Л.А. Морозова, В.Г. Стрекозов, Ю.А. Тихомиров, В.Н. Хропанюк и др.

Основополагающим трудом в области теории и практики проблем регулирования миграционных отношений в Российской Федерации является работа Т.Я. Хабриевой «Миграционное право России: теория и практика».<sup>5</sup>

Конституционно-правовую основу диссертации сформировали исследования таких ученых, как С.А. Авакьян, Л.В. Андриченко, Г.А. Гаджиев, Ю.В. Герасименко, Н.М. Добрынин, В.Д. Зорькин, Т.Д. Зражевская, А.Д. Керимов, М.И. Клеандров, А.Н. Кокотов, И.А. Кравец, Б.С. Крылов, О.Е. Кутафин, А.В. Малько, М.С. Матейкович, А.А. Мишунина, Н.А. Михалева, В.В. Невинский, О.Г. Румянцев, Б.А. Страшун, А.П. Сунцов, Ю.А. Тихомиров, И.А. Умнова, Т.Я. Хабриева, Г.Н. Чеботарев, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев и др.

Немало внимания на страницах диссертации уделено работам ученых в области административного права, среди которых: А.Б. Агапов, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, С.А. Капитонов, Б.М. Лазарев, В.И. Майоров, Н.И. Матузов, В.Д. Плесовских, В.Е. Севрюгин, Ю.Н. Старилов, Г.А. Туманов и др.

Для изучения различных (правовых, политических, экономических, демографических, социологических, культурно-цивилизационных) аспектов государственной политики в сфере внешней миграции населения использовались труды А.Г. Вишневого, В.А. Волоха, С.Н. Градиловского, В.И. Дятлова, Д.И. Делева, А.Н. Жеребцова, Ж.А. Зайончковской, В.И. Ивахнюка, В.А. Ионцева, В.А. Коробеева, Н.В. Мкртчана, В.И. Мукомеля,

---

<sup>5</sup> Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008. – 336 с.



В.И. Переведенцева, И.В. Плюгиной, Т.М. Регент, Л.Л. Рыбаковского, Н.П. Рыжовой, В.А. Суворовой, М.Л. Тюркина, Е.В. Тюрюканова, А.У. Хомры, А.Ю. Ястребовой и др.

**Нормативную базу диссертационного исследования** сформировали Конституция Российской Федерации, международно-правовые акты, действующее и утратившее силу федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации в сфере внешней миграции населения, а также правовые акты Федеральной миграционной службы России и иных федеральных органов исполнительной власти, регулирующие общественные отношения в сфере внешней миграции населения в Российской Федерации.

**Эмпирическую базу диссертационного исследования** составили результаты экспертного опроса сотрудников Федеральной миграционной службы России и других участников Всероссийской научно-практической конференций на тему «Конституционно-правовые основы миграционной политики Российской Федерации», состоявшейся в г. Тюмени 29-30 мая 2009 г., и анкетирования 85 внешних мигрантов; правоприменительная практика, отчеты и статистические данные Федеральной миграционной службы России и ее территориальных органов; официальные данные государственной статистики Российской Федерации; законопроектная практика Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в сфере правового регулирования внешней миграции населения; материалы судебной практики, прежде всего решения Конституционного Суда Российской Федерации.

***Научная новизна диссертационного исследования*** заключается:

*во-первых*, в обосновании системы общих и частных конституционных принципов государственной политики Российской Федерации в сфере внешней миграции населения и их основополагающей роли при совершенствовании и реализации миграционного законодательства.

*во-вторых*, в аргументированных рекомендациях по содержанию концепции базового федерального закона о государственной политике Российской Федерации в сфере внешней миграции населения как обязательного условия оптимизации миграционных правоотношений.

*в-третьих*, в разработке и обосновании предложений по конституционно-правовому регулированию адаптации и интеграции внешних мигрантов в принимающее сообщество.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования** заключается в том, что результаты исследования сущности государственной политики в сфере внешней миграции населения, ее конституционных принципов, проблем системы правового регулирования общественных отношений в сфере внешней миграции населения в федеративном государстве вносят определенный вклад в науку конституционного права России, расширяют конституционно-правовой аспект предмета такого комплексного межотраслевого института, как миграционное право Российской Федерации, и могут быть использованы в дальнейших исследованиях по данной теме в рамках научной специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право, а также иных специальностей юридического профиля.

