

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Дальневосточный юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

На правах рукописи

Нежинская Ксения Сергеевна

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬ-
НОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ДЕ-
МОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ (НА ПРИМЕРЕ ДАЛЬНЕВОСТОЧ-
НОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

Специальность 12.00.02- конституционное право, конституционный
судебный процесс; муниципальное право

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель -
доктор юридических наук,
профессор Пархоменко А.Г.

Хабаровск – 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Определение конституционно-правовых основ национальной безопасности Российской Федерации как научная проблема	14
§1. Генезис и уровень разработанности конституционного понятия «национальная безопасность».....	14
§2. Демографическая политика в России: проблемы определения дефиниции.....	40
Глава 2. Конституционно-правовой механизм регулирования отношений в области демографической политики России, как стратегического направления обеспечения её национальной безопасности.	
§1. Особенности нормативно-правового регулирования демографической политики Российской Федерации.....	87
§2. Формирование государственной политики регулирования демографических процессов в России.....	108
§3. Основные направления совершенствования конституционно-правового регулирования демографической политики на Дальнем Востоке России.....	131
Заключение	154
Библиографический список	166
Приложения	184

Введение.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена особенностями развития Российской Федерации как демократического федеративного правового государства, одной из основных функций которого, является обеспечение его национальной безопасности.

Национальная безопасность тесно связана с государственным суверенитетом, понятие которого актуально уже со времен образования первых государств. Поддержание суверенитета и сохранение территориальной целостности Российского государства, безопасности его пограничного пространства является одной из основных задач в области обеспечения национальной безопасности и главным национальным интересом России в международной сфере.

В Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г. особое место отводится национальным интересам как совокупности внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивости развития личности, общества и государства. Стратегия определяет основные функции и задачи органов государства в сфере обеспечения национальной безопасности РФ, соотносимые с внутренней и внешней политикой государства.

Характер внешних угроз, обозначенных в концепции национальной безопасности РФ 1997 г. и стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. изменялся в зависимости от политической ситуации в мире, но неизменной остается одна из основных внутренних угроз – это огромная убыль населения, которая происходит по различным причинам и в целом учитывается при проведении демографической политики государства.

Законодательство Российской Федерации в сфере демографической политики многогранно. Оно включает в себя нормы федерального законодательства, законодательства субъектов РФ и нормативно-правовые акты местного самоуправления. Но статистические данные из года в год, доказывают

несовершенство этих норм¹. Не является исключением и Дальний Восток России. Именно здесь сильнее, чем где бы, то, ни было в стране, проявляются такие негативные тенденции как: алкоголизация и наркомания; колоссальная убыль населения, связанная как с миграционными процессами, так и с естественными причинами, основной которых является низкий уровень жизни; преимущественная концентрация населения в административных центрах, что приводит к большим различиям в плотности населения всего региона, и многим другим проблемам. Все это, и многое другое в целом ведет к ухудшению демографической ситуации, а, следовательно, к оголению пограничных территорий и затруднению их охраны от потенциальных внешних угроз.

Вместе с тем, Дальний Восток России имеет ряд индивидуальных черт, которые не учитываются при разработке различного рода нормативно-правовых актов в сфере демографической политики. Таковыми являются: удаленность от центральной части России, сложные природно-климатические условия жизни, малочисленность коренного населения, особенности истории заселения, неравномерность распределения населения на территории региона, что обуславливает потребность в индивидуальном подходе при формировании правовых норм в сфере демографической политики в отношении Дальнего Востока.

Из вышеперечисленного следует, что демографическая политика должна стать одним из основных направлений внутренней политики России, в целях обеспечения национальной безопасности. Принципиально важным моментом проведения данной политики является её правовая организация. Конституция Российской Федерации 1993 г. в п.п. «в», «е» ст. 71 и п.п. «б», «д», «е», «ж», «м» ст. 72 разграничивает предметы ведения и полномочия между органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов России в области реализации норм, относящихся к демографической политике. В данном контексте четко прослеживается необходимость создания механизма обеспечения единства правового пространства России, который позволил бы оптимизировать взаимодействие системы федерально-

¹ См.: URL: <http://www.perepis-2010.ru/message-rosstat.php> (дата обращения 23.08.2014).

го законодательства с региональными. Иными словами, имеется потребность в создании федерального закона «О демографической политике», позволяющего качественно решить демографические проблемы. В нем должны быть четко закреплены права, обязанности и ответственность органов федеральной государственной власти, органов исполнительной власти субъектов и местного самоуправления при реализации норм в сфере демографической политики.

Степень разработанности темы исследования. К настоящему времени имеется небольшое количество научных исследований, посвященных тем или иным аспектам изучения конституционно-правовых основ демографической политики Российской Федерации.

Теоретической основой диссертационного исследования явились труды российских ученых и практиков, внесших значительный вклад в дело рассмотрения и анализа проблем совершенствования конституционного права, развития российского конституционализма С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, М.В. Баглая, И.Н. Барцица, А.А. Безуглова, Н.А. Богдановой, Н.С. Бондаря, Н.В. Бутусовой, В.А. Виноградова, Н.В. Витрука, И.В. Выдрин, Ю.А. Дмитриева, И.Г. Дудко, В.Д. Зорькина, Т.Д. Зражевской, А.Г. Карасев, В.В. Киреева, А.Н. Кокотова, Е.В. Колесникова, И.А. Кравца, В.И. Крусса, М.А. Краснова, В.А. Кряжкова, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, В.А. Лебедева, Е.А. Лукашевой, В.О. Лучина, В.В. Максакова, А.В. Малько, С.В. Масленниковой, О.О. Миронова, М.А. Митюкова, Ж.И. Овсепян, В.С. Основина, С.В. Полеминой, Т.М. Пряхиной, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, В.А. Четвернина, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и других.

Проблематику в области изучения национальной безопасности Российской Федерации затрагивали в своих исследованиях многие авторы, среди которых А.В. Возженников, М.Ф. Гацко, И.Н. Глебов, В.В. Гуцин, В.В. Данилейко, С.А. Дзейтов, Р.К. Идрисов, В.А. Каламанов, В.П. Малахов, В.В. Мамонов, С.В. Степашин, А.А. Прохожев, А.С. Прудников, М.П. Хрипков и др.

Способы решения проблем, возникающих при реализации демографи-

ческой политики, заложены в трудах многих отечественных ученых социологов: И.И. Белобородов, Т.М. Бугрова, Д.И. Валентей, А.В. Дмитриев, В.А. Ионцев, А.Я. Кваша, З.К. Кочубей, А.В. Ларионов, В.М. Медков, Л.Л. Рыбаковский, В.В. Свицерская, О.Н. Слоботчиков, С.И. Тиводар, Н.Н. Ткаченко, М.А. Харченко, и др. Существует богатый зарубежный опыт по эффективно-му правовому регулированию данного направления внутренней политики.

Однако, непосредственно вопросы, связанные с конституционно-правовыми основами демографической политики как направления обеспечения национальной безопасности российского государства в научных работах не рассматривались и комплексных исследований, в частности на территории Дальневосточного Федерального округа (далее – ДФО), не проводилось.

Объект исследования. Объектом диссертационного исследования является комплекс конституционно-правовых отношений, возникающих в результате реализации правовых норм в сфере демографической политики Российской Федерации.

Предмет исследования. Предметом являются существующие правовые нормы в сфере демографической политики Российской Федерации и практика их реализации в Дальневосточном федеральном округе.

Цели и задачи диссертационного исследования. Целью настоящего диссертационного исследования является определение оптимальных механизмов правового регулирования различных аспектов и направлений совершенствования демографической политики на территории ДФО, в сочетании с общей концепцией обеспечения демографической политики, как одного из основных направлений обеспечения национальной безопасности в России. Достижение указанной цели требует постановки и решения следующих задач:

В соответствии с объектом, предметом и целью в работе поставлены и решены следующие задачи:

- проанализировать теоретические аспекты и подходы к определению основных терминов «национальная безопасность», «суверенитет государства» и «демографическая политика», изучить их соотношение между собой;

- провести сравнительный анализ законодательного регулирования демографической политики в зарубежных странах и прежде всего в тех из них, где проводимая демографическая политика оказалась наиболее эффективной, выявить общее и особенное в правовых системах различных государств, в целях возможного использования позитивного опыта в условиях нашей страны;

- исследовать возможные последствия внедрения зарубежного опыта применительно к Российской Федерации;

- раскрыть последовательное претворение в законодательстве Российской Федерации норм регулирующих демографическую политику;

- рассмотреть проблемы реализации демографической политики на примере ДФО;

- изучить исторический опыт России в области законодательного регулирования демографической политики, выявить положительные моменты и возможности их использования на современном этапе;

- сформировать основные направления и способы совершенствования правового регулирования отношений в сфере осуществления демографической политики в Дальневосточном федеральном округе;

- определить основные направления по совершенствованию законодательства в сфере демографической политики в Российской Федерации.

Методологическую основу исследования составили современные общенаучные и специальные методы познания, в частности: анализ, синтез, системный, социологический, историко-юридический, аксиоматический, а также частнонаучные методы (системно-структурный, лингвистический и др.). В ходе исследования приводятся теоретические обобщения, позволяющие сформировать научное представление о предмете исследования и сделать выводы с применением в первую очередь метода сравнительного правоведения для достижения намеченной цели.

Характер диссертационного исследования потребовал обращения не только к различным отраслям правоведения, но и к другим (неюридическим) наукам таким, как философия, история, социология.

Эмпирической базой послужили официальные статистические данные Всероссийского центра изучения общественного мнения, официальная статистика переписи населения Российской Федерации 2010 года, а так же обобщение правоприменительной практики в Дальневосточном регионе России по вопросам демографической политики.

Нормативной базой являются положения Конституции Российской Федерации, международно-правовых актов, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, подзаконных нормативно-правовых актов, а так же отдельные правовые акты органов местного самоуправления. В процессе диссертационного исследования изучены нормативно-правовые акты ряда зарубежных стран в сфере реализации демографической политики.

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена как авторским теоретическим подходом к содержанию понятий «национальная безопасность», «суверенитет», «демографическая политика», так и научной характеристикой конституционно-правовых основ демографической политики как одного из основных направлений обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, на базе всестороннего анализа различных аспектов демографических процессов в Дальневосточном федеральном округе, что ранее не являлось предметом специального изучения в российской юридической науке.

Представлена и аргументирована позиция, согласно которой отсутствие индивидуального подхода, учитывающего региональные особенности субъектов федерации в формировании законодательства в сфере демографической политики, ведет к прямому нарушению конституционных прав и свобод человека и гражданина.

В рамках комплексного рассмотрения нормативно-правовой основы в демографической сфере, как на федеральном, так и на региональном уровнях выявлены существенные недостатки в механизме её реализации и эффективности, связанные, прежде всего с индивидуальными особенностями регионов. Сформулированные на основании вышеизложенного предложения и выводы диссертации направлены на дальнейшую оптимизацию правовой сис-

темы России, устранение деструктивных факторов и обстоятельств, отрицательно влияющих на эту систему.

Научная новизна определяется так же комплексным характером диссертационного исследования, содержащего конкретные предложения по совершенствованию правовых норм в сфере реализации демографической политики.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. При соотношении понятий «национальная безопасность» и «суверенитет государства», выявлено, что обеспечение национальной безопасности является необходимым условием сохранения суверенитета государства, а её определение выступает составной частью дефиниции суверенитет государства. Данный вывод стало возможно сделать при рассмотрении конституционно закрепленной дефиниции «суверенитет государства» в широком смысле слова, под которой, в свою очередь, понимается, верховенство государства в пределах его территориальных границ и независимость на международной арене, обеспечиваемое государством при отсутствии внутренних и внешних факторов, которые могут оказать влияние на саму государственную власть. Выявленное соотношение помогает более наглядно увидеть конституционно-правовую основу дефиниции «национальная безопасность».

2. Установлено, что основным приоритетом обеспечения национальной безопасности в России является демографическая безопасность, так как угроза демографического кризиса ставит под вопрос территориальную целостность и суверенитет российского государства в целом. Изменение количественного и качественного показателей состава населения может быть рассмотрено в рамках ситуации обеспечения государственного суверенитета. С позиции современных подходов к данной проблеме, государство может считаться суверенным, только при условии, что оно реализует волю народа и что его система управления демократична.

3. Сформулировано авторское определение «конституционно-правовой политики в демографической сфере», которое определяется как научно обоснованная последовательно осуществляемая на основе конституционно-

правовых норм деятельность (правотворческая и правореализационная) органов публичной власти по созданию эффективного механизма правового регулирования отношений в демографической сфере, а также обеспечению демографической безопасности.

Исходя из предложенного понятия сущность конституционно-правовой политики в демографической сфере характеризуется тем, что она:

- основывается на конституционно-правовых нормах и осуществляется методами, специфика которых обусловлена предметом и методом конституционно-правового регулирования общественных отношений, а также теми функциями, которые выполняет конституционное право в общей системе права;

- является деятельностью органов государственной власти, местного самоуправления и иных институтов публичной власти, направленной на обеспечение демографической безопасности;

- составляет основу государственной политики в демографической сфере;

- подкрепляется в случае необходимости государственным принуждением;

- является публичной, официальной, базирующейся на системе официальных взглядов на цели, задачи, принципы и основные направления обеспечения демографической безопасности Российской Федерации.

Эффективная конституционно-правовая политика в демографической сфере должна исходить из принципа социальной, экономической, экологической, информационной, миграционной и иных видов национальной безопасности, в основе которой лежат гарантии государства по обеспечению прав и свобод, а также равных возможностей граждан и которая является важнейшим инструментом обеспечения жизнедеятельности личности и общества, развития экономики и национального самосознания.

Задача определения национальных стратегических приоритетов конституционно-правовой политики в демографической сфере решается пу-

тем принятия научно обоснованных концепций, стратегий, доктрин и иных документов стратегического планирования, направленных на демографическое развитие Российской Федерации.

4. Обосновано, что одним из самых существенных недостатков конституционно-правового механизма регулирования отношений в области демографической политики, является отсутствие четкой конкретизации государственной политики в данной области, а так же необоснованный выбор конкретных форм, методов и правовых акцентов для воздействия на те или иные демографические процессы. Предложена классификация демографического законодательства, которая помогла выявить существенные недостатки в механизме его реализации.

5. Обоснована необходимость в создании федерального закона, регулирующего общественные отношения, возникающие в сфере реализации демографической политики государства. В связи с этим предложен проект рамочного федерального закона «О демографической политике Российской Федерации», в котором определяются понятие, цели, принципы демографической политики, а так же полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области демографической политики.

6. Выявлено, что при проведении государством политики в области народонаселения, практически не учитываются региональные особенности, сущность которых заключается в национальных, территориальных, климатических различиях субъектов Российской Федерации, что нарушает базовый принцип, предопределяющим конституционную модель российского федерализма - принцип равноправия субъектов Российской Федерации. Умаление данного принципа приводит и к нарушению основных конституционных прав и свобод человека и гражданина.

7. Доказана необходимость внесения изменений и дополнений в действующие нормы трудового, семейного, налогового и др. законодательства в сфере реализации демографической политики на Дальнем Востоке России, позволяющих улучшить демографическую ситуацию в данном регионе. Дан-

ные предложения могут лечь в основу законодательства в других регионах со схожими с ним условиями проживания.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что сформулированные в нем положения и выводы развивают и дополняют ряд правовых институтов отрасли конституционного права.

Теоретические положения и выводы, сделанные в диссертации, можно использовать в работе над федеральными и региональными нормативными актами, посвященными проблемам реализации демографической политики российского государства.

Диссертантом были предложены проект Федерального закона «О демографической политике Российской Федерации», а так же ряд предложений о внесении изменения в отдельные нормы законодательных актов, так или иначе регулирующих демографическую политику Российской Федерации.

Материалы работы могут быть использованы в учебном процессе юридических вузов России, а также в практической деятельности органов государственной власти, консультативных и совещательных органов.

Апробация результатов исследования. Основные результаты диссертационного исследования были отражены в 14 научных статьях и публикациях автора общим объемом свыше 14 п.л. а так же на двух международных научно-практических конференциях: «Социальная политика России: опыт, тенденции, перспективы» (г. Воронеж); «Проблемы обеспечения законности и правопорядка в дальневосточном регионе» (г. Хабаровск) и шести всероссийских научно-практических конференциях: «Актуальные проблемы соблюдения прав личности в правоохранительной деятельности органов внутренних дел» (г. Хабаровск); «Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина» (г. Уфа); «Государственная поддержка культуры национальных меньшинств Дальнего Востока как фактор укрепления межнациональных отношений» (г. Хабаровск); «Социальная политика России: опыт, тенденции, перспективы» (г. Воронеж); «Полиция России: прошлое настоящее и будущее» (г. Хабаровск); «Межэтнические и межконфессиональные отношения на Юге России: про-

блемы политико-правового регулирования» (г. Ростов-на-Дону); «Проблемы обеспечения законности и правопорядка в дальневосточном регионе» (г. Хабаровск); «Демографическая безопасность современной России: политико-правовые механизмы обеспечения национальных интересов» (г. Ростов-на-Дону).

Положения диссертационного исследования могут использоваться в процессе преподавания курсов «Конституционное право России», «Теория национальной безопасности», а также при преподавании специальных курсов по вопросам реализации демографической политики России.

Результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс ФГКОУ ВПО «Дальневосточный юридический институт МВД России» в виде учебного пособия и иных методических и учебных материалов, а также практическую деятельность Центра по противодействию экстремизму Полиции Главного управления МВД России по Дальневосточному федеральному округу, что подтверждается соответствующими актами внедрения.

Основные положения диссертационной работы, поставленные в ней проблемы и сформулированные автором выводы обсуждены и одобрены на заседании кафедры государственно-правовых дисциплин Дальневосточного юридического института МВД России. Сформулированные в диссертации выводы и положения используются в практической деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Хабаровского края.

Достоверность и обоснованность полученных результатов заключаются в том, что выводы, сделанные диссертантом на основе действующего законодательства, общепризнанных научных подходов, имеют фактическое подтверждение в исследованиях автора и практически применимы. В диссертации представлен широкий спектр теоретических и практических материалов, использовалось множество правовых актов, научных статей, монографий и материалов научно-практических конференций, в том числе международных.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих 5 параграфов, заключения, библиографии и приложений.

Глава 1. Определение конституционно-правовых основ национальной безопасности Российской Федерации как научная проблема.

§1. Генезис и уровень разработанности конституционного понятия «национальная безопасность».

Как известно, система права Российской Федерации включает в себя множество компонентов. Основными её структурными элементами являются отрасли, институты и нормы. В зависимости от значимости тех или иных общественных отношений для жизнедеятельности личности, общества и государства, каждая отрасль занимает в системе права определенное положение. Безусловно ведущей отраслью российского права является конституционное (государственное) право. Конституционно-правовые нормы определяют основы конституционного строя, правовое положение человека и гражданина, закрепляют государственное устройство, а так же систему государственной власти и местного самоуправления. Иными словами, эта отрасль права регулирует наиболее важные сферы общественной жизни и именно с неё начинается формирование всей системы национального права.

Закрепленные в тексте Конституции РФ – основном источнике российского права – понятия являются наиболее важными в формировании функций государства и последующего нормотворчества органов государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, логично, что правильность, четкость и отсутствие двойного толкования, закрепленных в «Основном законе» понятий, предопределяют эффективность механизма правореализации вообще и правоприменения в частности.

Для того чтобы любой принимаемый на основе конституции акт в максимальной степени отвечал потребностям жизни и общества и был эффективен, важно не только заранее разрешить круг проблем, касающихся его характера, формы, внутренней структуры, но и определить его место и роль в системе других нормативно-правовых актов. Другими словами – определить его конституционно-правовые основы.

Стоит уточнить, что в тексте Конституции РФ понятие национальная безопасность прямо не закреплено. Однако это вовсе не означает, что данный термин не относится к наиболее важным сферам общественной жизни. Реализация Конституции или другими словами ее трансформация из *de jure* в *de facto* на сегодняшний день является наиболее актуальным вопросом конституционного права России. Видится, что данная трансформация прямо связана с непосредственным наполнением Конституции идеей высшей юридической силы. В этой связи интересно отметить мнение В.Т. Кабышева о том, что «понятие «конституционный строй» аккумулирует весь спектр многообразия механизма создания, действия и реализации Основного закона»¹, а так же высказывание В.О. Лучина, что «реальное бытие конституционных норм - это не только то, что закреплено в Основном Законе, но и то, что непосредственно включено в общественную практику»². Последнее имеет прямое отношение к институту национальной безопасности. Более того, с учетом возросшей в настоящее время роли национальной безопасности для укрепления российской государственности, создания предпосылок для построения гражданского общества, защиты прав личности, существует насущная потребность в определении и усилении конституционной базы данного института.

В свою очередь обращение к юридической литературе, позволяет констатировать недостаточность исследований по проблемам национальной безопасности, в особенности выяснения её понятия. Только в последние годы в работах А.С. Прудникова³, С.В. Степашина⁴, А.В. Возженникова⁵, В.А.

¹ Кабышев В.Т. Становление конституционного строя России // Конституционное развитие России. Саратов, 1993. С. 5.

² Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения: Учебное пособие. М., 1997. С. 99.

³ См.: Прудников А.С. Безопасность личности и её обеспечение органами внутренних дел. – М., 2000.

⁴ См.: Степашин С.В. Безопасность человека и общества. – СПб., 1994.

⁵ См.: Возженников А.В. Национальная безопасность России: методология исследования и политика обеспечения. М., 2002.

Амельчаковой¹, А.А. Прохожева², И.Н. Глебова³, В.В. Гущина⁴ и других предприняты попытки анализа отдельных аспектов данной проблемы. Таким образом, очевиден вывод, что решение проблем национальной безопасности невозможно без уяснения наиболее общих понятий и руководящих положений в рассматриваемых правовой теории и юридической практике.