**Практическая значимость диссертационного исследования** заключается в том, что выводы и предложения, сделанные в ходе исследования, могут быть использованы в практической деятельности нормотворческих органов, в частности при разработке новых и совершенствовании существующих нормативных правовых актов в сфере внешней миграции населения, систематизации действующего миграционного законодательства, а также в практической деятельности Федеральной миграционной службы России. Ряд положений диссертационного исследования может быть применен при чтении лекций по конституционному праву, специальным курсам, посвященным миграционному праву, миграционному законодательству и государственной политике в сфере внешней миграции населения, при подготовке методических материалов, в учебной и научной работе.

**Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту.**

1. Обоснован вывод о том, что сущность государственной политики в сфере внешней миграции населения заключается в том, что она представляет собой концептуально единую систему целей, принципов и направлений развития общественных отношений в области регулирования внешней миграции населения, а также основанную на конституционных нормах систему

взаимоотношений между государством, обществом и личностью, посредством которых в пределах определенных стратегических ориентиров, действующего миграционного законодательства и с учетом объективных социально-исторических реалий достигается справедливый баланс частных и публичных интересов в сфере внешней миграции населения.

2. Определено, что под конституционно-правовыми основами государственной политики Российской Федерации в сфере внешней миграции населения следует понимать систему закрепленных в Конституции Российской Федерации основных принципов, содержащих руководящие положения законодательного регулирования общественных отношений в сфере внешней миграции населения и принятых в их развитие федеральных и региональных законодательных актов, обеспечивающих баланс интересов публичной власти различного уровня и местного населения как непосредственно, так и путем оказания влияния на перспективы и основные тенденции укрепления экономических основ, улучшения демографической ситуации, гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений в Российской Федерации.

3. Обосновано, что система конституционных принципов государственной политики Российской Федерации в сфере внешней миграции населения включает в себя:

- общие принципы, которые оказывают опосредованное регулирующее воздействие на общественные отношения в сфере внешней миграции населения путем конституирования основополагающих условий для их формирования и реализации (часть 1 статьи 1, статья 2, часть 1 статьи 7, часть 1 статьи 14, часть 4 статьи 15 Конституции РФ);

- частные принципы, которые непосредственно направлены на регулирование общественных отношений в сфере внешней миграции населения (часть 1 статьи 6, часть 2 статьи 26, статья 27, часть 3 статьи 62, статья 63 Конституции РФ).

4. Аргументировано, что для создания эффективной правовой модели регулирования общественных отношений в сфере внешней миграции населения необходима систематизация миграционного законодательства на основе комплексной оценки существующей миграционной ситуации в стране в

непосредственном контексте социально-экономического, демографического и политического развития государства.

5. Сделан вывод о необходимости принятия Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере внешней миграции населения, которая должна: определить основные стратегические цели развития общественных отношений в сфере внешней миграции населения, а также обозначить круг тактических задач, решение которых необходимо для достижения поставленных целей; установить совокупность принципов, позволяющих осуществлять эффективную государственную политику в сфере внешней миграции населения; основываться на комплексных научных исследованиях, обеспечивающих ее взаимосвязь с иными стратегическими направлениями развития Российского государства; являться документом общеобязательного характера.

6. Доказано, что субъекты Российской Федерации в сфере внешней миграции населения должны обладать правом осуществлять собственное правовое регулирование по вопросам, которые не связаны с установлением основных прав и свобод человека и гражданина, не нарушают конституционные принципы равенства всех перед законом и единства правового статуса человека и гражданина на всей территории России, и иметь реальную возможность оказывать регулирующее воздействие на общественные отношения в сфере внешней миграции населения, позволяющее учитывать неравномерную миграционную нагрузку на различные регионы страны, особенности географического и социально-экономического положения отдельных регионов.