С содержательной точки зрения, прежде чем приступить к рассмотрению понятия национальная безопасность, важно четко уяснить смысл термина безопасность. Собственно безопасность – это явление объективной социальной действительности, она имеет свою историю, законы и закономерности развития⁵. При этом стоит отметить, что наиболее общая категория «безопасность» употребляется применительно ко многим процессам и не является абсолютной. Она наполняется смыслом только в зависимости от конкретного объекта или сферы человеческой деятельности и окружающего мира. Стремление к достижению безопасности явилось одной из основных причин объединения древних людей в общество. Представители гуманистической психологии К. Мадсен и А. Маслоу рассматривали потребность в безопасности как основной мотив деятельности людей и сообществ⁶. С момента зарождения цивилизации безопасность выступает главнейшей целью деятельности отдельных индивидуумов, а в последующем – общества и государства.

В России термин «безопасность» был впервые раскрыт В.И. Далем. Сама дефиниция была определена им как «отсутствие опасности, сохран-

¹ См.: Амельчакова В.А. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности в Российской Федерации. М., 2008.

² См.: Возженников А.В., Прохожев А.А. Государственное управление и национальная безопасность. М., 1999.

³ См.: Глебов И.Н. Правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Автореф. дис... докт. юрид. наук. М., 1999.

⁴ См.: Гущин В.В. Понятие безопасности и её предметно-объектные сферы // Проблемы повышения готовности ОВД к деятельности в чрезвычайных ситуациях. М., 1994.

⁵ См. подробнее: Возженников А.В. Парадигма национальной безопасности реформирующейся России: Монография. М., 2000. С. 7-10.

⁶ Пирумов В.С. Методологические проблемы исследования безопасности // Проблемы безопасности. М., 1994. С. 386.

ность, надежность», «безопасный» как «неопасный, неугрожающий, не могущий причинить зла или вреда; безвредный, сохранный, верный, надежный; «безопасить кого, ограждать обеспечивать»¹. Следовательно, безопасность – это обеспечение, сохранение чего-то существующего, ограждение его от опасностей, сохранность его состояния, стабильность, обеспечение надежности его функционирования.

Понятие «безопасность» в контексте «национальная безопасность» («общенациональная безопасность») вошло в правовую практику сравнительно недавно. В XX в. многие государства использовали такие понятия, как «оборонеспособность», «военная безопасность», «государственная безопасность» и др.². Впервые термин «национальная безопасность» появился в США после второй мировой войны и окончательно утвердился с принятием в 1947 г. закона о национальной безопасности³. Стоит отметить, что в законе отсутствовало определение дефиниции национальная безопасность и в связи с этим американские политологи придумали массу разнообразных определений этого понятия. Например, словарь военных терминов определяет национальную безопасность Соединенных Штатов как: «A collective term encompassing both national defense and foreign relations of the United States. Specifically, the condition provided by: a. a military or defense advantage over any foreign nation or group of nations; b. a favorable foreign relations position; or c. a defense posture capable of successfully resisting hostile or destructive action from within or without, overt or covert»⁴. Перевод данного определения позволяет сделать вывод о том, что дефиниция «национальная безопасность» является собирательным термином, охватывающим как внутреннюю, так и внешнюю политику Соединенных Штатов Америки. Условиями обеспечения национальной

¹ Даль В. Толковый словарь: в 4-х томах. М.: Русский язык, 1989. Т. 1. С. 67-68.

² См.: Глебов И. Н. Право национальной безопасности: Монография. М.: МЮИ МВД России, 1998. С. 54-56.

³ Телегин В.И. Историко-социологический анализ развития социальной и социологической мысли по проблемам национальной безопасности // Безопасность (информационный сборник Фонда национальной и международной безопасности). 1995. № 2. С. 78-91.

⁴ US Department of Defense. Dictionary of Military Terms. New York. 2011. P. 252.

безопасности являются: а) военное и оборонное преимущество над любым иностранным государством или группой государств; б) выгодная внешнеэкономическая позиция на международной арене или в) такое состояние вооруженных сил, при котором государство способно успешно сопротивляться явным или скрытым угрозам как внутри, так и за пределами страны. Исходя из этого определения можно сделать вывод, что обеспечение внешней национальной безопасности США является приоритетной по отношению к внутренней безопасности государства. Данное заключение также подтверждается внешней политикой Соединенных Штатов. Зачастую проблемы в экономической и социальной составляющей власти Америки пытаются решить за счет укрепления влияния на международной арене.

Стратегия национальной безопасности США является директивным документом. Она составляет теоретическую основу американской военной и внешней политики и ежегодно представляется Президентом в Конгресс. Стоит отметить, что современная стратегия национальной безопасности США уделяет меньше внимания внутренним угрозам, чем внешним, как и предыдущие документы в этой области¹. Думается, что это не совсем оправдано, так как именно от внутреннего благополучия любой страны зависит её положение на международной арене. То есть, при сильной экономической отсталости или межрасовых конфликтах, возникающих внутри самого государства, военная и оборонная мощь вряд ли сможет стать решающей в международных отношениях, так как государство в данном случае будет вынуждено решать сразу внутреннюю и внешнюю проблемы одновременно.

В российской правовой действительности понятие национальная безопасность формировалось и развивалось поэтапно. Начиная с XIX в. оно

¹ Евстафьев Д.Г. Современные приоритеты национальной безопасности США // США: экономика, политика, идеология. – 1996. - № 1; Копылов А.В. О понятии «национальная безопасность» в американской политологии. Бюлл. «Безопасность», 1996, № 3-4; Кортунов С. Россия – США: путь к партнерству // Мировая экономика и международные отношения. – 1996. - № 7; Писарев В.Д., Хозин Г.С. Механизм выработки внешнеполитических решений // США: экономика, политика, идеология. – 1996. - № 1; Королев В.Н. Роль общественных объединений в обеспечении национальной безопасности: оценка зарубежного опыта // Среднерусский вестник общественных наук. Орел, 2007, № 1(2). С. 105-108.

выражало состояние защищенности интересов личности, общества и государства в таких сферах общественной жизни, как например, общественная безопасность, внешняя безопасность, безопасность промыслов и т.п.¹. В советский период, после Октябрьской революции и вплоть до середины 80-х гг. данный термин ассоциировался только лишь с безопасностью государства и международной безопасностью, выводя на первый план интересы государства во внешней политике². Иными словами, понятие национальная безопасность отождествлялось с государственной безопасностью, так как основной целью была защита от любой угрозы советскому государству и коммунистической партии³. Примечательно, что подобный подход был свойственен и иным мировым державам того времени. В тех же США в доктринах по безопасности основной акцент делался на предотвращение внешних угроз. С середины 80-х гг. национальная безопасность стала включать в себя не только внешние (военные и политические) аспекты, но и внутренние, связанные с защитой прав человека, экономикой и экологией⁴.

И лишь в период становления России как федеративного, правового и демократического государства произошли кардинальные изменения в социально-экономических и общественно-политических отношениях, что потребовало переоценки интересов личности, общества и государства. Появление новых угроз создающих опасность существованию самого государства, его гражданам, вызвало необходимость создание нового концептуального подхода, в котором бы отражались стратегические направления в осуществлении политики национальной безопасности.

¹ Милехин А.В. Роль органов внутренних дел в обеспечении отдельных видов национальной безопасности Российской Федерации. М., 2002. С. 4.

² Амельчакова В.Н. О соотношении категории «национальная безопасность» со смежными правовыми категориями // Вестник Московского университета МВД России. 2006. № 4. С. 11-14.

³ Ковальский С.А. Что такое национальная безопасность? // Финансовый контроль. 2002. № 6. С. 26-27.

⁴ .Галузин А.Ф. О понятии «правовая безопасность» и ее принципах // Правоведение. 2007. № 6. С. 166-177.

Впервые дефиниция безопасность была закреплена в Законе РФ от 5 марта 1992 г. «О безопасности»¹, а в дальнейшем получила отражение в отдельных нормах Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (ст. 13, 37, 55, 56, 71, 72, 74, 82, 98, 114)². Данные нормативно-правовые акты стали основой формирования правовой базы России в области обеспечения национальной безопасности. Но, необходимо отметить, что фактически они дали лишь определение понятию «безопасность». Собственно же термин национальная безопасность был сформулирован позднее, в «Концепции национальной безопасности» 1997 г.³, а его определение закреплено в её новой редакции в 2000 г.⁴.

Современная «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.» (далее Стратегия)⁵ дает четкое определение понятию «национальная безопасность», формулирует основные приоритетные стратегические направления российского государства, как во внутренней, так и во внешней политике, призванные создать безопасные условия для реализации конституционных прав и свобод граждан России, осуществить устойчивое развитие страны и сохранить её территориальную целостность и суверенитет.

Вместе с тем, ныне действующий Федеральный закон «О безопасности» 2010 г.⁶ уравнивает понятия «национальная безопасность» и «безопасность» и считая таковыми, определяет деятельность Совета Безопасности Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности личности, обще-

¹ Закон РФ «О безопасности» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

² Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

³ Указ Президента России от 17 декабря 1997 г. № 1300 «Об утверждении концепции национальной безопасности Российской Федерации», в ред. Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 // СЗ РФ. 1997. № 52. Ст. 5909.

⁴ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170.

⁵ Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г. // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

⁶ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

ства, государства, а так же иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В свою очередь, правовая наука, в отличие от законодателя, пока не пришла к единому мнению о возможности использования словосочетания «национальная безопасность». С одной стороны существует точка зрения, и она же отражается в большинстве учебной литературы по курсу национальная безопасность¹, что данный термин не имеет отраслевого определения и носит междисциплинарный характер, позволяющий определить все разновидности безопасности, защищаемые в конкретном государстве. Например, И.Н. Глебов приходит к выводу о том, что такое правовое понятие, как «безопасность» утратило свое значение в качестве объединяющего все виды безопасности родового понятия. С этой точки зрения он обоснованно выступает в поддержку, закрепленного *de jure* и вошедшего в правовой оборот понятия «национальная безопасность», исходя из современного приоритета личности и общества по отношению к государству. Национальная безопасность является аналогом ранее принятого понятия государственная безопасность, которое, по его мнению, было идеологизировано в СССР².

В свою очередь А.А. Прохожев указывает на слабую теоретическую проработку вопросов безопасности, видит данную проблему в словообразовании прилагательного «национальный», которое произошло от двух существительных: «нация» и «национальность». Приводя в пример такие понятия как «национальная экономика», «национальный доход», «национальные интересы» он указывает на то, что эти термины уже сложились и словосочетание с прилагательным «национальный» не вызывает вопросов. Когда используется понятие «национальная политика» всем понятно, что речь идет о по-

¹ См., например: Прохожев А.А. Общая теория национальной безопасности. М., 2002. С. 22-24; Грохотова В.В. Международное сообщество и глобализация угроз безопасности. М., 2008. С. 78.

² См.: Глебов И.Н. Правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Автореф. дис... докт. юрид. наук. М., 1999. С. 12.; Возженников А.В., Прохожев А.А. Государственное управление и национальная безопасность. М., 1999. С. 7, 10.

литике в отношении людей разной национальности. С этой точки зрения А.А. Прохожев делает вывод, что термины «государственная безопасность» и «национальная безопасность» являются не синонимами, а разновеликими понятиями и использование последнего словосочетания законодателем вполне оправдано¹.

Вторая точка зрения, сформулированная А.Н. Кокотовым, В.В. Мамоновым² являющихся противниками этатисткой трактовки понятия «нация», так как «державные нации» в этом случае исчезают, «оставляя место лишь для национальных меньшинств, ибо последние в нации-народе выделены, а национальное большинство не выделимо – оно есть сама нация-народ». «Изложенное следствие ставит существование и параметры державных наций в зависимость от судьбы соответствующих государств». В частности, рассматривая термин «нация» в его связи с понятием государства В.В. Мамонов приходит к выводу о различии понятий «национальная безопасность» и «государственная безопасность», так как главными составляющими национальной безопасности выступают безопасность не только государства, но и личности и общества. В подтверждение этому стоит сослаться на «Концепцию государственной национальной политики», которая синонимизирует понятия «этнос» и «нация»³. Так же В.В. Мамонов предлагает заменить термин «национальная безопасность» «федеративной безопасностью», что с нашей точки зрения является вполне логичным только для федеративных государств, в которых формирование субъектов происходит по национально-территориальному и (или) национально-государственному признаку.

Думается, что первая позиция является более аргументированной, но не в дискуссии о прилагательном «национальный», а из соображений о необходимости отражения термина «национальная безопасность» в Конституции

¹ Прохожев А.А. Общая теория национальной безопасности. М. 2002. С. 22-24.

² Кокотов А.Н. Русская нация и российская государственность (конституционно-правовой аспект взаимоотношений): Автореф. дис... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 1995. С. 13; Мамонов В.В. Понятие и место национальной безопасности в системе конституционного строя России // Журнал российского права. 2003. № 6.

³ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 3010.

РФ, как одной из наиболее важных сфер жизнедеятельности общества и государства. В подтверждение этого можно привести высказывание О.Е. Кутафина о том, что «расширение рамок конституционного регулирования политической деятельности государства повышает эффективность Основного закона, усиливает его воздействие на ход общественных процессов, свидетельствует о повышении роли Конституции в общественной и государственной жизни»¹. Это очевидно, потому, что Конституция РФ является не только нормативно-правовым документом, обладающим высшей юридической силой, но и актом, который отражает важнейшие направления, проводимой в государстве внутренней и внешней политики по обеспечению безопасности её многонационального народа. В соответствии с этим, напрашивается вывод, что конституционно-правовые отношения будут эффективными и функциональными только тогда, когда они обеспечиваются государством и защищены на основе конституционных норм. Что же касается понятия «национальный», то история не находит не одного примера моноэтнической нации, а следовательно в формировании нации лежит не этнический принцип. И именно понятие нации по своему содержанию в современной России близко к понятию страны. Как справедливо заметил американский политолог К. Дейч, нация – это народ, обладающий государством².

В данном контексте стоит привести еще одну точку зрения, в соответствии с которой дефиницию общественная безопасность в последнее время стали трактовать слишком широко, отождествляя её с безопасностью страны³. Так, исходя из понимания термина «общественный» как охватывающего своим содержанием всю совокупность социальных явлений, в понятие общественная безопасность включаются все виды безопасности (безопасность

¹ Кутафин О.Е. Конституционные основы общественного строя и политики СССР. М., 1985. С. 214.

² Deutsch K / Nationalism and Social Communication. Cambridge, 1986. P. 96.

³ Глебов И.Н. Право национальной безопасности: Монография. М.: МЮИ МВД России, 1998. С. 128; Кардашова И.Б. МВД России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Монография. М.: ВНИИ МВД России, 2006. С. 36-38, 111, 113-115.

личности, общества и государства) от внутренних и внешних угроз во всех сферах жизнедеятельности. В таком варианте происходит отождествление общественной безопасности с национальной безопасностью, что является методологически неверным, так как может вызвать затруднения в правотворческой и правоприменительной практике. Думается, что понятие «общественная безопасность» целесообразно ограничить только сферой защищенности населения страны от преступных посягательств и угроз техногенного и природного характера.

Говоря о конституционно-правовых основах национальной безопасности необходимо отметить, что на сегодняшний день российское законодательство включает в себя следующие основные нормативно-правовые акты, на основе которых происходит формирование правовой базы в данной области: Хартия европейской безопасности¹; договор о коллективной безопасности²; Конституции РФ³; Федеральный закон РФ «О безопасности»⁴; Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г.⁵.

Анализ правовых норм в области национальной безопасности позволяет сделать вывод, что в правотворческой практике и юридической науке пока нет достаточной четкости ни в дефинициях, ни в содержательном разграничении понятий «государственная безопасность», «национальная безопасность», «безопасность». Вследствие этого, механизм их реализации приводит к неизбежным коллизиям и пробелам в решении вопросов национальной безопасности России. В частности Варламов В.Ю., применительно к рассматриваемой проблеме, делает вывод, о необходимости принятия федерального конституционного закона о национальной безопасности Российской Федерации, в целях укрепления конституционно-правовых основ националь-

¹ См.: Конституции государств Европы: В 3 т. М.: Норма, 2001. Т.3. С. 372.

² Договор о коллективной безопасности. 15 мая 1992 г. // Бюллетень международных договоров. - 2000. - № 12

³ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2009 г. № 4 ст. 445. (ч. 5 ст.13, ч. 3 ст. 37, ч.3 ст. 55, ч.1 ст. 56, п. «м» ст. 71, п. «б», «д» ст.72, ч. 2 ст.74, ч. 1 ст. 82, п. «д» ст. 114, п. «ж» ст. 83)

⁴ Закон РФ «О безопасности» от 29 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // СЗ РФ. -2011. -№ 1. Ст. 2.

⁵ Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г. // СЗ РФ. -2009. № 20. Ст. 2444.

ной безопасности. Он объясняет эту потребность тем, что чрезвычайно важная сфера отношений по обеспечению национальной безопасности России должна быть четко сформулирована в законодательных нормах, «не дающих повода в правоприменительной практике сомневаться в их содержании и юридической силе»¹. Данной точки зрения придерживаются так же Билалов А.Г. и Гатин Р.Р.², которые по мимо необходимости его создания, указывают на то, что данный закон не должен стать отдельным нормативно-правовым актом о статусе Совета Безопасности и регламентации его деятельности в сфере обеспечения национальной безопасности. Думается, что следует согласиться с данной точкой зрения автора в этом вопросе, так как сам институт национальной безопасности является комплексной категорией, а, следовательно, требует рамочного закона, имеющего высшую юридическую силу для специального законодательства, призванного обеспечить реализацию национальных приоритетов Российской Федерации.

Как упоминалось ранее, Федеральный закон «О безопасности» 2010 г. поставил знак равенства между дефинициями «безопасность» и «национальная безопасность» вложив в смысловое значение их определения, совокупность всех существующих видов безопасности³. Данный закон не стал специализированным в области национальной безопасности, а заменил лишь существовавший закон «О безопасности» 1992 г., который в большей степени рассматривал вопросы военной безопасности страны и статуса Совета Безопасности Российской Федерации. По нашему мнению, приравнивание данных терминов является не в полнее корректным, так как дефиниция безопасность является более широкой по сравнению с национальной безопасностью. Понятие безопасности предполагает под собой отсутствие опасности, со-

¹ В.Ю. Варламов. Каким быть закону о национальной безопасности? // «Право и безопасность». № 1. 2004.

² А.Г. Билалов., Р.Р. Гатин. Законодательное обеспечение национальной безопасности в условиях становления государственности РФ // Право и безопасность. 2002. № 4 (5). С. 108.

³ Федеральный закон «О безопасности» от 29 декабря 2010 г. № 390-ФЗ. Ст. 1 // СЗ РФ. - 2011. -№ 1. Ст. 2.

хранность, надежность, тогда как термин «национальная безопасность» по сравнению с ним носит более оценочный характер и определяется как некое состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

Таким образом одним из ключевых вопросов в понимании национальной безопасности был и остается вопрос о смысловом значении самой дефиниции. Исследование понятия «национальная безопасность» в свою очередь приводит к выводу, что его содержание неразрывно связано с термином суверенитет государства, который существует с момента появления первых государств и в современных условиях видоизменяется, получая политическую, экономическую и иную окраску.

Как известно, сам термин «суверенитет» является заимствованным из иностранного языка и соответственно имеет в российской юридической науке неоднозначное понимание. Обращение к этимологическому толкованию, показывает, что данный термин происходит от старолатинского «supra», «sovereins» («более высокий»), «superani» перешедшего в старофранцузский «suvreins», а затем во французский «souverainete» («верховная власть»)¹. В ставшей уже классической концепции суверенитета французского философа и юриста Ж. Бодена суверенитет определяется как «самая высшая, абсолютная и постоянная власть над гражданами и подданными в политическом сообществе: величайшая власть управлять»². И в соответствии со смыслом определения изначально суверенами во Франции называли «не тех, кто имел, безусловно, высшую власть, а лишь тех, кто занимал в известной сфере относительно более высокое положение по рангу, по положению, нежели осталь-

¹ Магазинер Я.М. Лекции по государственному праву (общее государственное право). Пг., 1919. С. 116-117.

² Bodin Jean. The Six Books of Commenweal. Cambridge, 1962. P. 84.

ные»¹. Стоит отметить, что уже тогда в определение данного понятия вкладывались как внешние, так и внутренние аспекты. С одной стороны суверенитет ограждал от влияния церковной и имперской власти, подчеркивая национальный признак государства, а с другой, выражал отказ от принятых отношений между сюзеренитетом и вассалитетом².

Позднее Г. Гроций и Ж-Ж. Руссо рассматривали суверенитет в рамках естественно-правовых взглядов как народный суверенитет, а Г. Блекстон, А. Дайси выдвинули доктрину всемогущего парламента. И, наконец, гегелевский суверенитет – абсолют.

В современной науке и практике, несмотря на значительное количество работ, посвященных проблемам суверенитета государства, ученые и политики до сих пор ведут спор о содержании данного понятия, как правило, придавая ему политическую окраску³. Тем не менее, наиболее общее определение данной дефиниции, выработанное юридической наукой и отраженное в учебной литературе предполагает, что суверенитет государства – это верховенство государственной власти внутри страны и её независимость вовне⁴.

Стоит отметить, что независимость и верховенство власти может осуществляться только при отсутствии внутренних и внешних факторов, которые могут оказать влияние на нее. Например, к внешним факторам можно отнести экономическую зависимость одного государства от другого. В теории международного права⁵ и практике международных отношений госу-

¹ Палиенко Н.И. Суверенитет: историческое развитие идеи суверенитета и её правовое значение. Ярославль, 1903. С. 23-24.

² Кузьмин Э. Л. О государственном суверенитете в современном мире // Журнал российского права. 2006. № 3.

³ См. подробнее: Черняк Л.Ю. Общетеоретические проблемы государственного суверенитета в федеративных государствах. Иркутск, 2009.

⁴ См.: Черниченко С.В. Теория международного права. М., 1999. Т. 2. С. 26; Клименко Б.М. Суверенитет правового государства // Московский журнал международного права. 2000. № 3 (39). С. 154; Любашиц В.Я. Теория государства и права: учебник. М., 2003. С. 254; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М., 2009. С. 147-152.