7. Обоснован вывод о том, что действующее законодательство Российской Федерации должно содержать положения, стимулирующие изучение иностранными гражданами, осуществляющими трудовую деятельность в Российской Федерации (трудовыми мигрантами) русского языка и осуществление ими трудовой деятельности на законных основаниях, что позволит ослабить их зависимость от замкнутой субкультуры, усилив возможности индивидуальной социокультурной адаптации. Определено, что система отбора иностранных граждан и лиц без гражданства, приезжающих в Российскую Федерацию на постоянное место жительства, должна обеспечивать

прибытие в страну высококвалифицированных мигрантов, обладающих значительным интеграционным потенциалом и отвечающих социально-экономическим потребностям России.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Основные выводы и положения диссертационного исследования докладывались автором и опубликованы в материалах четырех всероссийских научно-практических конференций: «Конституционно-правовые основы миграционной политики Российской Федерации» (г. Тюмень, 29-30 мая 2009 г.); «Социокультурные проблемы развития регионов России в условиях кризиса» (г. Тюмень, 15-16 октября 2010 г.); «Языковая политика и социально-правовые аспекты адаптации мигрантов: проблемы, реализация, перспективы» (г. Тюмень, 7-8 июня 2010 г.); «Правовые основы противодействия экстремистской деятельности» (г. Тюмень, 11 февраля 2011 г.).

Кроме того, автор дважды принимал участие во Всероссийском конкурсе молодежи образовательных учреждений и научных организаций на лучшую работу «Моя законотворческая инициатива», проводимом Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, и становился победителем (лауреатом) заочного федерального тура в 2010 г. с работой по теме «Проблемы нормативно-правового регулирования миграционных отношений» и победителем регионального тура в 2011 г. с работой по теме «Проблемы социальной адаптации мигрантов в принимающем сообществе».

**Структура диссертационного исследования.** Структура диссертационного исследования обусловлена целями и задачами исследования и включает в себя введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение, список использованных источников и одно приложение.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** определены актуальность, объект, предмет, цель и задачи исследования, раскрыты теоретические, методологические, нормативные и эмпирические основы, его научная новизна, а также практическая и теоретическая значимость, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, указана результаты апробации и структура работы.

**Первая глава «Историко-теоретические основы государственной политики России в сфере внешней миграции населения»** включает в себя три параграфа. В **первом параграфе** *«Понятие и сущность государственной политики Российской Федерации в сфере внешней миграции населения»* исследованы различные научные определения понятий «миграция населения» и «внешняя миграция населения», рассмотрены существующие теоретические модели и подходы к пониманию миграционной политики. В частности обоснована необходимость широкого понимания миграционной политики, включающего в себя не только управленческий компонент, но и систему концептуально объединенных идей, целей, принципов и ориентиров развития объекта управления – общественных отношений в сфере внешней миграции населения.

Предложено рассматривать государственную политику в сфере внешней миграции населения с точки зрения ее конституционно-правовой сущности, исходя из специфики соотношения таких категорий, как политика и конституционно-правовое регулирование, и необходимости соблюдения частных и публичных интересов. В связи с этим делается два вывода. Во-первых, конституционно-правовое регулирование, закрепляя фундаментальные основы общественно-политической системы государства в целом, необходимо определяет и основные принципы государственной политики в сфере внешней миграции населения. Во-вторых, именно с помощью конституционно-правового регулирования возможно достижение справедливого баланса разнообразных действующих в миграционной сфере интересов государства, общества и человека (личности) в целях обеспечения нормального и стабильного развития страны.

В заключении сделан вывод о том, что сущность государственной политики в сфере внешней миграции населения представляет собой концептуально единую систему целей, принципов и направлений развития общественных отношений в сфере управления внешней миграцией населения, а также основанную на конституционных нормах систему взаимоотношений между государством, обществом и личностью, посредством которых в пределах определенных стратегических ориентиров, действующего миграционного законодательства и с учетом объективных социально-исторических реалий достигается справедливый баланс частных и публичных интересов в сфере внешней миграции населения.

**Второй параграф** *«Опыт регулирования общественных отношений в сфере внешней миграции населения в Российском государстве»* посвящен исследованию опыта Российского государства по регулированию общественных отношений в сфере внешней миграции населения. В частности, рассмотрен период правления Екатерины II, Павла I и Александра I, в годы царствования которых была реализована масштабная кампания по привлечению на территорию России иностранных колонистов (колониционная политика).

К положительным моментам указанного периода отнесены стратегический подход к реализации колониционной политики, основанный на долгосрочных целях; наличие ее четкой правовой основы; понимание важности информационной составляющей колониционной политики как необходимого залога ее успеха; опыт государственно-частного партнерства в лице деятельности так называемых вызывателей; успешная практика по культурно-религиозной адаптации колонистов в принимающем сообществе; попытки осуществления организованного набора колонистов; заимствование положительного опыта европейских стран в рассматриваемой сфере.

По мнению автора, в этот период реализации миграционной политики России имел место и негативный опыт, выразившийся в таких явлениях, как несоответствие планируемых на проведение колониционных мероприятий материальных затрат финансовым возможностям страны; финансовые злоупотребления агентов-вербовщиков и вызывателей как следствие отсутствия системного контроля за расходованием казенных средств; несоответствие

социального статуса многих колонистов реальным социально-экономическим потребностям страны.

Изучение реализации государственной политики Российской Федерации в сфере внешней миграции населения в первое десятилетие после распада Союза Советских Социалистических Республик позволило автору сделать выводы о том, что специфику законодательного регулирования внешней миграции населения в указанный период обусловила главным образом вынужденная миграция населения из стран ближнего зарубежья. Россия была не готова адекватно сопоставить количество реальных и потенциальных вынужденных мигрантов с необходимыми материальными затратами на их обустройство, а также с объективными финансовыми возможностями государства. По причине явного доминирования проблемы вынужденной миграции населения в части социально-экономического обустройства прибывающих лиц за бортом политического внимания оказались принципиально важные вопросы социокультурной и психологической адаптации и интеграции мигрантов в принимающее сообщество.

В то же время, несмотря на все существующие трудности, к середине 1990-х годов в России была создана довольно стройная система правового регулирования миграционных отношений: разработаны и приняты основополагающие законодательные акты, определена институциональная основа в лице Федеральной миграционной службы России, успешно отработан программно-целевой метод реализации миграционной политики, обозначен порядок ее финансирования. Вместе с тем не была выработана и закреплена на уровне федерального закона концепция миграционной политики Российской Федерации, ориентированная как на стратегические общие цели, связанные с национальными интересами страны, так и на специальные цели, удовлетворяющие тем или иным конъюнктурным интересам текущего момента.

В **третьем параграфе** *«Конституционные принципы государственной политики Российской Федерации в сфере внешней миграции населения»* исследованы конституционные принципы (основы) государственной политики Российской Федерации в сфере внешней миграции населения. Отмечено, что в настоящее время в Российской Федерации отсутствует базовый федеральный закон, в котором нашли бы свое отражение концептуальные основы



(принципы) государственной политики в сфере внешней миграции населения, ее цели и задачи, в связи с чем возрастает регулирующая роль Конституции Российской Федерации.

Под конституционными принципами государственной политики Российской Федерации в сфере внешней миграции населения понимается система закрепленных в Конституции Российской Федерации основополагающих руководящих идей политико-правового значения, выражающих объективные закономерности общественного развития, обладающих верховенством и высшей юридической силой, направленных на регулирование общественных отношений в сфере внешней миграции населения как непосредственно, так и путем оказания влияния на перспективы и основные тенденции их развития в будущем. Делается вывод о внутренней взаимосвязи и системном единстве конституционных принципов государственной политики Российской Федерации в сфере внешней миграции населения, а также необходимости их более предметной конкретизации на уровне действующего миграционного законодательства.

В заключении параграфа делается вывод о том, что конституционные принципы государственной политики Российской Федерации в сфере внешней миграции населения необходимо классифицировать на общие принципы, оказывающие опосредованное регулирующее воздействие на общественные отношения в сфере внешней миграции населения путем конституирования основополагающих условий для их формирования и реализации (часть 1 статьи 1, статья 2, часть 1 статьи 7, часть 1 статьи 14, часть 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации), и частные принципы, непосредственно направленные на регулирование общественных отношений в сфере внешней миграции населения (часть 1 статьи 6, часть 2 статьи 26, статья 27, часть 3 статьи 62, статья 63 Конституции Российской Федерации).