⁵ . См.: Борисов К.Г. Международное таможенное право. М. 1997. С. 22; Quoc Dinh Ng., Daillier P., Pellet A. Droit International Public. P. 1994. P. 453-457; Betatti M. Le nouvel ordre economique international. P. 1985. P. 16-46.

дарств¹ подобная зависимость именуется утратой экономического суверенитета². Современный мир насыщен примерами подобного³, но, не смотря на это экономический суверенитет государства закреплён и охраняется не только внутренним законодательством каждого государства, но и на международном уровне⁴. Как точно подметил М. Беджауи «суверенитет, определенный только политическими элементами, исключая экономические, теоретически и практически вел к такой ситуации, когда санкции, предусмотренные за посягательство на суверенитет, предназначались только для случаев нарушения политических обязательств по отношению к другим государствам. Таким образом, экономическое принуждение, например не считалось нарушением суверенитета государства»⁵. Данный пример иллюстрирует только один из внешних факторов, способных оказать прямое влияние на государственную власть, а, следовательно, и на основное свойство и качество государства – его суверенитет. К другим внешним факторам можно так же отнести: международное положение той или иной страны, расстановку политических сил на международной арене, обороноспособность государства и др.

Внутренние факторы, влияющие на суверенитет государства, уместно рассмотреть через призму Конституции РФ, в соответствии с которой:

- суверенитет государства распространяется на всю его территорию;

¹ См., например: Экономическая декларация глав государств или правительств – членов движения неприсоединения от 19 августа 1976 г. // Движение неприсоединения в документах и материалах / Сост. Р.А. Тузмухамедов. М., 1979. С. 337; Статьи 1, 6 Закона РФ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» // СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3923.

² В данном случае речь идет не о фактической категории – экономическая независимость, а о формально-юридической, присущей каждому суверенному государству. Так как в первом случае государства очень часто являются в той или иной степени экономически зависимыми от других государств, сохраняя при этом свой суверенитет.

³ См. подробнее: Маринич С.В. Экономические меры принуждения во внешнеполитической деятельности государств и международное право // Сов. государство и право. 1989. № 7. С. 103-108; Lowenfeld A.F. Congress and Cuba The Helms – Burton Act // AJIL. 1996, vol. 90. № 3. P. 419-434.

⁴ Декларация нового международного экономического порядка. Рез. 3201 (S-VI) от 1 мая 1974 г.

⁵ Bedjaoui M. Towards a new international economic order. – N.Y., 1979. P. 152.

- Конституция и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации;

- за Российской Федерацией закреплена обязанность обеспечивать целостность и неприкосновенность её территории. Данные положения свидетельствуют о построении России как федеративного государства с единым неделимым суверенитетом¹, а так же о производном характере государственного суверенитета из суверенитета российского народа². Народ является основным носителем суверенитета и его создателем, следовательно, волеизъявление народа порождает и саму государственную власть. В то же время народ выступает как своеобразный гарант государственного суверенитета, так как любое ущемление независимости государств, умаление верховенства власти означает нарушение коренных интересов народа, создает источники внутренних и международных конфликтов. Именно понятие народ является ключевым в дефиниции суверенитет государства, а следование соблюдению и защита конституционных прав первого, является основой обеспечения второго.

Таким образом, можно констатировать, что в соответствии с Конституцией, суверенитет Российской Федерации состоит из четырех взаимосвязанных составляющих: верховенства государственной власти; её независимости; государственной целостности, как основы конституционного строя; неприкосновенности территории. Все эти компоненты будут фактически обеспечены государством только при проведении тщательно выверенной и самое главное закреплённой на законодательном уровне, внешней и внутренней политики. Данная политика должна включать социально-экономическую, национальную, оборонную, миграционную, внешне-политическую и т.п. направленности. И, следовательно, государственный суверенитет следует понимать в двух аспектах: как внешнеполитическую и внутривнутриполитическую ка-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2000 г. № 10-П // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

² Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) / под ред. Ю.А. Дмитриева. М.: «Деловой двор», 2009. С. 4.

тегорию. При этом, исходя из вышеперечисленного, видится, что предложенная в Конституции РФ дефиниция суверенитет является правовой категорией, охраняемой государством как от внутренних так и внешних факторов, которые могут оказать воздействие на государственную власть. Обеспечение суверенитета государства является прерогативой Российской Федерации. Немаловажно, что в целях его обеспечения формируется внутренняя и внешняя политика государства.

В связи с этим видится потребность уточнить определение суверенитета государства и сформулировать его следующим образом: *суверенитет государства – это верховенство государства в пределах его территориальных границ и независимость на международной арене, обеспечиваемое государством при отсутствии внутренних и внешних факторов, которые могут оказать влияние на саму государственную власть.*

Именно такая юридическая конструкция позволяет провести параллель между понятием «суверенитет государства» и понятием «национальная безопасность», закрепленным в Стратегии: **«национальная безопасность – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства».**

Сравнивая два этих понятия можно выделить их общие черты:

Во-первых, понятие суверенитет государства, выражается в правовых формах, имеющих высшую юридическую силу. Данные формы (решения) направлены на защиту конституционного строя, а так же конституционных прав человека и гражданина. В определении национальной безопасности законодатель так же выделяет в первую очередь защиту личности, общества и государства, позволяющую обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан.

Во-вторых, суверенитет государства объединяет в себе две категории – внутреннюю и внешнюю, которые в определении звучат как верховенство государственной власти внутри страны и её независимость на международной арене. В свою очередь понятие национальной безопасности закрепляет, что приоритетным направлением проводимой политики в России является защита от внутренних и внешних угроз.

В-третьих, в термине национальная безопасность как отдельные объекты охраны выделены, обеспечение суверенитета и территориальной целостности государства. При этом последний является неотъемлемым составляющим самого понятия суверенитет государства.

В-четвертых, именно устойчивое развитие Российской Федерации, её оборона и безопасность (сформулированные в понятии национальная безопасность) являются необходимыми условиями экономической и политической независимости государственной власти, выражающей волеизъявление народа.

Таким образом, обеспечение национальной безопасности является необходимым условием сохранения суверенитета государства, а её определение составной частью дефиниции суверенитет государства. Это в значительной степени облегчает понимание конституционно-правовой основы самого термина национальная безопасность, и является очень важным для современной России, в период укрепления конституционно-правовых начал национальной безопасности. Без этого невозможно создать устойчивую систему безопасности вообще. Это так же играет большую роль для определения конституционно-правовой базы входящих в неё понятий, которые в Стратегии включены в основные стратегические национальные приоритеты. К ним относятся: национальная оборона, государственная и общественная безопасность. Последние в свою очередь направлены на предотвращение внутренних и внешних угроз, могущих возникнуть перед Российской Федерацией на том или ином этапе её развития.

Исходя из этого, представляется обоснованным мнение Прохожева А.А., что всю структуру системы национальной безопасности необходимо делить на внутреннюю и внешнюю безопасность¹. Российский же подход к обеспечению национальной безопасности на современном этапе в основном направлен на реализацию целей и задач внутренней безопасности,² при помощи осуществления основных стратегических интересов и приоритетов страны³. Так одними из ключевых являются: развитие демократии и гражданского общества, повышение конкурентоспособности национальной экономики; обеспечение незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации; превращение Российской Федерации в мировую державу в условиях многополярного мира; повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, а также высоких стандартов жизнеобеспечения; развитие национальной инновационной системы и инвестиций в человеческий капитал; развитие науки, технологии, образование, здравоохранение и культура, путем укрепления роли государства и совершенствования государственно-частного партнерства; поддержание экологии живых систем и рациональное природопользование, за счет сбалансированного потребления, развития прогрессивных технологий и целесообразного воспроизводства природно-ресурсного потенциала страны и т.д.⁴ Исходя из этого, национальную безопасность принято классифицировать по следующим основаниям:

1. В зависимости от объекта, интересы которого защищаются от внутренних и внешних угроз, выделяются такие виды безопасности как:

- безопасность личности - ее права и свободы (ст. 2, ст. 21, ч. 1 ст. 56 и т.д. Конституции РФ). Данный вид безопасности присутствует во всех дру-

¹ Стоит отметить, что любая классификация является условной, но именно такое деление является весьма полезным, так как позволяет четко классифицировать те или иные концептуальные подходы к решению проблем обеспечения национальной безопасности.

² Прохожев А.А. Общая теория национальной безопасности. М. 2002. С 32-40.

³ Рассматривается стратегия, так как именно она является базовым документом в формировании внутренней и внешней политики государства по обеспечению национальной безопасности, на каждом этапе его развития.

⁴ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации ч. III.

гих видах безопасности и более того является основной целью российского государства. Под безопасностью личности понимается, способность и готовность государства, общества и индивидов ограждать и освободить себя от опасностей и угроз для жизни и здоровья, имущества, а так же фундаментальных гражданских ценностей – законных прав и свобод¹.

- безопасность общества - его материальные и духовные ценности (ст. 25, ст. 35, , ст. 36, п. «б» ч. 3 ст. 72 и т.п. Конституции РФ);

- безопасность государства - его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность (ст. 4, ч. 5 ст. 13 и ч. 3 ст. 55 и т.п. Конституции РФ);

- безопасность иных объектов (к таким, например, можно отнести, объекты, охрана которых регламентируется экологическим, информационным, техническим и т.п. законодательством).

2. В зависимости от характера угроз, стоящих перед государством на определенном этапе развития:

- безопасность от угроз природного характера (угрозы наводнения, селей, сейсмической активности, пожаров и т.п.);

- безопасность от угроз социального характера (безопасность от военных угроз; угроз экономического, демографического, миграционного характера и т.п.);

- безопасность от угроз антропогенного характера (угрозы экологические, антропогенного и техногенного характера и т.п.).

3. В зависимости от сферы или области жизнедеятельности, в которой проявляется та или иная угроза:

- военная безопасность. К ней относится, прежде всего, защищенность жизненно-важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз в оборонной сфере;

¹ Выборнов В.Я. Развитие и безопасность (Опыт стран Востока и Россия). М.: Восточная литература. РАН, 1997. С. 77.

- социальная безопасность (которая представляет собой состояние защищенности личности, социальных групп и общностей от угроз нарушения их жизненно важных интересов, прав, свобод.

Постоянным объектом социальной безопасности в общем виде является личность, ее жизненно важные права и свободы в социальной сфере жизнедеятельности общества: право на жизнь; на свободу труда и его оплату; на бесплатное лечение и образование; доступный отдых; гарантированную социальную защиту со стороны государства);

- политическая безопасность (которая на современном этапе в России характеризуется двумя основными особенностями: официально-формальными чертами и реальными (неформальными). Официально-формальная политическая безопасность представляет собой защиту власти, политики и государства от различных видов угроз, как внешних (особенности геополитического положения, международные организации, государства, демографическая ситуация, миграционные процессы), так и внутренних (снижение политической активности населения, незначительная роль политических партий, острая межпартийная борьба¹));

- экономическая безопасность, то есть такое состояние экономики и институтов власти, при котором обеспечивается гарантированная защита национальных интересов, социально направленное развитие страны в целом, достаточный оборонный потенциал». Интересы государства в сфере экономики включают, по его мнению, долгосрочный и устойчивый экономический рост, повышение конкурентоспособности экономики, рост благосостояния граждан²;

- экологическая безопасность как основной принцип охраны окружающей среды, в соответствии с которым любая деятельность, связанная с вредным воздействием на окружающую среду, а также предусматриваемые в

¹ Дармокрик В.Ф. Политическая безопасность в современной России : автореферат диссертации ... кандидата политических наук : - Саратов, 2007. С. 4-5.

² Сенчагов В.К. Как обеспечить экономическую безопасность России // Российская Федерация сегодня. № 6, 2007. С. 15.

законодательстве и осуществляемые на практике правовые и иные природоохранные меры должны оцениваться с позиций экологической безопасности¹;

- информационная безопасность то есть состояние защищенности информационной среды общества, обеспечивающее ее формирование, использование и развитие в интересах граждан, организаций, государств.

Данная классификация позволяет рассматривать национальную безопасность как единую систему видов безопасности, каждый из которых является самостоятельной подсистемой со своими характерными чертами и особенностями. Все объекты безопасности тесно связаны между собой и подрыв одного из них не может не повлиять на безопасность других.

Исходя из этого демографическое законодательство уместно классифицировать по следующим основаниям:

1. По юридической силе:

– Конституция Российской Федерации (ч. 5 ст.13, ч. 3 ст. 37, ч. 3 ст. 55, ч.1 ст. 56, п. «м» ст. 71, п. «б», «д» ст.72, ч. 2 ст.74,ч. 1 ст. 82, п. «д» ст. 114, п. «ж» ст. 83);

– международные договоры Российской Федерации²;

– общепризнанные принципы и нормы международного права³;

– федеральные конституционные законы⁴;

– Федеральный закон РФ «О безопасности», иные федеральные законы и нормативные правовые акты Российской Федерации⁵;

– законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;

¹ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник для вузов. М., 1998. С. 45.

² Договор о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г. // Бюллетень международных договоров. 2000. № 12

³ Хартия европейской безопасности // Конституции государств Европы: В 3 т. М.: Норма, 2001. Т. 3. С. 372.

⁴ Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 3754; Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

⁵ Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г.

– нормативные правовые акты органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции в области безопасности.

2. Исходя из компетенции субъектов все нормативно-правовые акты и отдельные нормы, так или иначе затрагивающие отношения в области национальной безопасности, возможно разделить условно на четыре группы:

- первая группа регламентирует права и обязанности Совета Безопасности Российской Федерации¹, Вооруженных сил Российской Федерации², Федеральной службы внешней разведки Российской Федерации³, Федеральной службы безопасности Российской Федерации⁴, органов внутренних дел Российской Федерации⁵, внутренних войск МВД Российской Федерации⁶, формирований гражданской обороны⁷ и др. Данная группа норм определяет полномочия органов государственной власти по обеспечению осуществления прав и свобод человека и гражданина.

- вторая группа упорядочивает порядок организации и деятельности органов государственной власти, создающих условия безопасного проживания⁸.

- третья группа устанавливает полномочия органов местного самоуправления по обеспечению безопасности жизнедеятельности населения муниципальных образований¹.

¹ См. например: Указ Президента РФ от 28 марта 1998 г. № 294 «Об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1536.

² См. например: Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

³ См. например: Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 143.

⁴ См. например: Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

⁵ См. например: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (часть I). Ст. 7020.

⁶ См. например: Федеральный закон от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 6. Ст. 711.

⁷ См. например: Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 799.

⁸ См. например: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

- четвертая группа определяет права и обязанности граждан, осуществление которых не должно нарушать права и свободы других лиц, а так же нормы ответственности за их нарушение².

Объективности ради, стоит отметить, что на каждом этапе исторического развития общества и государства приоритеты тех или иных видов безопасности неизбежно меняются и основной задачей государства, в соответствии с этим, становится достижение в каждый временной период определенного рационального паритета между различными видами безопасности. На сегодняшний день в соответствии с политическими и законодательными инициативами Президента РФ и парламентских партий³ основным приоритетом обеспечения национальной безопасности в России является демографическая безопасность, так как угроза демографического кризиса ставит под вопрос территориальную целостность и суверенитет российского государства в целом. Стоит отметить, что отсутствие отдельного пункта о демографической политике в Стратегии национальной безопасности, а лишь только упоминание данного словосочетания в п. 10 и 45, объясняется, по нашему мнению, вероятно, существованием Концепции демографической политики, которая является базовой в формировании данного вида политики и ничуть не умаляет значение демографической безопасности в системе обеспечения безопасности национальной.

Суверенитет является основой конституционного строя нашего государства. Государство как представитель народа России может выражать волю своих граждан, обеспечивать их права и свободы, только тогда, когда оно является суверенным. Как верно, отмечает Баглай М.В., «за лаконичностью ст.

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ 2003. № 40. Ст. 3822.

² Уголовный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях и т.п.

³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 30 ноября 2010 г. // Российская газета.-2010.-№5350; съезды партии «Единая Россия» 14.09.2010, 12.10.2010, 22.11.2010, 02.12.2010, 13.12.2010, 24.12.2010, 11.01.2011 г. URL: www.er.ru (дата обращения 15.01.2011); итоги года с Президентом России Д.А. Медведевым 25 декабря 2010 г. URL: www.kremlin.ru (дата обращения 15.01.2011). URL: <http://www.ldpr.ru>, <http://kprf.ru>, <http://www.spravedlivo.ru> (дата обращения 28.12.2013 г.).

4 Конституции РФ чувствуется обеспокоенность государства за сохранение своей территориальной целостности и неприкосновенности территорий»¹. Положение о неприкосновенности территории является важным аспектом суверенитета. Часть 3 ст. 4 Конституции РФ обращена вовне государства и тем самым призвана особо подчеркнуть неприемлемость, чьих бы то ни было притязаний на территорию Российской Федерации. Это означает решимость российского государства защищать свою территориальную целостность в случае нападения или демографической экспансии.

Изменение численности населения может быть рассмотрено в рамках ситуации обеспечения государственного суверенитета². С позиции современных подходов к данной проблеме, государство может считаться суверенным, только при условии, что оно реализует волю народа и что его система управления демократична.

Государство - единственный субъект политического процесса, который обладает суверенитетом. Категории нация – государство и суверенитет имеют два аспекта. Внутренний аспект, связан со свободой выбора каждым народом своего пути экономического развития, политического режима, а также наличием собственного законодательства. Внешний аспект характеризуется невмешательством государств во внутренние дела друг друга, их равенство и независимость³.

Являясь формально равными с юридической точки зрения, государства различаются по своей территории, численности населения, объемами природных ресурсов, экономическому и военному потенциалу, социальной стабильности, политическому авторитету. Эти различия, по мнению М.А. Харченко, резюмируются в независимости государств по национальной мощи.

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: - Норма. -М., 2009. С.147-152.

² Харченко М.А. Демографические процессы как угроза и условие обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Дис. ... канд. политич. наук.- Ставрополь, 2008. С. 49-51.

³ Хропонюк В.Н. Теория государства и права: -М., -1995. С. 61.

Каждое государство взаимодействует с другими субъектами международного политического процесса через внешнеполитическую деятельность. Внешняя политика любого государства опирается на мощный экономический, ресурсный, научно-технический, культурный, демографический и военный потенциал. Их сочетание определяет возможность внешнеполитической деятельности государств на тех или иных направлениях, иерархию приоритетов в постановке и реализации тех или иных целей.

При уменьшении населения определенного государства возникают угрозы как прямые, так и косвенные со стороны других государств в виде экспансии как явной, так и скрытой на политический, экономический, научно-технический, культурный и даже территориальный потенциал государства. При росте населения государство начинает проводить более активную политическую деятельность, направленную на расширение сферы собственного влияния, для достижения собственных внешнеполитических целей.

Российские демографы на протяжении многих лет пытаются привлечь внимание общества и государства на проблему депопуляции населения. Но пока количественные показатели населения не переступили критическую черту, государственная власть не обращалась к данной проблеме. О важности и актуальности демографического положения России впервые было заявлено в послании Президента Российской Федерации В.В. Путиным Федеральному Собранию в 2000 г¹. В последующие годы акцент на демографическую политику делался еще не раз.

С 2000 г. законодательство в сфере демографической политики кардинально изменялось и совершенствовалось. Федеральные программы, стратегии, концепции, созданные в последние годы свидетельствуют, об обеспокоенности российских властей остро стоящей перед Россией, проблемой недостаточного народонаселения на столь обширной территории.

Такой интерес к данной проблеме не случаен. Россия, возглавляет список стран с наименьшей плотностью заселения своих территорий. Две

¹ Российская газета (Федеральный выпуск). 2000. 3 июля.

трети российской территории заселены так же, как и в эпоху неолита (каменного века), - менее одного человека на один километр¹.

На сегодняшний день, при общей положительной динамике в основных демографических показателях, население Российской Федерации с 2001 г. по 2011 г. сократилось с 146,3 млн. человек до 142.9 млн. человек соответственно. И по прогнозам российской службы государственной статистики с 2011 г. по 2031 г. численность населения уменьшится еще на приблизительно 3 млн. человек². Данные статистические показатели наглядно свидетельствуют о прямой угрозе потери суверенитета России, а, следовательно, и национальной безопасности России в целом.

§ 2. Демографическая политика в России: проблемы определения дефиниции.

Безусловно, что на сегодняшний день основными направлениями обеспечения национальной безопасности России являются стратегические национальные приоритеты, которыми определяются задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства³. Бесспорно, что в настоящее время, одним из таких приоритетов для Российской Федерации, в настоящее время, является стабилизация численности населения.

Российская Федерация отличается обширностью территории. Именно по этому, основным направлением политики внутренней безопасности, обеспечивающим устойчивое демократическое развитие, является сбалансированная и эффективная региональная политика. Оптимальное соотношение

¹ См.: Антонов А.И. Демографическое будущее России: Депопуляция навсегда? // Социс. 1999. № 3. С. 85.

² Предположительная численность населения Российской Федерации до 2030 года. URL: [http://: gks.ru](http://gks.ru).

³ Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г. // СЗ РФ от 18 мая 2009 г. № 20. Ст. 2444.

интересов центра и регионов позволяет устойчиво развиваться всем субъектам независимо от природно-климатических, социально-экономических и этнополитических условий. С данной точки зрения особую угрозу суверенитету России представляет большой разрыв в количестве, качестве¹ и равномерности заселения территорий. Российская Федерация является самым большим государством мира с территорией в 17 075 400 км² или 11,46 % площади всей суши Земли, или 12,65 % заселённой человеком суши. При этом её территориальное пространство крайне неравномерно заселено, о чем можно судить по предварительным итогам Всероссийской переписи населения², в соответствии с которой численность постоянного населения Российской Федерации на 1 января 2011 г. составляла 142,9 млн. человек и только за 2010г. уменьшилась на 48,3 тыс. человек, или на 0,03%³. Население Центрального федерального округа - 38,4 млн. на площади 600 400 км², Дальневосточного федерального округа - 6,3 млн. на площади 5 743 600 км², Приволжского федерального округа - 29,9 млн. на 1 077 400 км². И по прогнозам федеральной службы государственной статистики эти показатели станут еще ниже⁴.