**Вторая глава «Особенности законодательного обеспечения государственной политики Российской Федерации в сфере внешней миграции населения на современном этапе»** включает в себя три параграфа. В первом параграфе *«Проблемы разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области реализации государственной политики в сфере внешней миграции населения»* проводится

анализ вопросов, посвященных разграничению полномочий в сфере внешней миграции населения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Предпосылкой существующих проблем является то обстоятельство, что Конституции Российской Федерации прямо не называет регулирование миграционных процессов ни в качестве предмета ведения Российской Федерации, ни в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Кроме того, сама Конституция Российской Федерации в своих положениях не вполне однозначно определяет предметы ведения, относящиеся к разным уровням публичной власти, что не дает полного представления о пределах правотворчества субъектов Российской Федерации. Например, в соответствии с пунктом «в» статьи 71 Конституции регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, регулирование и защита прав национальных меньшинств относится к исключительному ведению Российской Федерации. При этом согласно пункту «б» части 1 статьи 72 Конституции защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

В связи с этим делается вывод о том, что миграционные правоотношения являются предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Соответственно, если те или иные вопросы выходят за рамки установления гарантий прав и свобод человека и гражданина, не нарушают конституционные принципы равенства всех перед законом и единства правового статуса человека и гражданина на всей территории, а также не относятся к исключительному ведению Российской Федерации, то субъекты Российской Федерации вправе осуществлять их правовое регулирование в рамках, определенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

В заключении автором делается вывод о том, что субъекты Российской Федерации должны обладать реальной возможностью осуществлять правовое регулирование общественных отношений в сфере внешней миграции населения, позволяющее учитывать неравномерную миграционную нагрузку на различные регионы страны, особенности географического и социально-экономического положения отдельных регионов.

Во **втором параграфе** *«Адаптация и интеграция мигрантов в принимающее сообщество как неотъемлемая составляющая государственной политики Российской Федерации в сфере внешней миграции населения»* исследуются вопросы, связанные с социально-экономическими и культурно-языковыми аспектами адаптации и интеграции иноэтничных мигрантов в принимающее сообщество. С учетом реального количества иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих на территорию Российской Федерации в различных целях, а также исходя из необходимых перспективных показателей постоянной миграции в целях минимизации последствий существующих негативных демографических трендов, по мнению автора, следует переходить от количественного увеличения прибывающих мигрантов к анализу эффективности форм и методов их адаптации и интеграции в принимающее сообщество, к изучению их жизненных стратегий и мотиваций.

Для этого должны быть созданы механизмы, стимулирующие и обеспечивающие возможность изучения иностранными работниками русского языка, основ действующего в стране пребывания законодательства и норм общественной жизнедеятельности, получение ими профессионального образования, представляющего интерес для Российской Федерации.

В целях стимулирования официального трудоустройства иностранных работников на территории Российской Федерации предлагается ввести для указанной категории мигрантов обязательность медицинского страхования, а также социального страхования на случай временной нетрудоспособности. При этом необходимость в данных видах страхования может быть поставлена в зависимость от планируемого срока пребывания на территории Российской Федерации. Следует создать правовые и институциональные механизмы, защищающие иностранных работников от неправомерных практик со стороны работодателей. В связи с этим предлагается ввести лицензирование деятельности по оказанию услуг по трудоустройству иностранных граждан и лиц без гражданства (за исключением постоянно и временно проживающих в Российской Федерации) на территории Российской Федерации, а также предусмотреть административную и уголовную ответственность за осуществление деятельности по трудоустройству иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации без лицензии или с

нарушением ее условий и за организацию незаконной трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства соответственно.