Таким образом, имеет место наличие демографического кризиса, проблемы, которая является не только угрозой национальной безопасности, но и вообще ставит под вопрос существование самого российского государства как суверенной единицы. В свою очередь, Россия далеко не первое государство в мире, столкнувшееся с демографическими проблемами.

Демографические процессы были предметом рассмотрения мыслителей, начиная с древнейших времен⁵. Так у Конфуция, Геродота, Платона, Аристотеля можно найти рассуждения о взаимосвязи демографических и по-

¹ Под качеством в данном контексте понимается: уровень жизни, преступность, уровень наркомании и алкоголизации и т.п.

² URL: <http://www.perepis-2010.ru/message-rosstat.php> дата обращения 04.04.2014.

³ URL: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d01/65ozshisl28.htm (дата обращения 25.09.2014).

⁴ См.: Предположительная численность населения Российской Федерации до 2030 года. Статистический бюллетень. М., 2010.

⁵ См. подробнее: Харченко М.А. Демографические процессы как угроза и условие обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Дис. ... канд. политич. наук.- Ставрополь, 2008. С. 30-35.

литических процессов¹. Рассмотрение степени соотношения рождаемости, смертности, численности населения с формой государственного устройства, с типом власти отражены в трудах мыслителей средневековья Ф. Аквинского, Н. Макиавелли, Т. Мора, Т. Кампанеллы и других, в том или ином виде, прослеживается анализ соотношения демографических показателей с формой государственного устройства². Представители экономической, философской и социально-политической мысли Нового времени, такие как Н. Барбон, А.П. Вольтер, М.В. Ломоносов, Д.И. Менделеев, Ш.-Л. Монтескье, У. Пети, А.Н. Радищев, Ж.-Ж. Руссо, В.Н. Татищев, Д. Уильям и др. сравнивали формы правления в их связи с демографическими процессами как условие процветания государства³.

Вопросам демографии в зарубежной литературе посвящено множество работ, еще больше этой теме уделяется внимание в периодической печати. Значительный объем современных работ по данной теме объясняется большой актуальностью и сложностью решения множества проблем, порождаемых неэффективной политикой федеральных и региональных властей в области демографии.

Сфера деятельности любого государства связанная с отношениями в области обеспечения демографии и демографической безопасности в самом общем виде логично назвать «демографической политикой» или «политикой народонаселения» (population policy)⁴. Однако при всей очевидной значимости для российского государства, определение данному термину, до сих пор, ни в одном нормативно-правовом акте не закреплено. Более того следует

¹ Конфуций. Сочинения. - М., 2003. С. 163-215; Античные историки. - В 2-х т. - М., 1990.- Т. 2. С. 56-63; Платон. Сочинения. - М., 1996. С. 16-48; Аристотель. Сочинения. - М., 1997. С. 3-18.

² Ткаченко Н.Н. Демографическая правовая политика в контексте национальной безопасности России: Дис. ... канд. юр. наук: 23.00.02 : Ростов-на-Дону, 2009.

³ См.: История экономических учений. - М., 1987; Вольтер. Философические повести. - М., 1983; Руссо Ж.-Ж. Общественный договор. - М., 1996. Монтескье Ш.-Л. О духе законов. - М., 1999; Ломоносов М.В. Избранные социально-экономические произведения. - М., 1985; Менделеев Д.И. Заветные мысли. - М., 1995; Менделеев Д.И. Проблемы экономического развития России. М., 1960.

⁴ См. подробнее: Paul R. Ehrlich Demography and Policy: A View from Outside the Discipline.

констатировать, что в Российской Федерации вообще практически отсутствует систематизированное законодательство в этой области. В свою очередь в науке так же нет единства мнений о понятии и составляющих демографической политики. Часто происходит смешение социальной, миграционной, демографической и семейной политики, что является причиной дублирования функций различных звеньев управленческой системы и как следствие неэффективности всей политики в целом.

Полагаем, что демографическая политика является отдельным видом государственной политики, имеющая собственные предмет, объект и субъект регулирования. Данного подхода придерживаются многие российские ученые. Так, например, Д.И. Валентей в своем кратком определении рассматривал демографическую политику как управление воспроизводством населения¹. Большой теоретической ценностью обладает интерпретация В.Г. Глушковой, в которой демографическая политика определяется государственной системой мер, воздействующих на естественное движение населения и достижение определенных демографических результатов². Похожее определение, дается М.А. Клуптом: «Демографическая политика представляет собой комплекс мер, принимаемых государством с целью повлиять на режим демографического воспроизводства в заданном направлении»³. Аргументированным обоснованием самостоятельности демографической политики представляется позиция А.И. Антонова и В.А. Борисова считающих, что «системная демографическая политика, решающая стратегические задачи сохранения целостности государства, охватывает все сферы народного хозяйства, но не передоверяет выполнение ряда задач отдельным министерствам и ведомствам»⁴.

¹ Основы теории народонаселения. / Под ред. Д. И. Валентея. М., «Высшая школа», 1973. С. 29

² Демография: Учебное пособие / Под ред. проф. В. Г. Глушковой — М.: КНОРУС, 2004. С. 206.

³ Демография и статистика населения: Учебник / И. И. Елисеева, Э. К. Васильева, М. А. Клупт и др.: под ред. И. И. Елисеевой. — М.: «Финансы и статистика», 2006. С. 497

⁴ Динамика населения России в XXI веке и приоритеты демографической политики / А. И. Антонов, В. А. Борисов. — М.: Ключ-С, 2006. С. 91

Исходя из этих и иных определений необходимо особо обозначить, что миграционная, семейная, социальная и т.п. виды государственной политики, являются только составляющими демографической политики и не в коем случае не должны подменять её. Другими словами данный подход предполагает скорее переориентацию всей социальной, экономической и прочей общественно-государственной деятельности на интересы реализации демографической политики, нежели подчиненность последней социально-экономическим и другим государственным целям.

К сожалению, российская действительность указывает на обратное. Конституционно-правовые основы демографической политики настолько размыты¹, что соответственно и вся нормативно-правовая база в этой области зачастую является противоречивой, а её применение неизбежно ведет к коллизиям. Так, например, 8 мая 2007 г. Минобрнауки России утвердило Концепцию государственной политики в отношении молодой семьи². В том же году, спустя 5 месяцев (9 октября 2007 г.), Президентом РФ утверждается Концепция демографической политики РФ на период до 2025 г., предполагающая решение аналогичных задач, а ответственным за реализацию данной концепции фактически было назначено Минздравсоцразвития России. Последнее также осуществляло мониторинг региональных программ демографического развития, разработку и выполнение планов мероприятий по реализации демографической политики. Иными словами два разных ведомства в одно и то же время занимались смежными вопросами, дублируя работу друг друга, и таким образом неэффективно используя государственные ресурсы. Проблематичность данной ситуации именно в том, что для указанных государственных органов исполнение задач демографической функции государства не являлась основным направлением деятельности.

¹ Так в Конституции РФ получили закрепление только социально-экономическая и миграционная функции государства.

² Письмо Министерства образования и науки РФ от 18 мая 2007 г. № АФ-163/06 // Вестник образования России. 2007. № 17, № 18.

Кроме того, возложение на Минздравсоцразвития России полномочий по осуществлению демографических функций было осуществлено без учета того, что последнее не имело в своем составе ни одного исследовательского, образовательного или иного учреждения, прямо занимающегося этими проблемами¹. В 2012 г. Минздравсоцразвития Российской Федерации было преобразовано в Министерство здравоохранения Российской Федерации и Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации². Последнему, в свою очередь переданы функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере демографии. Однако это так же не внесло ясности в вопросе определения результативности деятельности министерства в области демографической политики.

В силу значимости демографической безопасности в России, механизм непосредственного решения этой проблемы, как правило, подразумевает формирование специально выделенного государственного органа, обладающего специально созданными структурными подразделениями на региональных уровнях, и необходимыми ресурсами. Однако на практике такой орган не существует. И, по нашему мнению, его создание может привести к ситуации, когда координирующий орган будет отвечать за действия других органов. В итоге общая эффективность деятельности этих органов в демографической сфере ставится под знак вопроса. Кроме того, демографическая функция государства включает в себя разнообразные общественные отношения, возникающие в данной области, регулирование которых осуществляется на основе многочисленных нормативных актов по различным направлениям государственной политики. Это так же ставит под сомнение эффективность создания специализированного органа в сфере демографической политики.

¹ Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 29 октября 2010 г. № 938 «Об утверждении перечней федеральных бюджетных и федеральных казенных учреждений, находящихся в ведении министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации» // Бюллетень трудового и социального законодательства Российской Федерации. 2010. № 12.

² Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012 г. № 22. Ст. 2754.

Видится, что существующий механизм правового регулирования демографической политики является относительно достаточным, хотя и далеко не окончательно сформированным. С учетом реалий сегодняшнего дня, вполне логично, что демографическая политика, включающая в себя множество направлений, предполагает создание органов на федеральном и региональном уровнях, так или иначе выполняющих демографическую функцию. Недостатками же такого регулирования, является отсутствие квалифицированных специалистов в демографической сфере, а так же консолидации усилий органов государства по решению демографических задач, с последующим контролем над полученными результатами.

Любое государство мира в зависимости от исторических, национальных и других факторов определяет свое внутреннее устройство. Как правило, государства с большой площадью территории или многонациональным составом населения наиболее часто отдают предпочтение федеративной форме государственного устройства¹. Это происходит по двум причинам: во-первых, в силу невозможности эффективного демократического управления из одного центра, а во-вторых, по соображениям наиболее оптимального решения национального вопроса. Но в любом случае, устанавливая ту или иную форму государственного устройства, конституция любого государства распределяет или наоборот концентрирует властные полномочия, тем самым предопределяя правовую основу решения проблем общественного развития. Одной из таких проблем, на сегодняшний день, наиболее остро стоящих перед Российской Федерацией, является катастрофическая убыль народонаселения².

Значительный объем современных работ по данной проблеме объясняется большой актуальностью и сложностью решения множества вопросов, порождаемых неэффективной политикой федеральных и региональных вла-

¹ См.: Конституции России; США; Канады; ФРГ; Австралии; Бразилии; Мексики; Нигерии; Индии; ЮАР // Сухарев А.Я. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. М., 2003.

² Объективности ради, стоит отметить, что демографические проблемы свойственны и для государств с унитарной формой правления.

стей в области демографии. Но необходимо отметить, что многие демографические проблемы, возникающие в том или ином государстве, имеют диаметрально-противоположные различия по отношению друг другу. Так, например, если рассматривать демографическую политику США¹, Бразилии², Индии³, Китая⁴ - то она направлена на снижение неконтролируемого роста численности населения, политика Германии⁵, Японии⁶, Франции⁷, – на проблему старения нации. Но, тем не менее, демографическая политика, проводимая в этих странах дает положительные результаты.

Однако наибольший интерес представляет зарубежный опыт демографической политики именно в государствах с федеративной формой устройства, поскольку Россия далеко не первое союзное государства, столкнувшееся с подобной проблемой.

Так, современная Германия наряду с государствами Северной Европы и Америки обладает образцовой системой социального обеспечения. Однако правовые основы этой системы были заложены еще во время О. Бисмарка: страхование от несчастного случая, отпуск и выплаты по болезни, на случай инвалидности и т.д.

Все правовые нормы, составляющие основу системы социального обеспечения в Германии, возможно разделить на три основных группы, в зависимости от органа реализующего эти нормы:

¹ Paul R. Ehrlic Demography and Policy: A View from Outside the Discipline. С. 104.

² Шварцман С. Демографическая трансформация Бразилии. URL: <http://www.brasemb.ru/ru/about/people/demography> (дата обращения 27.09.2011).

³ Грачева М. Современная демографическая ситуация в Индии. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2010/0425/student03.php> (дата обращения 27.09.2011).

⁴ Ван Дун. Демографические процессы в Китае во второй половине XX в.: Дис... канд. экон. наук. М., 2002. С. 52.

⁵ См. подробнее: Сорокина А.А. Старение нации. Тезисы докладов и сообщений научной конференции студентов-стипендиатов Оксфордского Российского фонда. Издательство Уральского Университета, 2009; Панфилов И.Д. Демографическое развитие Германии и Франции (от противостояния к сотрудничеству): Дис. ... д-ра экон. наук. М., 2004. С. 245-274.

⁶ Трухин М.А. Особенности демографического развития населения Японии: Дис. ... канд. экон. наук: М., 2002. С. 7.

⁷ URL: <http://www.rbcdaily.ru/2008/05/21/focus/344811> (дата обращения 05.04.2011).

- Нормы, устанавливающие социальные выплаты, которые производятся непосредственно частными страховыми компаниями.
- Нормы, закрепляющие социальные выплаты, которые сгруппированы по различным основаниям и реализуются непосредственно государством (например, в зависимости от социальной принадлежности человека).
- Нормы, которые действуют только при возникновении определенных условий (одним из таких условий, например, является признание человека нетрудоспособным). Непосредственной реализацией этих норм занимается как специально созданные государственные органы, так и частные страховые компании.

Финансовой основой реализации первой группы норм являются фонды социального страхования. В основе их деятельности лежит принцип тесного взаимодействия между друг другом. (например, застрахованные, подвергшиеся определенному риску, объединяются в группы взаимопомощи, распределяя нагрузку между собой равномерно, уменьшая тем самым тяжесть возможных последствий для отдельного человека. Сам фонд как и в многих других страховых организациях в мире, формируется за счет страховых взносов, благодаря которым застрахованное лицо получает право на получение услуг при наступлении страхового случая. При этом стоит особо подчеркнуть что сфера социального страхования в Германии в большей степени является общеобязательной и осуществляется в принудительном порядке). Государство принимает непосредственное участие в социальном страховании, определяя размер обязательных взносов в зависимости от доходов. Следует так же отметить, что средств, поступающих в фонды социального страхования за счет взносов, недостаточно для покрытия расходов на выплаты по страховым случаям, поэтому государство регулярно осуществляет субсидирование данной сферы. Только пенсии и пособия по безработице при наступлении страхового случая зависят от размера взносов застрахованных.

Финансовой основой реализации второй группы норм являются непосредственно средства налогоплательщиков. Так как право на получение вы-

плат приобретается не за счет взносов в фонды страхования, а исходя из учета социального положения каждого, а так же наступления конкретных условий, перечень которых устанавливает государство.

Реализация норм третьей группы, предполагает социальное обеспечение по признаку нуждаемости. Нуждающимися признаются лица не имеющие доходов и не получающие достаточных выплат за счет реализации норм, входящих в первые две группы. Таким образом, социальное обеспечение по нуждаемости финансируется полностью за счет государства и не зависит от взносов налогоплательщиков или социального статуса человека.

Основными направления реализации норм регулирующих порядок формирования и реализации социальных выплат в Германии, являются: медицина; пенсионное обеспечение, выплаты, зависящие от наступления конкретных условий (например, несчастный случай, уменьшение трудоспособности, безработица).

Частные страховые компании фактически приравниваются к государственным учреждениям. Их решения по юридическому характеру являются административными актами, но в отличие от последних, они обладают гораздо большей самостоятельностью в организационной и финансовой сферах. Цели и задачи они реализуют в форме косвенного самоуправления, состоящего из специализированных органов (собрания представителей и правления, состоящих из представителей застрахованных и представителей работодателей). Оформляются страховые случаи в виде двух основных документов: медицинской страховки и страховки по нуждаемости в уходе.

Еще одним субъектом социального страхования является работодатель. Им осуществляются страховые взносы от несчастного случая на производстве. Данные денежные средства поступают в общий фонд и расходуются на нужды всех застрахованных.

Таким образом, взносы, поступающие в фонд пенсионного страхования перераспределяются в пользу тех лиц, которые в данный момент непосредственно реализуют свое право на пенсионные выплаты. Германская пенсион-

ная система охватывает огромное количество категорий населения, подлежащих обязательному пенсионному страхованию. Такими по германскому являются:

- наемные рабочие; работники, осуществляющие свою деятельность по договору найма или получающие жалованье, трудоустроенные инвалиды, учащиеся, военнослужащие. Размер взносов с таких категорий граждан ограничивается верхним пределом и периодически пересматривается правительством с учетом инфляции в стране;

- отдельные категории граждан (лица творческих профессий: художники, артисты, журналисты, ремесленники, фермеры и пр.).

Те категории самозанятого населения, которые не попали в список лиц, обладающих правом обязательного пенсионного страхования, имеют возможность вступать, при наличии профессионального стажа деятельности пять и более лет, в государственную систему добровольно:

- родитель, находящийся в отпуске по уходу за ребенком до 3 лет, продолжительность которого составляет один год;

- лица, имеющие право на получение отдельных видов пособий (например, по болезни или по безработице и т.п.);

- лица, осуществляющие уход за престарелыми или инвалидами.

Закон о пенсионном страховании устанавливает возраст, по достижении которого гражданин имеет право на получение пенсионных выплат (стандартная пенсия по старости предусмотрена по достижении гражданином 65 лет), но при условии, если он в течение определенного срока выплачивал пенсионные взносы и таким образом приобрел необходимый страховой стаж (в период страхового стажа так же засчитываются периоды, когда взносы не вносились по уважительным причинам). При этом закон предусматривает минимальный страховой стаж (составляет пять лет), который должен включать лишь период фактической уплаты взносов. В случае, если такой стаж отсутствует, у лица не возникает права на пенсионные выплаты.

У женщин право на пенсию по старости возникает в 60 лет (при страховом стаже 15 лет), если не менее 10 лет стажа приобретено после достижения 40-летнего возраста. Безработным, не имевшим работы 52 недели в течение последних 1,5 лет, пенсия по старости может назначаться по достижении 60 лет при страховом стаже 15 лет. В этом случае требуется выполнить и дополнительное условие о 3-летнем страховом стаже в течение последних 10 лет перед обращением за пенсией.

Помимо пенсий по старости государственная пенсионная система предусматривает также предоставление пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца. Пенсии по инвалидности назначаются в связи с полной или частичной утратой трудоспособности лицам, не достигшим 65-летнего возраста, при наличии страхового стажа не менее 3 лет в течение последних 5 лет. В этом случае в страховой стаж могут засчитываться также периоды, когда взносы не уплачивались по уважительным причинам (например, в связи с уходом за ребенком и т.п.). Если причиной инвалидности является производственное увечье, то никакого страхового стажа не требуется. По достижении 65 лет выплачивается стандартная пенсия по старости.

Размер пенсии зависит от степени утраты профессиональной или общей трудоспособности. Пенсия по случаю потери кормильца предназначена для частичной компенсации иждивенцам той помощи, которую они получали от кормильца в качестве основного источника средств существования. Право на пенсию имеет супруг (а), если он (она) достиг 45-летнего возраста; является инвалидом; осуществляет уход за ребенком младше 13 лет или ребенком-инвалидом. При соблюдении одного из перечисленных условий пенсия назначается и выплачивается в течение трех месяцев после смерти в размере 100 %, а затем в размере 60 % пенсии по инвалидности умершего кормильца, которую он получал или на которую он имел бы право в случае наступления инвалидности. Если вдова (вдовец) имеет работу и получает больше установленной суммы, то размер пенсии по случаю потери кормильца сокращается.

Ребенку, потерявшему одного из родителей, пенсия предоставляется в размере $1/10$ пенсии по инвалидности умершего кормильца, а круглому сироте – в размере $1/5$. Как правило, пенсия по случаю потери кормильца выплачивается до достижения ребенком 13 лет, а учащемуся – до 27 лет.

Расходы на социальные услуги в Германии составляют десятую часть от бюджета на социальные нужды. Объем же социальных услуг за последние 15 лет возрос примерно в 2 раза. Несмотря на это, защитники социального государства в ФРГ считают, что расходы на социальные услуги могли быть и большими.

Социальные услуги в ФРГ финансируются из распределительных федеральных фондов, например из фондов социального страхования, налогов, пожертвований и т.п. Их целью и содержанием являются улучшение, поддержание и защита жизненных условий малоимущих и неимущих слоев населения. Гарантированная система социальных услуг существует для граждан с момента их рождения; иностранцы, проживающие в ФРГ, также пользуются социальными услугами. Оказание социальных услуг в ФРГ опирается на правовую базу федерального законодательства и законодательства федеральных земель, поэтому в случае возникновения недоразумений в силу вступает федеральный закон.

Научные деятели и общественность в Австрии выражают свое озабоченность по поводу снижения рождаемости ниже уровня простого воспроизводства, однако правительство настаивает на том, что его политика в отношении рождаемости основывается на принципах невмешательства, она полностью отвечает праву каждого человека на планирование семьи.

Федеральными властями была разработана система нормативно-правовых актов, оказывающих непосредственное влияние на демографически еопказатели, касающаяся в частности специальной компенсационной системы семейных расходов, которая предусматривает помощь из общественных фондов всем семьям с детьми. Таким образом, нормативно-правовая основа семейной политики строится на том, что все работоспособное население

страны должно вносить свой вклад в своего рода «межличностный фонд перераспределения», который в свою очередь осуществляет финансирование семей с детьми. При определении размера пособий и льгот самым важным является число детей в семье, а не доходы семьи, как это принято в ряде других стран.

Впервые в Австрии из общественных средств начали предоставлять семьям субсидии на продовольствие еще в 1948 г. С 1950 г. То есть, все работающие по найму стали получать пособия на детей, которые финансировались предпринимателями. В 1954 г. система семейных компенсаций охватила все население. Для непосредственной реализации нормативно-правых актов был создан Компенсационный фонд семьи, которому были переданы все полномочия по выдаче семейных пособий. Благодаря данным мерам правительству удалось обеспечить значительный рост суммы, выплачиваемой по пособиям семьям.

Стоит отметить, что пособия выдаются не только лицам, постоянно проживающим в Австрии, но иностранцам, при условии если они работают в стране не менее трех месяцев и на легальном основании или постоянно проживают в Австрии не менее пяти лет. В соответствии с данными нормативно-правовыми документами, пособие выплачивается 14 раз в году. При этом размер и количество выплат пособия варьируется в зависимости от социального положения ребенка и родителя (инвалидность, обучение и т.п.).

Закон так же предусматривает круг лиц, осуществляющих выплаты по пособиям. Например, наемные рабочие получают семейные пособия по месту работы, реципиенты определенных видов вспомоществования – от соответствующих органов, остальным пособие выдается налоговыми учреждениями. Финансирование данного вида выплат в основном осуществляется из средств, поступающих от государства и органов власти девяти провинций, которые выделяют средства из налоговых поступлений, а так же от предпринимателей. Провинции делают взносы в Компенсационный фонд семьи про-

порционально числу жителей. Данный фонд находится в ведении Министерства семьи, молодежи и защиты потребителя.

Закон о защите материнства предусматривает пособие в связи с рождением ребенка, выплачиваемое после прохождения медицинских осмотров в три срока, а также оплаченный отпуск до и после родов. Последний имеет продолжительность восьми до двенадцати недель. После его окончания женщина имеет право на неоплачиваемый отпуск до достижения ребенком одного года плюс четыре льготных недели. Как и в других правовых актах, в том числе и российских, на протяжении всего этого срока женщина не может быть уволена с работы. Послеродовой отпуск оплачивается из фонда страхования по безработице в размере 10 евро в день для замужней женщины и 14 евро в день для одинокой матери.

Демографическая политика в США выражена наименее отчетливо, в то же время фактически нормативно-правовая система государства, основываясь на статистических данных, направлена на значительное увеличение иммиграционных показателей прироста населения. По мимо этого государство ввело ряд статей в налоговый кодекс, которые направлены на поддержку семей с детьми. Возможно, это обусловлено тем, что демографическая ситуация в США выглядит сегодня более благоприятной, чем в остальных развитых государствах мира, а также доминирующим положением страны в мире, привлекательностью для мигрантов и возможностями их селективного отбора в интересах страны.

В США 90-е гг. прошлого столетия были рекордными по миграционному приросту населения, который составил 10 млн человек. Основная масса иммигрантов – люди в трудоспособном и детородном возрасте. Выходцы из Азии и Латинской Америки с установкой на многодетность составляют 2/3 мигрантов.

В результате миграционных вливаний за последние 20 лет уровень рождаемости растет и США лидирует по этому показателю среди индустриаль-

но развитых стран, обеспечивая расширенное воспроизводство населения. Здесь менее остра, чем в Европе, проблема старения населения.

В сложившихся условиях США могут позволить себе не форсировать принятие нового законодательства о семье и не заботиться специальными мерами о повышении рождаемости.

Отсутствие официальной доктрины демографической и семейной политики в США невозможно понять без рассмотрения более общего контекста социальной политики. Сформировавшаяся на протяжении последних десятилетий идеология социальной политики США складывается из следующих принципов:

- либеральный индивидуализм как высшая ценность;
- трудовая этика как базовый элемент системы ценностей;
- доверие к рыночным механизмам, только они способны привести общество к процветанию;
- свобода семьи как частного института, отказ от вмешательства государства в дела семьи;
- распространенность пуританизма и протестантских течений и преобладание в социальном обеспечении волонтерского подхода, а не государственных обязательств;
- влияние социального дарвинизма, провозглашающего, что выживание сильнейшего является естественным порядком вещей и общественное вмешательство в этот процесс контрпродуктивно;
- определенное оправдание расизма;
- отсутствие положения о социальной ответственности на федеральном уровне (в отличие от правительств штатов).

Главное же заключается в том, что открытая иммиграционная политика сводит к нулю необходимость проведения пронаталистской¹ демографической политики. В итоге социальная политика в США заключается в основном

¹ Пронатализм – точка зрения, согласно которой государство должно развивать такую политику в сфере семьи, которая поощряла бы рождаемость.

в социальной поддержке самых нуждающихся. До 30-х гг. прошлого века социальная поддержка обеспечивалась на уровне общин и волонтеров. В 1935 г. был принят Закон о социальном обеспечении, гарантирующий право на социальную защиту самым нуждающимся. В основном она заключалась в предоставлении услуг и натуральных выплат. В настоящее время материальная поддержка реализуется через систему налоговых льгот и кредитов: стандартных налоговых вычетов, налоговых кредитов на ребенка, налоговых кредитов на оплату услуг присмотра за детьми и другими нетрудоспособными, кредитов на усыновление. Считается, что предоставление налоговых кредитов увеличивает стимулы к труду, т.к. заработная плата становится дополнительным источником доходов. В то же время получение кредитов требует глубокого понимания системы налогообложения и поэтому малодоступно для наиболее нуждающихся. Кроме того, налоговые кредиты можно получать раз в год – по окончании налогового периода, а не тогда, когда они нужны.

В США только в 1993 г. введены обязательные неоплачиваемые отпуска по беременности и родам продолжительностью до 12 недель на предприятиях с численностью свыше 50 человек и при наличии стажа не менее 1250 часов за предыдущий год. В это время сохраняется только рабочее место.

В настоящее время социальное обеспечение США в значительной мере зависит от льгот, предоставляемых предприятиями. Как правило, крупные фирмы имеют программы поддержки семьи, включающие предоставление отпусков по семейным обстоятельствам, гибкие графики работы и неполный рабочий день, оплату детских дошкольных учреждений и др.

Эволюция иммиграционной политики Канады происходила вместе с изменениями в основных институтах, ответственных за ее разработку и проведение. А, следовательно, любое изменение их ведомственной принадлежности нашло свое отражение в основных этапах демографического развития страны.

Иммиграционная политика, как неотъемлемая часть демографической политики, играла в истории возникновения и развития Канады важнейшую

системообразующую роль. Но стоит отметить, что отношение как к самой иммиграции, так и непосредственно к иммигрантам на протяжении длительного периода времени было неоднозначным. Государственная политика в области иммиграции менялась в зависимости от внешнеполитических, социально-экономических потребностей и интересов страны, а так же от научно-обоснованных представлений о социальной и этнической организации общества.

Продолжительное время основой политики в области народонаселения Канады являлись указы генерал-губернаторов, а затем правительства. Значительное увеличение количественного состава населения за счет иммиграционного притока в период с 1890 по 1910 гг. заставил правительство страны принять специализированные иммиграционные законы, направленные на упорядочение и контроль над миграционным потоком в страну. Примером таких нормативно-правовых актов могут послужить, например, Иммиграционные акты 1906, 1910, 1952, 1976 и 2002 гг. В основы этих документов был положен механизм сдерживания иммиграционных потоков населения. Для эффективной реализации иммиграционных актов Правительство так же принимало указы¹.

Начало 60-х гг. XX века ознаменовалось принятием правительством Канады ряда нормативно-правовых актов, сконцентрированных на борьбе с дискриминацией по расовому, этническому или религиозному признаку в области международной миграции. В их основу легли идеи содействия этническому разнообразию в стране. (При этом, для сравнения: аналогичные антидискриминационные акты в США были приняты только в 70-е гг. XX века). Результатом данной политики стала обширная география мест происхождения самих иммигрантов (если в начале 60-х гг. XX века мигранты из США и европейских стран составляли больше половины от общей численности всех мигрантов, то в начале XXI в. их доля сократилась до 20 %).

¹ См. подробнее: Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2003. Гл. 4.

Одним из наиболее важных и эффективных нормативных документов в области миграционной политики стал правительственный акт 1966 г. «Белые страницы по иммиграции». Основной целью канадской политики в области народонаселения провозглашались демографический и планомерно следующий за ним экономический рост. Для того, чтобы миграционная политика стала эффективной и повлекла за собой увеличение не только демографических показателей, но и социально-экономических, в данном нормативном акте предусматривалось ограничение притока в Канаду неквалифицированной рабочей силы, а так же привлечение специалистов и профессионалов. В 1967 г. в Канаде была введена «балльная система отбора иммигрантов». Именно благодаря этой системе канадская модель миграционной политики является одной из самых эффективных в мировой практике.

Теория и практика механизма правоприменения и правореализации в области демографической политики показывает, что наиболее эффективным его элементом является создание специализированных контролирующих органов. Для Канады таким органом послужил Апелляционный совет по иммиграции. В основу деятельности данного органа легли принципы независимости и неподконтрольности иммиграционной службе. Полномочиями Апелляционного совета в наиболее общем виде выступили: рассмотрение жалоб, поступающие от лиц, имеющих вид на жительство, а так же лиц, в отношении которых применены действующие визы и ищущих убежище на территории страны в связи с нарушением их прав¹. На протяжении нескольких десятков лет канадская миграционная политика изменялась вместе с институтами, ее разрабатывающими и проводившими в жизнь. То есть, изменение ведомственной принадлежности находило свое отражение и в основных этапы демографического развития страны (вопросами миграции занимались: с 1867 по гг. - Министерство сельского хозяйства; с 1880 до 1919 гг. – Министерство внутренних дел; с 1919 по 1939 гг. – Министерство иммиграции и колониза-

¹ См.: Абзалова Л.Ф. Правовые аспекты иммиграционной политики в странах Европейского Союза // Политика народонаселения: настоящее и будущее: Четвертые Валентеевские чтения: сб. докладов. М.: МАКС Пресс, 2005. С. 149-153.

ции; с 1939 по 1949 гг. – Министерство промышленности и ресурсов. И только в 1950 г. было создано специальный орган - Министерство гражданства и иммиграции, который в 1966 г. был переименован в Министерство людских ресурсов и иммиграции, а в 1976 г. стал называться Министерством занятости и иммиграции. Сегодня канадская миграционная служба Канады стала вновь называться – Министерством гражданства и иммиграции).

Акт об иммиграции 1976 г., вступил в силу только по истечении двух лет в 1978 г. В нем были закреплены основные цели и принципы канадской миграционной политики:

- 1) содействие экономическому и демографическому росту, социальному и культурному развитию;
- 2) выполнение Канадой международных обязательств по беженцам в соответствии с Конвенцией ООН 1951 г. и Протоколом 1967 г.;
- 3) отсутствие дискриминации;
- 4) сотрудничество всех уровней власти при расселении иммигрантов¹.

В Иммиграционном акте 1976 г. необходимо выделить положение об иммиграционном плане, который ежегодно разрабатывался правительством Канады с обязательным при участии администраций каждой провинции.

Исходя из анализа данного нормативно-правового акта возможно прийти к выводу, что вся миграционная политика Канады носила либеральный характер. Принципы и цели положенные в ее основу действуют и по сей день, способствуя благоприятному демографическому положению страны.

Стоит отметить, что широкомасштабной миграции в Канаду начиная с конца 1890-х гг. способствовало в первую очередь создание правительством страны иммиграционной службы в составе Министерства по миграции. Благодаря Закону о земле Доминиона Канада 1872 г. была значительно ускорена процедура получения земли в собственность. Так, согласно отдельным положениям закона, всем переселенцам достигшим возраста 21 года в собствен-

¹ См.: Абзалова Л.Ф. Правовое регулирование миграционных процессов в странах Европейского Союза / под общ. ред. Г.В. Мальцева. Вып. 3(9). М.: РАГС, 2004. С.227-233.

ность передавалась 64,7 га свободной земли, но при наличии трех выполненных условий: оплаченной пошлины в размере 10 долларов, проживания более трех лет, а так же постройке жилого помещения на данной территории. Итогом реализации данного нормативно-правового акта стало прибытие в страну с 1900 по 1914 гг. около 3 млн переселенцев.

Еще одним актом канадской миграционной политики стал Акт об иммиграции и защите беженцев от 28 июля 2002 г. (Immigration and Refugees Protection Act)¹. В котором четко прописывались правила и процедуры, въезда, пребывания и выезда из страны, а так же аппликационные формы (виды виз, размеры вводимых пошлин, необходимые требования к медицинским освидетельствованиям, а также правила депортации).

Следя за динамикой развития современных технологий, в акте сформулирована цель привлечения в страну высококвалифицированных работников, обладающих широким познаниями и способностями к переподготовке и переучиванию в условиях ускоренного роста потребностей современного рынка труда. Именно для реализации данной цели и была разработана балльная система приема мигрантов, которая в первую очередь учитывала уровень и качество образования. Так же увеличивались требования к знанию английского или французского языка. Так как именно знание языка является фактором, способствующим более ускоренной интеграции в канадское общество.

Миграционная политика начинает носить характер более диверсифицированной политики, уделяющей большее количество внимания пребыванию временных мигрантов на территории страны, как одному из основных каналов для привлечения высококвалифицированных кадров.

Акт расширил группу близких родственников, включив в нее так называемых «фактических супругов» (одного или противоположенного с ним пола), которые в свою очередь могли быть как из числа иммигрантов, так и

¹ См.: Абзалова Л.Ф. Правовое регулирование миграционных процессов в странах Европейского Союза. С. 227-233.

граждан Канады. Был увеличен возраст для нетрудоспособных детей с 19 до 22 лет¹.

Не обошел вниманием акт и проблемы безопасности, посвятив им целый раздел. Примером таких мер, направленных на обеспечение безопасности является введение новых форм удостоверения личности мигранта, которые в свою очередь являются предупредительной мерой в борьбе с подделками документов. Были дополнены основания для отказа во въезде лицам, представляющим угрозу национальной безопасности. Seriously усиливается пограничный контроль. Введены поправки в уголовное законодательство, ужесточающие наказания за содействие и организацию нелегальной миграции и торговли людьми («траффикинг»), а так же за подлог или подделку документов.

Контроль и ответственность за реализацию положений Закона об иммиграции и защите беженцев является Министерство гражданства и иммиграции. Данный акт совпадает по целям и принципам с предыдущим документом в данной области общественных отношений и в целом отражает модернизированную миграционную политику Канады в условиях глобализации и развития высоких технологий.

Подводя итог в анализе нормативно-правового регулирования миграционных отношений, как одного из основных направлений стабилизации демографических показателей в Канаде, стоит отметить, что и новый Иммиграционный акт, а так же и все предыдущие законы, устанавливали обязанность правительства ежегодно отчитываться перед парламентом о ходе и результатах реализации мер миграционной политики по целому ряду законодательно выделенных позиций. Так например, должен быть получен четкий и обоснованный ответ на вопрос «Сколько должно прибывать в Канаду иммигрантов?», чтобы реализовать поставленные в государстве цели в области соци-

¹ См.: Халевицкий И.В. Иммиграционная политика Канады // Труд за рубежом. 1997. № 2.

ально-экономической политики на краткосрочную и долгосрочную перспективы.

Беря за основу возможности страны, канадское правительство ставит в основу долгосрочной перспективы, стремление к достижению доли мигрантов равную около 1% от общей численности населения. При этом численность желающих переехать в Канаду заметно превышает количество мигрантов, которое страна в состоянии принять согласно ежегодным планам правительства. Это является стимулирующим фактором совершенствования программ отбора иммигрантов, а так же увеличению продолжительности сроков рассмотрения прошений о въезде¹.

Для России особый интерес представляет урегулирование отношений между федерацией и ее субъектами, представленными в данном случае федеральным правительством и администрациями провинций по вопросам миграции. Определяющей ролью в регулировании данной области общественных отношения обладает федеральное иммиграционное законодательство (согласно Конституции Канады, вопросы иммиграции являются сферой ответственности как федерального правительства, так и провинций). Согласованность интересов между федеральным центром и субъектами достигается путем консультаций и выработки совместных соглашений по вопросам численности, распределения, расселения и интеграции мигрантов на территории страны, а так же правовому регулированию трудовой политики, путем разработки отдельных иммиграционных программ провинций. Иммиграционные программы провинций, в свою очередь, направлены на привлечение лиц, которые удовлетворяют требования, выдвинутые местными властями, в отношении вопросов долгосрочного поселения и работы в провинции. Следует особо подчеркнуть, что миграционные программы, созданные во франкоязычном Квебеке существенно отличаются от подобного рода программ дру-

¹ См.: Алиев А.И. Проблемы прав человека, народонаселения и миграции в современном международном праве: учебник. Баку, 2007. С. 57.

гих провинций страны, что является наглядным примером учета региональных особенностей Канады.

Рассматривая еще одну составляющую демографической политики – семейную политику, стоит особо подчеркнуть, богатые традиции, закрепившиеся и реализуемые в Канаде еще с 1918 г. Одними из таких правовых мер, регулирующих отношения в данной сфере, стали, например, закрепление в налоговом законодательстве нормы устанавливающей, для семей с детьми необлагаемый налогом минимум дохода или введение в 1945 г. денежных пособий для семей. Данные меры до сих пор служат основой в нормативно-правовом регулировании в области семейной политики. Так с 1988 по 2000 гг. были приняты различные нормативно-правовые акты, направленные на улучшение положения канадских семей, и в основном касающиеся введения налоговых льгот и денежных пособий¹.

Бесспорно, что данные страны ведут активную политику в области народонаселения. Российская Федерация, в этом плане, сильно отстает от этих стран. Так на сегодня на всей территории действует только один Совет при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике².

Следует признать, что проблемы демографии давно вышли за пределы отдельных стран и все больше приобретают глобальный характер. Они являются предметом изучения и внимания различных международных организаций, например таких как:

1) Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), в обязанности которой входит рассмотрение вопросов, связанных со здоровьем женщин и детей, ограничением рождаемости, ведение статистики заболеваемости и смертности, разработка и осуществление программ по оздоровлению нации, предупреждению и сокращению заболеваемости и смертности;

2) Международная организация труда (МОТ);

¹ См.: Акимов Ю.Г. Семья и брак в Канаде (по материалам частичной переписи населения 1996 г.). URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2002/069/analit06.ph>

² СЗ РФ. -2010. -№ 39. Ст. 4927.

3) Организация ООН по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО);

4) Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП);

5) Детский фонд (ЮНИСЕВ);

6) Комиссия по народонаселению (действует с 1947 г.), которая призвана оценивать мировые демографические тенденции и демографическую политику, осуществлять и разрабатывать рекомендации, консультировать и оказывать помощь обратившимся странам;

7) Фонд ООН в области народонаселения (с 1987 г.), ранее ЮНФПА – Фонд ООН для деятельности в области народонаселения (1969-1987 гг.), ранее – Целевой фонд для деятельности в области народонаселения (учрежден 1967 г.)¹ и др.

Данные международные организации рассматривают демографические проблемы комплексно, для всех стран мира². Что вполне закономерно, поскольку демографическое развитие – это не только буквальный рост населения. Оно включает в себя вопросы природопользования, роста численности населения относительно территории и её природно-ресурсной основы, а, следовательно, необходимо коллективные усилия стран по планированию общей демографической безопасности человечества. Под демографической безопасностью в данном случае понимается такое состояние демографических процессов, которое достаточно для воспроизводства населения без существенного воздействия внешнего фактора и обеспечения людскими ресурсами внутрисполитических и внешнеполитических интересов государства.

Важно отметить, что на сегодняшний момент в России не существует ни одного государственного образовательного учреждения имеющего факультет, готовящий специалистов в данной области, не говоря уже о государственном институте. Следствием этого является слабая научно-теоретическая база в данной области. Примечательно, что сегодня, специалистов в данной

¹ См. подробнее: Бутов В.И. Демография. М.: ИКЦ «март», Ростов н/Д, 2005. С. 49.

² Харченко М.А. Указ. соч. С. 68.

области готовят только на социологическом факультете МГУ по одному из направлений специализации и Научном подразделении национального исследовательского университета Высшей школы экономики.

При этом мировая практика государственного строительства показывает обратное. Так, во многих странах институты по подготовке специалистов в области демографии функционируют уже давно. К числу таковых можно отнести:

- Национальный институт демографических исследований, Париж (Франция);
- Институт демографических исследований Макса Планка, Росток (Германия);
- Междисциплинарный демографический институт, Гаага (Нидерланды);
- Отделение демографии Факультета социологии Стокгольмского университета, (Швеция);
- Центр демографических исследований Автономного университета, Барселона (Испания);
- Межуниверситетский центр демографических исследований Монреальского университета, (Канада);
- Отдел демографических исследований Университета Хельсинки (Финляндия); Центр демографических исследований Университета Джонс Гопкинса, Балтимор (США);
- Отделение демографии Калифорнийского университета, Беркли (США);
- Центр демографических исследований Университета Пенсильвании, (США);
- Центр демографических исследований Университета Западного Онтарио, (Канада);
- Лондонская школа гигиены и тропической медицины, (Великобритания);

- Центр демографических исследований Гронингенского университета, (Нидерланды);
- Центр биодемографии и здоровья населения, Калифорния (США).

В то же время на демографическую ситуацию и демографическую политику России стараются активно воздействовать экономически развитые страны, которые в свою очередь заинтересованы в дальнейшем прогрессе депопуляции в России, в связи с ресурсными, энергетическими и территориальными потребностями. Это находит отражение в информационной манипуляции общественным сознанием, пропаганде бездуховности, нагнетании социальных страхов и стрессов, неизбежности вытесняющей миграции, экономических кризисов, антисемейных и индивидуалистических ценностей. Например, известный Центр экологии и демографии человека финансируется одновременно несколькими зарубежными фондами, например, Фонд Сороса¹. Неудивительно, что из этого центра звучат, по сути, антироссийские рекомендации, предлагающие сосредоточиться на привлечении миллионов мигрантов и не пытаться повышать рождаемость. Объясняя это глобальным демографическим кризисом перенаселения планеты². Фактически, в России нет элементарной структурной основы для проведения последовательных мероприятий по достижению демографических целей, обозначенных на высшем властном уровне³.

Одной из причин бессистемности законодательства, регулирующего демографические процессы в России является недостаточная общетеоретическая разработка таких понятий, как «предмет» и «метод» правового регули-

¹ См.: официальный сайт. URL: <http://www.osi.ru> (дата обращения 15.02.2011 г.)

² См., например: В. Сакевич. Оборт или контрацепция, что выбирают российские женщины // Информационный бюллетень Центра демографии и экологии человека Института народохозяйственного прогнозирования РАН. Наука и общество. -2003. -№75. С. 14-17. А. Вишневский. Миграция будет нарастать в течение всего 21 века. URL: <http://www.hse.ru/ru/news/3797591/3857260.html> (дата обращения: 07.04.2011).

³ См. Концепцию демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденную указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 // СЗ РФ.- 2007.- № 42. Ст. 5009.