В отношении лиц, прибывающих в Россию в целях постоянного проживания и претендующих на получение разрешения на временное проживание или вида на жительство, должна действовать такая система отбора, которая будет обеспечивать проживание в нашей стране иностранных граждан и лиц без гражданства, обладающих необходимым, отвечающим интересам государства интеграционным потенциалом. Кроме того, представляется возможным закрепление в действующем миграционном законодательстве механизмов, допускающих получение иностранным гражданином и (или) лицом без гражданства вида на жительство без обязательного предварительного годичного проживания в стране на основании разрешения на временное проживание, если такое лицо в течение определенного законодательно установленного срока законно пребывало в Российской Федерации и отвечает требованиям, предъявляемым к претендентам на получение соответствующего статуса.

В **третьем параграфе** *«Перспективы развития системы правового регулирования общественных отношений в сфере внешней миграции населения в Российской Федерации»* анализируется существующая система правового регулирования общественных отношений в сфере внешней миграции населения. Отмечается, что к настоящему моменту накоплен большой массив нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере внешней миграции населения, что привело к определенным положительным сдвигам в проводимой государством миграционной политике в сфере внешней миграции населения. Вместе с тем действующее миграционное законодательство имеет и ряд существенных недостатков, к которым можно отнести его излишнюю изменчивость, неполноту и противоречивость, наличие отсылочных и недействующих норм, несовершенство его структуры. Однако главной проблемой законодательного обеспечения проводимой государством политики в сфере внешней миграции населения, по мнению автора, является отсутствие облеченной в юридическую форму, общеобязательной для законодателей и правоприменителей всех уровней стратегии указанной

политики, что обуславливает хаотичное развитие миграционного законодательства и негативно сказывается на его системном качестве в целом.

Обосновывается вывод о необходимости систематизации действующего миграционного законодательства на основе комплексной оценки существующей миграционной ситуации в стране в соответствии с долгосрочными целями развития общественных отношений в рассматриваемой сфере. Фундаментом для такой систематизации должно стать принятие базового федерального закона о концепции государственной политики Российской Федерации в сфере внешней миграции населения, который будет документом стратегического планирования развития миграционных процессов на территории России. Это обеспечит возможность предвидеть динамику развития миграционного законодательства, будет способствовать его качественному улучшению, что приведет к эффективному регулированию общественных отношений в сфере внешней миграции населения.

**В заключении** подведены итоги и сформулированы основные выводы диссертационного исследования.

## **ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, входящих в Перечень, утвержденный Президиумом ВАК, рекомендованных для публикаций научных результатов диссертаций:**

1. Ильин А.Д., Мишунина А.А. Опыт и проблемы правового регулирования адаптации иностранных граждан в муниципальных образованиях (на примере Тюменской области) // Конституционное и муниципальное право. – 2011. - № 6. – С. 30-32. (0,38 п.л.)

**Статьи, опубликованные в иных изданиях:**

2. Ильин А.Д. Проблемы формирования миграционной политики Российской Федерации на современном этапе // Конституционно-правовые основы миграционной политики Российской Федерации. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. - Тюмень: Тюменская областная Дума, 2009. – С. 103-107. (0,3 п.л.).

3. Ильин А.Д. К вопросу о концепции миграционной политики Российской Федерации на современном этапе // Социокультурные проблемы развития регионов России в условиях кризиса. Материалы Тюменского социологического форума. - Тюмень: Тюменская областная Дума, 2009. – С. 242-244. (0,18 п.л.).

4. Ильин А.Д., Чупина Н.А. Проблемы нормативно-правового регулирования миграционных отношений // Языковая политика и социально-правовые аспекты адаптации мигрантов: проблемы, реализация, перспективы. Материалы III Международной научно-практической конференции (в 2-х частях, часть 1). - Тюмень: Вектор-Бук, 2010. – С. 207-211. (0,3 п.л.).

5. Ильин А.Д. Адаптация и интеграция мигрантов в принимающее сообщество как профилактика экстремистских проявлений // Правовые основы противодействия экстремистской деятельности: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. - Тюмень: Вектор-Бук, 2011. – С. 92-97. (0,36 п.л.).

---

Подписано в печать 22.10.2011. Формат 60x84/16. Гарнитура Times.  
Печать Riso. Усл. печ. л. 1,0. Тираж 100. Заказ 118 .