рования применительно к демографической функции государства¹. И хотя в отдельных исследованиях уделяется внимание указанной проблеме², однако до сих пор в общей теории права не сложилось более или менее четкое представление о демографической функции, слабо изучены ее природа, основные свойства, структура, содержание, формы реализации, место и роль в правовой системе общества. В юридической науке нет ни одной комплексной, монографической, в том числе и диссертационной работы, специально посвященной данной теме. Вышеуказанные проблемы теоретического и правового характера указывают на недостаточную четкость в определении объекта и субъекта демографической политики.

Тем не менее, чаще всего в научной и учебной литературе³ по данному направлению можно встретить определение, что *демографическая политика - это целенаправленная деятельность государственных органов и иных социальных институтов в сфере регулирования процессов воспроизводства населения, призванная сохранять, или изменять тенденции динамики численности, структуры, расселения и качества населения.*

Анализ вышеприведенного определения позволяет высказать ряд замечаний. Так, наиболее часто встречающееся, в теории государства и права понятие «субъекты правового регулирования» подразумевает под собой: органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципальных образований, должностные лица, организации и граждане Российской Феде-

¹ Кочубей З.К. Роль государства в области демографической политики :На примере Российской Федерации: Дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 : Москва, 2000. С. 5.

² См. подробнее: А.Я. Боярский. Основы демографии. М.: Статистика, 1980; Д.И. Валентей. Народонаселение: проблемы изучения и политики. М.: МГУ, 1980; А.Г. Вишневский. Перспективы миграции и этнического развития России и их учет при разработки стратегических направлений развития страны на длительную перспективу. М.: Университет, 2004; А.Г. Волков. Выборочное наблюдение населения. Автореф. дис. канд. экон. наук. М.: 1971. С 6.

³ См. например: Борисов В. А. Демография - М.: NOTABENE, 2001. С. 6; Медков В.М. Демография – М.: Инфра, 2003. С. 15-16.

рации¹. Вряд ли можно считать социальным институтом такого немаловажного участника политического процесса, такого как личность, отдельного гражданина, каждого человека.

Представляя демографическую политику как определенную систему практической деятельности, объединенной единой целью – качественное воспроизводство народонаселения, Белобородов И.И. выделяет следующие взаимосвязанные сосуществующие направления социально – демографической политики: семейная политика, миграционная политика, планирование населения, контроль рождаемости, управление демографическими процессами².

Эти и иные определения позволяют выделить следующие взаимосвязанные сосуществующие направления демографической политики: политика населения, семейная политика, миграционная политика, планирование населения, контроль рождаемости, управление демографическими процессами. Однако стоит подчеркнуть, что приведенные выше направления являются далеко не исчерпывающими. Фактически демографическая политика, при комплексном ее осуществлении, охватывает гораздо более широкий круг общественных отношений, возникающих между государством и обществом. Так например, неблагоприятная экологическая обстановка в том или ином регионе может не стать причиной увеличения заболеваемости и смертности (оказав тем самым воздействие на качественную характеристику проживающего населения) или массового оттока населения с территории. Данный пример показывает прямую зависимость экологической составляющей и демографических процессов. В связи с этим можно выделить следующие *основные* направления демографической политики:

1) социально-экономическое, которое в свою очередь включает проведение взвешенной социальной и экономической политики, направленной на

¹ Грачев М.Н., Ирхин Ю.В. Актуальные проблемы политической науки: Коллективная монография. – М.: Экономическая демократия, 1996. С. 98.

² Белобородов И.И. Социальные технологии формирования семейно-демографической политики в России в условиях демографического кризиса. Дис. ... канд. соц. Наук. М. 2008. С. 56.

увеличение рождаемости, снижение смертности, улучшение качества и продолжительности жизни, увеличение занятости населения и т.п.;

2) миграционное, состоящее из внутренней (перемещение граждан России внутри территории) и внешней (приток мигрантов из-за рубежа) миграции населения. Стоит отметить, что на сегодняшний день миграционную функцию осуществляет Федеральная миграционная служба¹. Вместе с тем, в соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» и Постановлением Правительства РФ от 13 июля 2012 г. №711 «О вопросах Федеральной миграционной службы» Федеральная миграционная служба (ФМС России) вышла из под ведомства МВД России и в настоящее время является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции, правоприменительные функции, функции по федеральному государственному контролю (надзору) и предоставлению (исполнению) государственных услуг (функций) в сфере миграции. Однако, несмотря на разделение данных органов исполнительной власти, трудно преувеличить вклад отдельных подразделений и служб МВД России, прежде всего полиции, в формировании системы эффективного учета миграционных перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства. Так, в рамках совместной работы МВД и ФМС России на 2012 г. по реализации Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г. подписан ряд межведомственных документов:

– о доступе к Государственной информационной системе миграционного учета и о совместном розыске скрывающихся от следствия и суда или пропавших без вести людей;

¹ Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» и Постановлением Правительства РФ от 13 июля 2012 г. №711 «О вопросах Федеральной миграционной службы»

– о сотрудничестве в вопросе депортации иностранцев и о работе специальных центров, где содержатся подлежащие выдворению (до 1 января 2014 г. эти учреждения остаются в ведении МВД России);

– о дежурстве в вечернее и ночное время сотрудников органов миграционного контроля, наделенных правом составления протоколов об административных правонарушениях, и т.п.

Также совместно с полицией в стране реализуются оперативно-профилактические операции «Нелегальный мигрант» и «Нелегал», направленные на противодействие незаконной миграции и пресечение преступной деятельности организованных групп и сообществ с межрегиональными связями, занимающихся организацией торговли людьми¹.

Следует отметить, что в регионах с наибольшей концентрацией мигрантов отмечается самый высокий уровень правонарушений, совершаемых как самими иностранцами, так и в отношении их. Например, в Москве на долю мигрантов приходится каждое шестое преступление, а в целом по России - каждое тридцатое. По мнению министра внутренних дел В. Колокольцева, мировой опыт свидетельствует о том, что недооценка массового притока мигрантов, отсутствие эффективных механизмов контроля над их поведением, может привести к самым серьезным негативным последствиям².

Одной из мер по минимизации данных негативных факторов стало ограничение на повторный въезд в Россию для иностранцев, не покинувших страну вовремя. В соответствии с ним предусматривается возможность установления запрета на въезд в Россию иностранных граждан и лиц без гражданства, не покинувших территорию государства в течение тридцати суток

¹ В общей сложности в 2012 г. проведено свыше 170 тыс. межведомственных проверок по соблюдению миграционного законодательства. В первом полугодии 2012 г. в ходе операции «Нелегальный мигрант» проведено 17,6 тыс. совместных оперативно-профилактических мероприятий, пресечено 110,8 тыс. нарушений в сфере миграции. Непосредственно сотрудниками полиции самостоятельно проведено более 17,5 тыс. профилактических мероприятий в сфере миграции, 10,9 тыс. - совместно с ФМС России. Выявлено 39,7 тыс. фактов нарушений миграционного законодательства.
URL: <http://www.armsexpo.ru/049057054049124050057055050056.html>

² См.: Право на самостоятельность // Ваше право. Миграция. 2012. № 17. Сентябрь.

после окончания разрешенного срока их временного пребывания в стране. Вновь посетить страну подобные нарушители смогут только через три года. Ограничения не распространяются на случаи, когда выезд гражданина был не возможен в связи с обстоятельствами, связанными с необходимостью экстренного лечения, с тяжелой болезнью или со смертью близкого родственника, проживающего на территории Российской Федерации, а также вследствие чрезвычайных происшествий и стихийных бедствий. Данная мера позволяет предупреждать и пресекать незаконную миграцию, делает более эффективным контроль над передвижениями иностранцев¹.

Данный вид деятельности направлен на предупреждение и пресечение незаконной миграции, а так же на регистрацию как собственных, так и иностранных граждан. Но миграционная политика является более широкой дефиницией. Она несет в себе миграционную функцию² государства, которая оказывает существенное влияние на демографические показатели, а, следовательно, требует проведения комплексной миграционной политики, включающей в себя и научно-теоретическую составляющую с обязательным прогнозом и задачами для органов исполнительной власти для каждого региона на определенный промежуток времени;

3) экологическое, имеющее своей целью проведение взвешенной экологической политики, оказывающей, как говорилось ранее, влияние на качественный показатель населения. В него так же включена социально-экономическая политика, направленная на смягчение условий проживания на территориях с разными природно-климатическими особенностями. Уменьшение различий в экономическом развитии создает благоприятные условия для развития внутреннего рынка, оптимизации социально-экономических

¹ См.: Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 321-ФЗ «О внесении изменения в статью 26 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

² Под функцией государства в данном случае понимается главное направление (или сторона) его деятельности, отражающее сущность, цель и задачи, решаемые государством на определенном этапе его развития. См.: Васильев А.М. Теория государства и права. М., 1977. С. 219-238.

преобразований, укрепления единства российского государства, в то время как усиление различий затрудняет проведение единой политики социально-экономических преобразований и формирование общенационального рынка, увеличивает опасность возникновения региональных кризисов и межрегиональных конфликтов, дезинтеграции национальной экономики и ослабления целостности общества и государства¹.

4) культурно-образовательное. В настоящее время оно наименее развито. Думается, что это направление было бы более эффективным, если бы включало агитационные мероприятия, сконцентрированные на пропаганде здорового образа жизни, создание семьи с тремя и более детьми и т.п., а также тесное сотрудничество и взаимодействие со средствами массовой информации, печатными изданиями и другими носителями информации с целью привития населению позитивных демографических ориентиров.

Иными словами, вышеуказанное доказывает наличие демографической функции российского государства, которая в свою очередь, так или иначе, пересекается с социальной, экономической, экологической, культурной и т.п. функциями. Все они взаимно дополняя друг друга, направлены на создание условий для реализации прав и свобод человека и гражданина, повышения уровня и качества жизни.

Следовательно, выделяя демографическую функцию, мы понимаем под ней основные направления деятельности государства, которые в свою очередь так же затрагивают права и свободы человека и гражданина. Хотя мнения ученых-юристов по данному вопросу весьма различны, не все признают демографическую функцию как основную функцию российского государства, закрепленную Конституцией РФ. Например, Бугрова Т.М. рассматривая правовую политику Российской Федерации, выделяет как особый вид социально-правовую политику, значимость которой в обществе обусловлена спецификой регулируемых отношений и тесной связью с конкретной катего-

¹ Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 717 «О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 гг. и до 2015 г.)» // СЗ РФ. 2001. № 43. Ст. 4100.

риями граждан. И именно в этом виде государственной правовой политики она выделяет как составляющую демографическую политику¹, что на наш взгляд является неоправданным, так как социальная политика является только лишь частью более широкой дефиниции «демографическая политика».

Законодательство в демографической сфере включает в себя значительный массив нормативно-правовых актов, регулирующих различные направления политики государства. Данный факт зачастую является решающим в определении эффективности всей законодательной базы демографической политики государства. Видится, что решением данной проблемы может послужить создание рамочного федерального закона о демографической политике. В тексте данного закона должно быть четко даны:

- определение демографической политики и её составляющих;
- основные направления данной политики. Для каждого направления прописаны: субъекты (как на федеральном, так на региональном уровнях), объекты, компетенция.
- полномочия и ответственность должностных лиц т.д.²

Бесспорно, демографическая политика должна иметь долгосрочную перспективу. Результаты её проведения могут проявиться только через годы, а то и десятилетия. Для того чтобы эта политика была эффективной каждое её направление должно проводиться с обязательным прогнозом и участием специалиста-демографа. Видится настоятельная необходимость в создании прочной научно-теоретической базы, путем открытия новых образовательных учреждений с научно-исследовательскими центрами, в которых проводилось бы обучение и подготовка специалистов в данной области знаний.

Данной точки зрения придерживается З.К. Кочубей, которая в свою очередь доказывает, что Российская Федерация, являясь субъектом международного права и провозглашая себя социальным государством (ст.7 Конституции РФ), выдвигает на первое место права и свободы человека и гражда-

¹ Бугрова Т.М. Право как средство демографической политики российского государства: теоретический аспект: дис. ... канд. юр. наук. Саратов.2001. С.13-15.

² Полный текст см. приложение.

нина. В связи с этим на современном этапе государственного развития возникает острая необходимость в совершенствовании законодательства о социальном обеспечении. В соответствии с нормами Конституции РФ был принят целый ряд нормативных актов, которые в различной степени развивают заложенные в Конституции основные принципы, связанные с признанием приоритетных прав человека и гражданина и соответственно являющихся основным звеном демографической политики государства. Но тем не менее демографическая ситуация сложившаяся на данный момент в России дает нам основание усомниться в эффективности действующего нормативного регулирования. Видится, что одной из причин этого является отсутствие закрепленного на законодательном уровне понятия «демографическая политика». В проекте федерального закона о демографической политике, мы считаем уместным, предложить следующее определение демографической политики, в котором бы наиболее четко были отражены основные её субъекты, объекты и цели:

Демографическая политика – это целенаправленная деятельность государственных и иных органов власти, социальных институтов, должностных лиц, а так же личности, направленная на достижение желательного уровня воспроизводства населения.

Как и любой другой вид государственной политики, демографическая формируется на основании определенных показателей состояния безопасности самого государства в целом. Одним из таких показателей является как прямая, так и косвенная угроза демографической безопасности.

Все перечисленные в определении составляющие нельзя ограничить рамками какой-либо отрасли права (миграционное, право социального обеспечения, экологическое и т.п.). Необходимы исследования теоретического уровня, основанные на конкретных статистических и социологических фактах. В связи с чем, видится настоятельная необходимость в выделении в са-

мостоятельную отрасль права - демографическое право, а так же отрасль законодательства - демографическое законодательство¹.

В свою очередь, сопоставляя между собой такие разновеликие понятия как «демографическая безопасность» и «демографическая политика» можно отметить, что оба определения соотносятся между собой как часть и целое, а, следовательно, первое является более широкой дефиницией по отношению ко второму.

Под объектом демографической политики подразумевается уровень воспроизводства населения, состоящий из качественной и количественной характеристики населения, тесно связанной с региональными особенностями каждого субъекта Российской Федерации.

Термин население включает в себя население страны в целом или ее отдельных регионов, социально-демографические группы, когорты населения, семьи определенных типов или стадий жизненного цикла.

Предметом демографической политики выступает режим воспроизводства населения, под которым современная демографическая наука понимает процесс самосохранения населения в ходе непрерывных исторических изменений в обществе.

В свою очередь, само воспроизводство населения представляет собой смену поколений в результате естественного движения населения, которое определяется рождаемостью и смертностью.

По соотношению уровней рождаемости, смертности и продолжительности жизни выделяют следующие режимы естественного воспроизводства:

- расширенное воспроизводство, если число рождений превышает число смертей;
- простое (нормальное) воспроизводство, если число рождений равняется числу смертей;

¹ Кочубей З.К. Роль государства в области демографической политики :На примере Российской Федерации: Дис. ... канд. юр. наук: Москва, 2000. С. 63-64.

- суженное воспроизводство, если число рождений меньше числа смертей.

При этом, чем дольше живут люди, тем больше накапливается живущих поколений и лиц, живущих в этих поколениях. Поэтому при тех же соотношениях рождаемости и смертности численность населения меняется с изменением продолжительности жизни. Соотношение уровней рождаемости, смертности и продолжительности жизни влияет также и на состав населения – преобладание молодых, зрелых или старших возрастов.

В демографической истории стран и народов присутствуют периоды с разными режимами воспроизводства населения. Преобладающими являются режимы простого и расширенного воспроизводства, характерные для периодов спокойного устойчивого общественного развития. При резком переломе в развитии стран, как правило, изменяется и режим воспроизводства населения. При особо благоприятных для людей общественных изменениях наступают периоды быстрого роста их численности и тогда расширенное воспроизводство приобретает характер «демографической революции». На особо негативные события, такие, как длительный массовый голод, разрушительные войны, экономические кризисы и другие бедствия, население реагирует резким сужением своего воспроизводства, что определяется как «демографический кризис». Длительное устойчивое снижение общей численности населения определяется как его «депопуляция».

Смена режимов воспроизводства связана с изменением «демографического поведения» людей, т.е. сменой их предпочтений в вопросах создания семьи и её желаемой численности, оформления брака и рождения детей, решения проблем разводов и т.д. При этом для разных этапов общественного развития характерны свои нормы демографического поведения, определяющие общую демографическую ситуацию.

Демографическая ситуация понимается как совокупность показателей воспроизводства населения в данной стране в данное время. Она оценивается как благоприятная, если способствует формированию оптимального для дан-

ной страны состава и численности населения, и неблагоприятная, если ведёт к нежелательным их изменениям.

Субъектами демографической политики в наиболее абстрактном виде выступают:

1) федеральные органы государственной власти (например: Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство регионального развития Российской Федерации, Федеральная миграционная служба России и т.п.);

2) органы государственной власти субъектов Российской Федерации (например, Министерства здравоохранения и социальной защиты Хабаровского края);

3) органы местного самоуправления;

4) должностные лица, а также общественные объединения, научные и другие организации (в том числе и международные), на которые непосредственно возлагаются обязанности в области демографической политики.

В свою очередь, характер компетенции вышеуказанных субъектов позволяет разделить их на две группы:

1. Орган государства, должностное лицо – первичное звено организации государственной власти или местного самоуправления, обладающее определенной компетенцией и структурой, в деятельности которого находят выражение задачи и функции государства.

2. Социальный институт – социальная структура или порядок общественного устройства, определяющие поведение некоторого множества индивидов того или иного сообщества. Институты характеризуются своими возможностями влиять на поведение людей посредством установленных правил, определяющих такое поведение.

Видится настоятельная необходимость выделить еще одну группу субъектов демографической политики – индивиды и их общности. Ведь именно от того как установки демографической политики государства будут донесены до подрастающего поколения родителями, воспитателями и т.п.,

зависит отчасти вся эффективность в данной сфере общественных отношений в целом.

Стоит отметить, что первые две группы субъектов наделены лишь отдельными полномочиями по реализации демографической функции, которая не является основной в их деятельности. Непосредственно же проблемами демографии в Российской Федерации сегодня занимается только один орган – Совет при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике¹.

Право и демография неразрывно связаны между собой. Право, бесспорно, является регулятором общественных отношений, а значит, может оказывать влияние на демографические процессы. Демографическая, социальная ситуация в целях реализации прав человека должна отражаться в системе права. Отсутствие демографической составляющей по нашему мнению является прямым нарушением конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Мы считаем уместным выделить в демографической политике следующие основные аспекты, которые наиболее остро касаются соблюдения конституционных прав человека:

1) *миграционный аспект*. Анализ российского законодательства в сфере миграционного учета (ст. 27 и 62 Конституции РФ², Федеральный закон от 18 июля 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»³, Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁴, отдельные Постановления Правительства РФ, Приказы ФМС России), показывает, что оно сопряжено с серьезными пробелами. Правовые коллизии, возникающие из-за этих пробелов, так или иначе, приводят к нарушению

¹ Указ Президента РФ от 21 сентября 2010 г. № 1142 «О комиссии при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике» // СЗ РФ. 2010. № 39. Ст. 4927.

² Российская газета. 1993. 25 декабря.

³ СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

конституционных прав человека (к одной из таких коллизий, например, можно отнести внутреннюю несогласованность положений федерального законодательства, в частности, касающегося постановки на учет по месту временного пребывания мигрантов)¹. Так, например, п. 7 ч. 1 ст. 2 и ч. 5 ст. 7 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных лиц и лиц без гражданства в Российской Федерации» дают неоднозначное толкование понятию принимающая сторона. Так, например, при условии наличия у принимающей стороны собственности на территории России, допускается её местонахождение за пределами Российской Федерации. Тем не менее, данный факт не освобождает её от обязанности по постановке на миграционный учет прибывшего иностранного гражданина².

Миграционная политика, существующая в любом государстве мира, рано или поздно сталкивается с проблемой нелегальной миграции. Последняя в свою очередь влечет ряд негативных последствий для страны, и не только не улучшает демографическую ситуацию в ней, а напротив создает угрозу нарушения конституционных основ и национальной безопасности. Более того неконтролируемая миграция не позволяет обеспечить защиту прав как собственных граждан так и мигрантов. Таким образом, проблемы в миграционной сфере становятся причиной расширения зоны нарушения прав человека и в конечном итоге положений Конституции РФ).

В данном аспекте нужно отдельно выделить государственную политику Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом. Представляется возможным разделить данную политику на два направления:

¹ Постановление ФАС Московского округа от 13 марта 2008 г. № КА-а40/1075-08 по делу № Ф 40-47811/07-92-312; от 2 июня 2008 г. № КА-А40/4720-08 по делу № А40-8155/08-130-107, от 13 марта 2008 г. № КА-А40/1075-08 по делу № А40-47811/07-92-312 // Справочно-правовая система «Консультант плюс».

² СЗ РФ. 2006.

– на политику содействия добровольному переселению соотечественников¹, которая, по нашему мнению, должна основываться не только на предоставлении определенных преференций переезжающим и защиту их прав, но и на поддержании социально-экономического уровня постоянно проживающего населения. Иными словами, необходимо создать такие условия на вселяемых территориях, чтобы переселением не нарушались права коренного населения (например, создание рабочих мест для переезжающих соотечественников при массовой безработице коренного населения или предоставление бесплатного жилья переселенцам, при огромной очереди на жилье постоянного населения);

– на политику, направленную на защиту прав и свобод соотечественников, проживающих за рубежом (как имеющих, так и не имеющих российское гражданство). Их права и свободы закреплены как на внутригосударственном², так и на международном³ уровнях. При этом в настоящее время отсутствует целостная, скоординированная и целенаправленная государственная политика по защите соотечественников за рубежом, которая в целом, так или иначе, ведет к нарушению их прав и свобод⁴.

2) *социально-экономический аспект*, который включает в себя: экономическую безопасность, как доступ к вознаграждающейся занятости, обеспе-

¹ Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на 2010-2012 гг. // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2820.

² Федеральный закон от 24 марта 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Российская газета. 1999. 1 июня.

³ Всеобщая декларация прав человека 1948 г.; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.; Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г.; Венской декларацией и программой действий 1993 г.; Декларацией глав государств – участников СНГ о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод 1993 г.; Соглашение о создании СНГ от 8 декабря 1991 г. // Российская газета. 1991. 11 декабря; ст. 1, п. 1 ст. 2 Устава ООН, принятого Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г.; Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. 39. М.: МО, 1977. С. 544-589 и др.

⁴ Еремина И.С. Соотечественники. Механизм реализации и защиты прав. М, 2010. С. 117-119.

чивающей не только удовлетворение базовых потребностей, но и формирование страхующих сбережений; социальную безопасность, выражающуюся в достойном статусе и гарантиях предотвращения угроз физической и экономической безопасности; безопасность достоинства личности, являющуюся качественным показателем, интегрирующим все остальные виды безопасности, так как цена безопасности для человека значит не меньше, чем сама безопасность¹;

3) *экологический аспект* (право человека на благоприятную окружающую среду, закрепленное в ст. 42 Конституции РФ, является только *de jure* действующим на территории России²).

4) *информационный аспект*, связанный с развитием современных телекоммуникационных технологий, ведь именно информация является основным фактором воздействия на общественное сознание, а так же формирует различные типы мировоззрения.

В соответствии с данными аспектами, демографическая политика в Российской Федерации реализуется с помощью определенных методов. Они в свою очередь должны обязательно включать в себя разработку целей и направлений демографической политики государства.

В общем виде цели демографической политики сводятся к формированию желательного режима воспроизводства населения, сохранению или изменению тенденций в области динамики численности и структуры населения, темпов их изменений, динамики рождаемости, смертности, семейного состава, расселения, внутренней и внешней миграции, качественных характеристик населения. Они могут быть заданы в виде целевого требования (словесное описание цели), либо целевого показателя, системы показателей, достижение которых интерпретируется как реализация целей демографической политики.

¹ См. подробнее: Никитенко И.В. Миграционная безопасность Дальневосточного федерального округа России: политико-правовой и криминологические аспекты. Хабаровск, 2010. С. 7-11.

² См.: Дзейтов С.А. Государство и экологическая безопасность (теоретико-правовой аспект): Автореф. дис...канд. юрид. наук. СПб., 1994. С. 3.

Направления демографической политики государства должны быть согласованы с такими важными сферами социальной политики как занятость, регулирование доходов, образование и здравоохранение, профессиональная подготовка, жилищное строительство, развитие сферы услуг, социальное обеспечение. Демографическая политика не должна и не может подменять экономическую и социальную политику. Попытки решать социально – экономические проблемы мерами демографической политики никогда не приводили к желаемым и эффективным результатам. Так, например, попытка решения вопроса нехватки рабочих, путем привлечения мигрантов, в некоторых странах Европы закончилась конфликтами между коренным и пришлым населением на межэтнической почве¹.

В основу демографической политики Российской Федерации положены следующие принципы:

1. комплексность решения демографических задач - мероприятия в этой сфере должны охватывать направления демографического развития (смертность, рождаемость и миграцию) в их взаимосвязи;
2. концентрация на приоритетах - выбор по каждому направлению демографического развития наиболее проблемных вопросов и применение эффективных механизмов их решения;
3. своевременное реагирование на демографические тенденции в текущий период;
4. учет региональных особенностей демографического развития и дифференцированный подход к разработке и реализации региональных демографических программ;
5. взаимодействие органов государственной власти с институтами гражданского общества;

¹ Выжубович В. Бунт против чужих // Российская газета. Федеральный выпуск. № 5803. 2012. URL// [http:// www.rg.ru](http://www.rg.ru) (дата обращения 01.04.2013).

б. координация действий законодательных и исполнительных органов государственной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях¹.

Думается, что воздействие на общественные отношения, возникающие при реализации демографической функции государства, происходит с помощью следующих правовых стимулов и льгот в социально-экономической сфере:

- оплачиваемые отпуска и различные дифференцируемые пособия при рождении детей;
- пособия на детей в зависимости от их числа, возраста, типа семьи;
- ссуды, кредиты, налоговые и жилищные льготы;
- гарантированные государством алиментные обязательства;
- более мягкие условия занятости и режима труда работающего родителя (до достижения ребенком трехлетнего возраста);
- льготы и компенсации для соотечественников, переезжающих по программе переселения;
- социальные выплаты нетрудоспособным гражданам.

Так же существенное влияние на общественные отношения в области демографии оказывают государственные меры в сфере образования, призванные формировать общественное мнение, нормы и стандарты демографического поведения, определенный демографический климат в обществе.

Принципиальная особенность демографической политики заключается в воздействии на динамику демографических процессов не прямо, а опосредованно через человеческое поведение, принятие решений в сфере брака, семьи, рождения детей, выбора профессии, сферы занятости, места жительства.

¹ Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года. (часть 3) // СЗ РФ. -2007. -№ 42. Ст. 5009.

Особую сложность демографической политики как части социального управления придает необходимость учитывать и согласовывать интересы разных уровней:

- индивидуальных, семейных, групповых и общественных;
- локальных, региональных, и общегосударственных;
- экономических, социально-политических, экологических и этнокультурных;
- ближайших, среднесрочных и долгосрочных.

Демографическую политику нельзя рассматривать в отрыве от анализа динамики численности, структуры расселения населения. Но наделять её только статистическими функциями, так же нецелесообразно¹. Конкретная демографическая ситуация, ее тенденции, и перспективы обуславливают и определенный характер, и целевую направленность демографической политики. Цели и системы мер по регулированию воспроизводства населения определяются господствующими идеологическими концепциями, типом государственного управления, уровнем экономического развития и ресурсными возможностями, качеством жизни, культурными и религиозными нормами и традициями. Меры демографической политики воздействуют как на формирование демографических потребностей, обуславливающих специфику демографического поведения, так и на создание условий для их реализации.

Необходимо так же учитывать, что демографические проблемы свойственны любому государству мира и возникали еще со времен появления первых государств. Следовательно, накоплен богатейший опыт по их решению и правовой регламентации. На современном этапе многие страны приходят к выводу о необходимости объединения усилий в области народонаселения. Сегодня имеется огромное количество международно-правовых актов в этой области. При этом, стоит отметить, что международно-правовые акты направлены в большей степени на решение вопросов неконтролируемой ми-

¹ Shryock H.S., Sigel J.S. The Methods and Materials of Demography. N.Y., San Francisco, London, 1973. 32.

грации и роста населения, экологии, построения демократии и соблюдении прав человека¹. Демографическая политика в этих документах часто представлена только со стороны защиты прав национальных меньшинств. Хотя демографические проблемы, которые стоят перед всеми странами мира, носят глобальный характер и, на наш взгляд, их решение должно носить коллективный характер. Последствия многих из этих проблем касаются не только одного государства, а всего мира в целом. К таким проблемам можно, например, отнести: ухудшения мировой экологии за счет неконтролируемого роста населения в отдельных частях света, значительное снижение европейской нации, неконтролируемая миграция и т.п. Хотя эти проблемы и должны решаться, очень продуманно и этически выверено, но и уход от их решения может понести за собой необратимые последствия. Так как проблемы народонаселения и угроза перенаселения планеты вышли сегодня на первый план², мировая политика должна стать координирующей. Другими словами, необходимо, чтобы она формулировала общие подходы и согласование целей проведения национальной политики³. В контексте глобализации в современном мире назрела острая необходимость в проведении не только национальной, но и мировой политики в области народонаселения

Подводя итог вышесказанному, стоит выделить, что в определении дефиниции «демографическая политика» в Российской Федерации ученые до сих пор не пришли к единому мнению, а в законодательстве Российской Федерации оно и вовсе отсутствует. Отсутствие четкого разделения компетенции и согласованности между уже существующими органами в этой области, делает политику народонаселения слабо контролируемой и неэффективной. И самое главное, что практически нет специалистов и научно-теоретической

¹ Хартия Европейской безопасности. Стамбул. 1999. С. 14-16.

² См подробнее: Мидоуз Д., Мидоуз Д., Рандерс Й. За пределами допустимого: глобальная катастрофа или стабильное будущее? // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / Под редакцией В.П. Иноземцева. – М., 1999. – С. 576-577.

³ Ткаченко Н.Н. Демографическая правовая политика в контексте национальной безопасности России.: Дис. ... канд. юр. наук: 23.00.02: Ростов н/Д, 2009. С. 76.

базы на основе, которой бы сформировалось законодательство в демографической сфере. Решение данных проблем, видится, в создании, во-первых, рамочного федерального закона о демографии, во-вторых, в формировании научной базы и подготовке специалистов в данной области.

Глава 2. Конституционно-правовой механизм регулирования отношений в области демографической политики России, как стратегического направления обеспечения её национальной безопасности.

§1. Особенности нормативно-правового регулирования демографической политики Российской Федерации.

Отсутствие в Конституции Российской Федерации дефиниции «демографическая политика» вовсе не означает, что она не является стратегически значимой для государства. Включая в себя множество общественных отношений, на урегулирование которых она направлена, представляется логичным и немалый объем нормативно-правых актов включенных в нее. На наш взгляд одним из самых существенных недостатков конституционно-правового механизма регулирования отношений в области демографической политики, является отсутствие четкой классификации как направления государственной политики, а так же необоснованный выбор конкретных форм правовых акцентов для воздействия на те или иные демографические процессы. Систематизация демографического законодательства по нашему мнению поможет определить его эффективность и выявить недостатки.

Так познание самого демографического законодательства начинается с его правопонимания, а также методологии, заключающейся в определении принципов, средств и методов и подходов организации научного исследования, которые необходимы для формирования знаний о конкретных свойствах общественных отношений, вызывающих формирование данной категории в обществе¹. Семейное, трудовое, гражданское, экологическое, уголовное, пенсионное и другие отрасли и подотрасли права включают в себя нормы, которые регулируют отношения между гражданами и государством и в то же время носят демографическую окраску.

¹ Небрatenko Г.Г, Обычно-правовая система традиционного общества: Монография. – М.: Вузовская книга, 2011. С. 13

Но важно отметить, что воздействие права на демографические процессы может быть как прямым, запланированным, так и косвенным, опосредованным отношениями внеправового характера – экономического, психологического, морального и т.д. А, следовательно, любая классификация в данном случае носит условный характер, так как реализация и степень эффективности правовых норм зависят от уровня культуры, исторических, этнических, моральных и т.п. факторов¹. В данном контексте уместно привести точку зрения о необходимости принятия таких нормативных актов, которые бы соответствовали основным целям и направлениям демографической политики государства, а воздействие на данный процесс содействовало оптимальному развитию всей совокупности демографических процессов².

Закрепление в Конституции РФ основных норм регулирующих общественные отношения в области демографической политики, особо подчеркивает их конституционно-правовой статус. Так ст. 2 признает права и свободы человека, как высшую ценность охраняемую государством, в главе 2 эти права перечислены; ст. 7 указывает на приоритет социальной направленности в политике государства; ст. 14 провозглашает Россию светским государством, давая тем самым возможность совместно проживать на российской территории различным нациям; ч. 3 ст. 5 подчеркивая федеративное устройство России, указывает на равноправие субъектов федерации и разграничении ведения между ними и федерацией, с целью повышения эффективности управления страной в целом.

Демографические корреляции практически полностью нашли свое отражение в действующем российском законодательстве, развивающем отдельные положения Конституции РФ. Например, выявленная исследователями зависимость уровня рождаемости от удовлетворенности жилищными ус-

¹ См.: Ворожейкин Е.М. Правовое регулирование отношений брака и семьи и народонаселение. М., 1973. С. 36.

² Кваша А.Я. Проблемы демографического оптимизма. В. Сб.: Народонаселение. М., 1973. С. 13-26; Кочубей З.К. Роль государства в области демографической политики: На примере Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук.- М, 2000. С. 46-47.

ловиями в должной мере¹ нашла свое отражение в следующих нормативно-правовых актах:

1) Федеральном законе от 29 октября 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»², в соответствии с которым вместе с материнским (семейным) капиталом, предоставляемым государством, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут устанавливать дополнительные меры поддержки семей, имеющих детей, за счет средств соответственно бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

2) Постановлениях Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2007 г. № 862 «О Правилах направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшения жилищных условий»³, от 18 августа 2011 г. № 686 «Об утверждении правил выдачи документа, подтверждающего проведение основных работ по строительству (реконструкции) объекта индивидуального жилищного строительства, осуществляемому с привлечением средств материнского (семейного) капитала»⁴, предоставляющих право на улучшение жилищных условий семьям с двумя и более детьми.

3) Постановлении Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2007 г. № 926 «Об утверждении Правил направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на получение образования ребенка (детьми) и осуществление иных связанных с получением образования ребен-

¹ Рощина Я.М. Моделирование факторов склонности семьи к рождению ребенка в России // SPERO. 2006. №5 (Осень-зима). С. 98-133; Малева Т.М., Синявская О.В. Социально-экономические факторы рождаемости в России: эмпирические измерения и вызовы социальной политике // SPERO. 2006. №5 (Осень-зима). С. 70-97; Синявская О.В. Вклад репродуктивных намерений в объяснение рождаемости в современной России. Презентация доклада на семинаре Лаборатории исследований рынка труда, ГУ-ВШЭ, 2 июня 2009 г.; URL: <http://www.hse.ru/data/201/157/1240/20090602-Sinyavskaya.pdf>. и др. (дата обращения 23.03.2013).

² СЗ РФ. 2007. № 1 (часть 1). Ст. 19..

³ СЗ РФ. 2007. № 51. Ст. 6374.

⁴ СЗ РФ. 2011. № 34. Ст. 4990.

ком (детьми) расходов»¹, дающим возможность семье заранее позаботиться об образовании своих детей.

4) пункте 34 ст. 217 Налогового кодекса Российской Федерации², в соответствии с которым средства материнского (семейного) капитала, направляемые для обеспечения реализации дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей, являются доходом не подлежащим налогообложению;

5) законодательстве субъектов Федерации, устанавливающим дополнительные меры поддержки многодетных семей. Примером такого могут служить: Закон Хабаровского края от 27 июля 2011 № 112 «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей, на территории Хабаровского края»³; Постановление Правительства Хабаровского края от 31 декабря 2010 г. № 401-пр «О краевой целевой программе «Жилище» на 2011-2015 гг.»⁴ и др.

Вместе с тем следует отметить, что при общей положительной динамике рождаемости⁵, многие семьи не торопятся заводить второго или третьего ребенка. Мы полагаем, что происходит это в том числе и по причине несовершенства трудового законодательства в этой области. Так если бы отраслевым федеральным и региональным законодательством предусмотреть в строке расходов своего бюджета статью в соответствии, с которой предприятия, в штате которых находятся беременные женщины, а так же женщины находящиеся в отпуске по уходу за ребенком, получали налоговые преференции в зависимости от количества таких работников, то многие работодатели стали бы более снисходительны к таким работникам. На сегодняшний день, множество решений судов по административным и даже уголовным делам, о на-

¹ СЗ РФ. 2007. № 53. Ст. 6622.

² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

³ Приамурские ведомости. 2011. № 123.

⁴ Собрание законодательства Хабаровского края. 2010. № 12 (101) (часть 2).

⁵ По данным федеральной службы государственной статистики количество родившихся в 2009 г. составило 1788948 человек, что на 27261 больше по сравнению с 2010 г. // Естественное движение населения в 2010 г. URL: <http://www.gks.ru>

рушении неотъемлемых конституционных прав в отношении матери и ребенка, свидетельствуют о непродуманности многих норм трудового законодательства. Такой нормой, например, является ст. 256 Трудового кодекса РФ¹, которая возлагает на работодателя обязанность сохранить за своим работником на период отпуска по уходу за ребенком место работы (должность), а так же ст. 261, закрепляющая гарантии при расторжении трудового договора, за беременными женщинами и женщинами имеющих детей, а так же за лицами, воспитывающими детей без матери. Данные нормы предполагают значительные материальные затраты предприятий и учреждений, особенно в которых маленький штат работников. Думается, что это является основной причиной, толкающей работодателей на различные ухищрения, помогающие пойти в обход данной нормы.

Полагаем, что сохранение трудового места за женщиной, находящейся в отпуске по уходу за ребенком, предусмотренное трудовым законодательством, должно обеспечиваться средствами федерального бюджета. Работодатель должен изначально предусматривать в штатной численности определенное количество рабочих мест, предназначенных для этих целей. Финансирование же этих мест будет производиться за счет федерального бюджета. Представляется, что для решения вопроса в подобных случаях целесообразно внести изменения в ст. 346.11 Налогового Кодекса РФ² путем добавления еще одного основания для упрощенного порядка налогообложения и изложить его в следующей редакции: «для организаций, в которых средняя численность декретных должностей превышает 15 % от штатной численности организаций». А для индивидуальных предпринимателей предусмотреть возможность уплаты страховой выплаты в связи с материнством сразу за счет средств Фонда социального страхования Российской Федерации. Для этого видится настоятельная необходимость добавления п. 6 в ст. 3 Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «Об обязательном соци-

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации 2001 г. // СЗ РФ.- 2002.- № 1 (часть 1). Ст. 3.

² Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 04.03.2013) // СЗ РФ. № 31.1998. Ст. 3824.

альном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»¹ в следующей редакции: «Индивидуальные предприниматели без образования юридического лица освобождаются от страховых выплат в связи с материнством. Данная денежная выплата осуществляется непосредственно за счет средств Фонда социального страхования Российской Федерации».

Мы полагаем, что данные меры, станут стимулирующим фактором, для семей, задумывающихся над рождением второго и последующих детей. Так как, уходя в отпуск по уходу за ребенком, она будет уверена, что за ней сохранится рабочее место, а её работодатель не понесет никаких убытков.

Но, в контексте данной проблемы, уместно так же отметить, что зачастую работодатель против декретного отпуска своего работника по причине нехватки квалифицированных специалистов. Да и сама женщина ставя на первый план карьерный рост, отказывается от рождения ребенка. Сегодня многие работодатели, решают данную проблему в соответствии с нормами Трудового кодекса РФ², предоставляя такому работнику более упрощенный график работы, а так же работу на дому. Но объективно и то, что, не каждая работа может выполняться в домашних условиях или с периодическим отрывом от производства. В СССР эта проблема решалась, за счет создания яслей, в которые принимали детей в возрасте от 6 месяцев. В современной России таких учреждений не существует, более того кажется парадоксальной система, действующая на данный момент, в соответствии с которой, детей в большинство детских садов принимают с двух лет (а с существующей нехваткой детских дошкольных учреждений, ребенок зачастую попадает в дошкольное учреждение только с двух с половиной, а то и с трех лет). При этом, важно отметить, что пособие перестают платить с момента достижения ребенком по-

¹ СЗ РФ.2007. № 1 (1 ч.). Ст. 18.

² Ст. 254, ст. 258, ст. 259 Трудового кодекса Российской Федерации // СЗ РФ.- 2002.- № 1 (часть 1). Ст. 3.

лутора лет¹. Хорошо еще, если семья полная и один из членов семьи трудоустроен. Родителю же, который воспитывает ребенка в одиночку, данные нормы закона, вообще не оставляют никакого шанса на нормальную жизнь. Видится, что изменения в законодательстве, продлевающие срок выплаты детского пособия до момента официального устройства ребенка в дошкольное учреждение, послужили бы стимулом для более ускоренного строительства новых детских садов. Финансирование такого рода расходов, уместно было бы, возложить на органы власти местного самоуправления. Так как именно данные органы дают разрешение на строительство различных объектов, в том числе и жилых микрорайонов (например, орган местного самоуправления должен будет отказывать в разрешении на строительство, либо в принятии в эксплуатацию жилого дома или микрорайона без соответствующей социальной инфраструктуры в виде садов, школ, поликлиник и т.п.). Необходимо отметить, что часть финансирования строительства таких социальных объектов на себя берет государство². Бесспорно, что такие обязательства, возложенные на застройщика не могут не отразиться на цене квадратного метра жилья. Решение данной проблемы видится в фиксировании рыночной стоимости квадратного метра жилья. Особенно это должно касаться так называемое социального жилья «эконом варианта»³.

В рамках нацпроекта «Здоровье» были построены сотни медицинских объектов на всей территории России, направленных на выявление, профилактику и лечение сердечнососудистых и онкологических заболеваний, которые дают высокий процент смертности среди населения. В свою очередь в рамках национального проекта «Доступное жилье» тысячи семей по всей России

¹ Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». Ст. 14 // СЗ РФ. 1995. -№ 21. Ст. 1929.

² Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство в недвижимости - что это такое? // «Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование». 2009. № 4 (41). С. 17-19. С. 17-19.

³ Под термином «эконом и массовое вариант» в данном случае понимается жилье ограниченной площади (до 80), находящееся в спальнях районах, не имеющее встроенных автомобильных парковок.

смогли реализовать свое конституционное право на жилище¹. С 2000 г. для разрешения задач по снижению смертности, повышению рождаемости, улучшению уровня жизни и повышению эффективности миграционной политики Правительством Российской Федерации были определены целевые программы: «Дети России» на 2007-2010 гг., которая включала в себя подпрограммы: «Здоровое поколение», «Одаренные дети», «Дети и семья», программа «Родовой сертификат», программа «Молодая семья»; программа «Повышение безопасности на дорогах в 2006-2012 гг.» и т.п. За прошедшее десятилетие совершенствовались программы направленные на снижение табакокурения, алкоголизма, наркомании среди российского населения. Были разработаны программы по снижению смертности на производстве.

В 2007 г. подписан Указ Президента РФ «Об утверждении концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.»², а так же разработана «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.»³, в рамках которых начали реализовываться приоритетные президентские проекты, затрагивающие образование, здравоохранение, жилищное строительство и т.п.

Благодаря механизмам, закрепленным данными нормативно-правовыми актами, сравнивая результаты переписи населения Российской Федерации в 2002 и в 2010 гг., отчетливо виден значительный рост рождаемости, увеличение уровня жизни населения России, снижение смертности⁴ (см. график 1-2).

¹ Право на жилище в данном случае включает в себя: во-первых, поощрение органами государственной власти и органами местного самоуправления жилищного строительства, а так же непосредственное создание условий для осуществления гражданами России данного права; во-вторых, предоставление жилища из государственных, муниципальных и иных фондов малоимущим и другим указанным в законе категориям граждан.

² Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

³ Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008г. № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

⁴ См. подробнее: URL: [http://: www.perepis.2002.ru](http://www.perepis.2002.ru); Информационные материалы об окончательных итогах Всероссийской переписи населения 2010 г. URL: [http://: www. gks.ru](http://www.gks.ru) (дата обращения 20.09.2014 г.).

Шаги по выводу страны из демографического кризиса делаются как на федеральном, так и на региональном уровнях. Так, например, в Тульской области принят закон «О реализации государственной и семейной демографической политики в Тульской области», сформирован блок законов, направленных на поддержку семей с детьми: «О правах ребенка», «О приемных семьях», «Об областных целевых программах по улучшению положения детей в Тульской области». В Курганской области за последнее время сложилась стройная система региональных законов, определяющих гарантии, преимущества и льготы для различных категорий населения. В первую очередь это законы «О государственном пособии гражданам, имеющих детей», «О социальной защите инвалидов» и ряд других законов. В Саратовской области законом «О мерах социальной поддержки молодых семей» единовременное пособие из средств областного бюджета выплачивается при рождении или усыновлении третьего ребенка или сразу двух и более детей, а так же при рождении (усыновлении ребенка до трех месяцев) четвертого и каждого следующего ребенка либо в случае одновременного рождения двух и более детей, даже если у них уже имеются братья и сестры¹.

Примечательна практика нормативного регулирования проблемы народонаселения субъектами Дальневосточного федерального округа, наиболее проблемного в настоящий момент. Так, в Приморском крае разработана и принята «Стратегия социально-экономического развития Приморского края до 2025 г.»². Она определяет долгосрочные цели и приоритеты, задачи, а также основные направления развития экономики и социальной сферы края. Стратегия является базой, на основе которой строится социально-экономическая политика Администрации Приморского края и органов исполнительной власти Приморского края на долгосрочную перспективу.

¹ Ткаченко Н.Н. Указ. соч. С. 23-25.

² Закон Приморского края от 20 октября 2008 г. № 324-КЗ «О стратегии социально-экономического развития Приморского края до 2025 г.» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2008. № 89.

В Стратегии анализируется потенциал развития Приморского края, ставятся цели и задачи социально-экономического развития края на долгосрочную перспективу, вырабатываются алгоритмы достижения поставленных целей и задач,

Достижению целей Стратегии способствует координация действий органов государственной власти края, органов местного самоуправления, руководителей хозяйствующих субъектов, предпринимателей, общественных организаций и жителей Приморского края.

Национальный проект «Здоровье» в Приморском крае реализуется по четырем основным приоритетам¹:

1. Развитие первичной медико-санитарной помощи, в том числе профилактического направления:

1.1. Подготовка и переподготовка врачей общей (семейной) практики, врачей-терапевтов участковых и врачей-педиатров участковых;

1.2. Осуществление денежных выплат специалистам участковой службы, ФАПов и СМП;

1.3. Диспансеризация взрослого населения;

1.4. Профилактика ВИЧ-инфекции, гепатитов В и С, выявление и лечение больных ВИЧ;

1.5. Профилактика инфекционных заболеваний, иммунизация населения;

1.6. Проведение углубленных медицинских осмотров работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными производственными факторами.

2. Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью:

¹ Постановление Законодательного Собрания Приморского края от 27 февраля 2008 г. № 837 «Об обращении Законодательной Думы Хабаровского края к Председателю Правительства Российской Федерации В.А. Зубкову о необходимости решения отдельных вопросов, связанных с реализацией приоритетного национального проекта «Здоровье» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2008. № 66.

2.1. Повышение доступности и качества специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи.

3. Совершенствование медицинской помощи матерям и детям:

3.1. Оказание медицинской помощи женщинам в период беременности и родов в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения;

3.2. Обследование новорожденных детей на галактоземию, адреногенитальный синдром и муковисцидоз;

3.3. Проведение диспансеризации пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

4. Реализация информационной поддержки и управления проектом.

В качестве инструмента реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» в Приморском крае формируется краевая программа «Жилище Приморья» на 2006-2010 гг., которая реализуется по следующим приоритетам:

1) увеличение объемов жилищного строительства и модернизация объектов коммунальной инфраструктуры.

2) увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования.

3) повышение доступности жилья.

4) выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан.

В целях реализации мероприятий Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия между Министерством сельского хозяйства РФ и департаментом сельского хозяйства и продовольствия Приморского края заключено Соглашение о предоставлении субсидий на поддержку сельскохозяйственного производства Приморского края в 2009 г. (от 01.04.2009 г. № 833/17).

В Амурской области, в целях повышения качества жизни пожилых людей, проживающих в Амурской области, а также во исполнение поручения

Президента РФ от 27 ноября 2010 г. № Пр-3464ГС, данного по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 25 октября 2010 г. (п. 2, п. 4), Правительство Амурской области 31 марта 2011 г. утвердило Постановление № 204 «Об утверждении областной программы повышения качества жизни пожилых людей в Амурской области на 2011-2013 гг.».

В рамках реализации федеральной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию Постановлением губернатора Амурской области от 18 октября 2006 № 545 «О создании межведомственной комиссии по реализации долгосрочной целевой программы «Оказание содействия добровольному переселению в Амурскую область соотечественников, проживающих за рубежом, на 2007-2012 гг.» определены мероприятия для оказания содействия социальной, культурной и психологической адаптации переселенцев в территориях вселения созданы рабочие группы в составе представителей органов местного самоуправления, отделений Управления Федеральной миграционной службы России по Амурской области и центров занятости населения, которые рассматривают поступающие анкеты потенциальных переселенцев, решают вопросы их обустройства.

На официальном сайте Правительства Амурской области в разделе «Переселение соотечественников в Амурскую область» размещена информация об областной Программе переселения, Памятка участника Программы, нормативные правовые акты, связанные с реализацией Программы, сведения о вакансии для соотечественников (обновляемые ежемесячно) и мониторинг реализации программы (обновляемый два раза в год).

Кроме того, с 2011 г. ведется работа по наполнению информационного ресурса АИС «Соотечественники», созданного при поддержке Министерства здравоохранения и социального развития РФ, размещена информация об областной Программе переселения, общая информация об Амурской области и имеющихся в регионе вакансиях для соотечественников.

Так же в Амурской области реализуется «Программа профилактики семейного неблагополучия и социального сиротства детей в Амурской области «Во имя детства». В настоящее время в рамках программных мероприятий создан сайт «Школа ответственного родительства», ведется работа по его наполнению, заканчиваются ремонтные работы в помещениях, где планируется открытие социальных комнат «Мать и дитя», созданными службами подготовки и сопровождения замещающих семей в учреждениях для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, системы образования (на базе школ-интернатов, детских домов), проводится работа по созданию социальной рекламы, портфолио каждого воспитанника учреждения интернатного типа, с целью оказания помощи в подборе семей, желающих принять на воспитание ребенка. Также готовится цикл телевизионных передач по данной тематике.

В рамках реализации долгосрочной целевой программы «Социальная поддержка многодетных семей в Амурской области» программы предусмотрены следующие мероприятия:

- предоставление социальной выплаты на улучшение жилищных условий многодетным семьям, имеющим 7 и более детей;
- предоставление регионального материнского капитала на улучшение жилищных условий семьям, родившим (усыновившим) третьего или последующего ребенка;
- проведение праздничных мероприятий, посвященных Международному Дню семьи, Дню матери.

В Хабаровском крае действующие, Постановления Правительства Хабаровского края¹, прежде всего, направлены на создание комфортных условий для проживающего на этих территориях населения, в целях реализации демографической политики Российской Федерации.

¹ Собрание законодательства Хабаровского края. -2010. -№ 8 (97) (часть 1).

Примечательны нормативно-правовые акты, которые направлены на улучшение демографической ситуации в крае, а так же освоение приграничных территорий за счет привлечения переселенцев на постоянное место жительства в Хабаровский край. Для этих целей в них, например, предусматриваются создание социально-экономических и организационных условий, способствующих переезду соотечественников на постоянное место жительства¹.

В целях укрепления и развития социального института семьи, поддержки материнства и детства, улучшения качества жизни и здоровья детей-инвалидов, осуществления государственной поддержки семей, принявших на воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей Правительством Хабаровского края принято Постановление от 30 июня 2011 г. № 198-пр «О краевой целевой программе «Развитие семейной политики в Хабаровском крае на 2012-2014 годы»². Основными задачами данной программы являются:

- снижение доли детей, оставшихся без попечения родителей, до 3,5 %;
- увеличение доли детей, оставшихся без попечения родителей, переданных на воспитание в замещающие семьи граждан Российской Федерации, до 66 %;
- снижение количества аборт до 46 промилле;
- увеличение доли семей, получивших специализированную медицинскую помощь и ведущих здоровый образ жизни, до 30 %;
- увеличение безрецидивной выживаемости детей с онкологической патологией до 80 %;
- увеличение количества специалистов, прошедших дополнительную подготовку по оказанию инновационных услуг семьям с детьми, на 300 человек и др.

Представляет интерес Закон Хабаровского края от 23 декабря 2009 г. № 298 «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью и развитию

¹ Собрание законодательства Хабаровского края. 2010. № 3 (53).

² Собрание законодательства Хабаровского края. 2011. № 6 (107) (Часть 2).

детей»¹. Законом определены места, нахождение в которых может причинить вред здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию, а также общественные места, в которых в ночное время не допускается нахождение лиц, не достигших возраста 16 лет, без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей.

За нарушение закона родители (лица, их заменяющие), лица, осуществляющие мероприятия с участием детей, а также юридические лица или граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность в соответствии с Кодексом Хабаровского края об административных правонарушениях.

Постановления Правительства Хабаровского края направленные на снижение смертности населения в трудоспособном возрасте, а так же смертности в течение года с момента установления диагноза «злокачественное новое образование», предусмотрены мероприятия по трем приоритетным направлениям: укрепление материально-технической базы медицинских учреждений; внедрение современных информационных систем в здравоохранение; внедрение стандартов оказания медицинской помощи, повышение доступности амбулаторной медицинской помощи, в том числе предоставляемой врачами специалистами.

Кроме того, планируется обеспечить рост следующих показателей:

- доли детей первой и второй групп здоровья, обучающихся в общеобразовательных учреждениях;
- пятилетней выживаемости больных со злокачественными новообразованиями с момента установления диагноза;
- пятилетней выживаемости лиц, перенесших острый инфаркт миокарда, с момента установления диагноза;
- удовлетворенности потребности населения в медицинской помощи.

¹ Собрание законодательства Хабаровского края. 2009. № 12(89) (часть 1).

Закон Хабаровского края от 27 июля 2011 г. № 112 «О дополнительных мерах, поддержки семей, имеющих детей, на территории Хабаровского края», устанавливает, что женщинам, родившим (усыновившим) третьего ребенка и (или) последующих детей, а также мужчинам, являющимся единственными усыновителями таких детей, начиная с 1 января 2011 г. (в том числе в случае смерти первого и (или) второго, третьего ребенка, при условии, что была произведена государственная регистрация его (их) рождения) предоставляется краевой материнский (семейный) капитал за счет средств краевого бюджета. Размер материнского капитала составляет 200000 рублей. Установлено, что полученные денежные средства могут быть использованы на улучшение жилищных условий, получение образования ребенком (детьми) либо оплату медицинских услуг, оказываемых родителю (родителям) или ребенку (детям). Определен порядок рассмотрения заявления о распоряжении средствами.

Изучение нормативно-правовой базы и анализ статистических данных позволяет сделать вывод о значительном влиянии права и законодательства в этой области, на демографические процессы. К сожалению, на сегодня, как подчеркивают многие специалисты, оно разобщено и противоречиво. Это является существенным минусом в разработке системы его унификации, а также выработки эффективных рекомендаций и решений по вопросам демографии с последующим оформлением механизма замены устаревших и введения новых нормативно-правовых актов. В данном контексте, трудно оспорить Валентея Д.И., Кандисбрата Р.Ю., Рубина Я.И.¹, предлагавших ввести понятие «демографическое законодательство», под которым понимается система взаимодействующих и взаимообусловленных правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере народонаселения, имеющих целью добиться оптимального демографического роста за минимальный период времени. Нам видится, что именно систематизированное демографическое зако-

¹ См., например: Кандисбрат Р.Ю., Рубин Я.И. Демографическое законодательство: понятие и эффективность // Советское государство и право. 1973. № 12; Валентей Д.И. Теория и политика народонаселения. М., 1967.

нодательство сможет внести ясность в понимание влияния права на демографические процессы. А его четкая классификация поможет выявить эффективность той или иной нормы, а так же пробелы в механизме ее реализации.

При этом Зелепукин А.А. и Ткаченко Н.Н. и др.¹, верно отмечают, что исследованию эффективности права мешает его смешение с другими свойствами правовых норм, одним из последствий которых является подмена понятия «эффективность» «результативностью». Следует отметить, что результат, по своей сути, может иметь как положительный, так и отрицательный характер, однако эффективность правовых норм может носить только положительную окраску. Это является особенно актуальным для норм, которые оказывают влияние на демографические показатели. Так, например, норма, которая упростит регистрацию иностранных мигрантов, способствует увеличению их притока, а, следовательно, и увеличит демографический прирост. Но если эта норма не будет подкреплена другими экономически-ориентированными нормами, а так же отлаженным механизмом их реализации, то со временем возникнут такие проблемы как столкновение коренного и пришлого населения, рост преступности среди мигрантов, отток коренного населения и т.п. Перечисленные проблемы еще сильнее снизят демографические показатели, связанные с количественным и качественным составом населения.

Таким образом, одним из самых существенных недостатков конституционно-правового механизма регулирования отношений в области демографической политики, является отсутствие четкой конкретизации государственной политики в данной области, а так же необоснованный выбор конкретных форм, методов и правовых акцентов для воздействия на те или иные демографические процессы. Систематизация демографического законодательства поможет выявить недостатки и повысить его эффективность.

¹ См.: Зелепукин А.А. Российское законодательство: состояние и проблемы оптимизации. Саратов, 2007. С. 61; Пашков А.С., Чечот Д.М. Эффективность правового регулирования и методы её выявления // Советское государство и право. 1965. № 8. С. 3.

Под ним, исходя из широкого определения самого понятия «законодательство», предложенного общей теорией государства и права, понимается: «совокупность связанных иерархией и соподчиненностью ... законов и иных нормативных актов ...»¹ действующих на территории Российской Федерации и регулирующих общественные отношения в сфере социально-экономической, миграционной, экологической, информационной и других видах государственной политики, оказывающих влияние на демографические показатели.

Таковыми являются:

Во-первых, Конституция Российской Федерации, в частности: нормы, определяющие социально-экономическую политику государства, и соответственно, оказывающие влияние на демографические показатели (ст. 2, ст. 7, ч. 2 ст. 8; гл. 2; ст. 69); нормы, на которых основывается миграционное законодательство (ст. 6, ст. 26, ст. 27, ст. 61, ст. 62, ст. 63); нормы, определяющие экологическую политику государства (ст. 42, ст. 58); нормы в сфере информационной политики и этического воспитания детей и молодежи с целью привития им необходимых демографических ориентиров (ч. 4 ст. 29, ст. 43 ст. 44).

Во-вторых, международные нормативно-правовые акты, такие, например, как: Хартия Европейской безопасности, Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам².

В третьих, федеральные законы, прямо или косвенно оказывающие влияние на демографические показатели. Их, по предмету правового регулирования, можно разделить:

– в сфере социальной и экономической политики: Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной

¹ См: Поленина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. М., 1979. С. 27.

² Принята 18 декабря 1992 г. Резолюцией 47/135 на 92-м пленарном заседании 47-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Московский журнал международного права. 1993. № 2. С. 170-173.

поддержки семей, имеющих детей»¹; Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 227-ФЗ "О потребительской корзине в целом по Российской Федерации"²; Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»³; Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»⁴ и т.п.

– в сфере миграционной политики: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»⁵; Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁶; Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»⁷ и т.п.

– в сфере информационной политики: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁸; Закон РФ от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁹ и т.п.

– в сфере экологической политики: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹⁰ и т.д.

В-четвертых, Указы Президента Российской Федерации (например, «О Совете при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике», «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации»¹¹), Постановления Правительства Российской Федерации («О мерах социальной поддержки в 2012-2014 гг. медицинских и фармацевтических работников, проживающих и работающих

¹ СЗ РФ. 2007. № 1 (часть I) Ст. 19.

² СЗ РФ. 2012. № 50 (часть IV). Ст. 6950.

³ СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686.

⁴ СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4904.

⁵ СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

⁶ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

⁷ СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.

⁸ СЗ РФ. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3448.

⁹ СЗ РФ. 2012. № 53 (часть I). Ст. 7598.

¹⁰ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

¹¹ СЗ РФ. 1996. №23. Ст. 2756.

в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа), занятых на должностях в федеральных государственных учреждениях»¹, «Об утверждении Положения об особенностях порядка исчисления пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, ежемесячного пособия по уходу за ребенком гражданам, подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»²).

В пятых, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации³.

В шестых, нормативные правовые акты органов местного самоуправления⁴.

Изучение нормативных актов, входящих в пятую и шестую части структуры всего законодательства о народонаселении России, отчетливо прослеживается практически полное отсутствие отражения государственных мероприятий в области демографической политики на уровне субъектов РФ и муниципальном уровне. При этом, стоит отметить, что это чаще всего обусловлено недостаточным финансированием. Так как на уровне субъектов и местного самоуправления власти чаще всего заняты более насущными проблемами (такими, например, как подготовка к отопительному сезону, проведение различных мероприятий, связанных с поддержанием на должном уровне инфраструктуры субъекта и т.п.). И в принципе, это правильно. Демо-

¹ СЗ РФ. 2011. № 43. Ст. 6074.

² СЗ РФ. 2007. № 25. Ст. 3042.

³ Например, Закон Хабаровского края от 27 июня 2007 г. № 128 «О программе Хабаровского края по оказанию содействия добровольного переселения соотечественников, проживающих за рубежом» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2007. № 7 (60); Закон Хабаровского края от 24 ноября 2010 г. № 52 «О краевой целевой программе «Социальная поддержка граждан пожилого возраста, инвалидов, семей с детьми, малоимущих и других категорий граждан на 2011 г.» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2010. № 12(101) (часть 1).

⁴ Постановление Администрации Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края от 12 ноября 2011 г. № 1692 «О прогнозе социально-экономического развития Советско-Гаванского муниципального района до 2013 г.» // Сборник нормативно-правовых актов органов местного самоуправления Советско-Гаванского муниципального района. 2010. № 11 (часть 2).

графическая политика включает в себя долгосрочные мероприятия, а поддержание демографических показателей на должном уровне, является прямой обязанностью государства, закрепленной в Конституции РФ. Следовательно, только государство, на федеральном уровне должно формировать эту политику и осуществлять её финансирование. Но федеральная власть не может на столь обширной территории контролировать все демографические процессы. Естественно, что проблемы в регионах лучше всего видны самим регионам. Нам видится, что выходом из этой ситуации, может послужить созданный при Президенте Совет по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике¹, формирование которого на сегодняшний день происходит из министров и их заместителей, а так же из представителей региональных властей и специалистов в области демографии. Являясь совещательным органом при Президенте Российской Федерации, для реализации его решений могут издаваться указы и распоряжения, а так же даваться поручения Президента РФ. Таким образом, на заседании Совета региональные и федеральные проблемы в области демографии видны нагляднее. Примечательно, что предшественником данного Совета являлась Комиссия по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике², состав которой формировался в основном из министров, возглавляющих министерства в компетенцию которых не входили вопросы в области демографической политики. Представители регионов и специалисты в области демографии в составе Комиссии отсутствовали.

На сегодняшний день Совет по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике является единственным государственным органом, непосредственно занимающимся решением вопросов в области демографической политики. Не смотря на вполне логичные изменения в составе Совета, а именно включение двух специалистов-демографов, а так же представителей региональной власти, данные изменения носят только

¹ СЗ РФ. 2012 г. № 36 .Ст. 4871.

² СЗ РФ. -2010. -№ 39. Ст.4927.

юридический характер, фактически же ничего не поменялось. По нашему мнению, именно данный орган может оказать положительное воздействие на решение многих вопросов, возникающих в ходе реализации демографической политики Российской Федерации. Но происходить это будет только в том случае, если каждая законодательная инициатива по любому из направлений демографической политики (миграционное, социальное и т.п.) будет обсуждаться в данном Совете и получать одобрение после обязательного обсуждения. Данный Совет, не в коем случае, не будет дублировать функции Федерального Собрания Российской Федерации, он станет своего рода совещательным органом при Совете безопасности Российской Федерации.

§2.Формирование государственной политики регулирования демографических процессов в России.

На всей своей обширной территории Российская Федерация соединила в себе все, существующие в современной демографической науке, проблемы. Для Центрального федерального округа – это в большей степени, проблема неконтролируемой внутренней и внешней миграции, а так же концентрация и рост населения в городах федерального значения¹. Для Северо-Кавказкого - высокая рождаемость при низком уровне жизни². Для Дальневосточного федерального округа – это огромный отток населения; более высокая по сравнению с другими регионами, смертность, связанная с алкоголизацией, наркоманией и низким уровнем жизни; угроза внешней миграции и другие³. Все это наталкивает на мысль, что меры по улучшению демографической ситуации в Российской Федерации не могут быть одинаковыми для всех регионов страны. Таким образом, реализуемый в соответствии с Кон-

¹ <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi> дата обращения 04.04.2014.

² Дети в России. 2009: Стат. сб./ЮНИСЕФ, Росстат. М.: ИИЦ «Статистика России», 2009. – 121 С. 12-13.

³ См.: Чеботарев И. В. Демографическая ситуация на Дальнем Востоке: геополитический аспект Интернет журнал СахГУ «Наука, образование, общество» URL <http://journal.sakhgu.ru/work.php?id=88> дата обращения 24.04.2014.

ституцией принцип федерализма в Российской Федерации не будет нарушен, если государство будет проводить взвешенную национальную и региональную политику, направленную на обеспечение баланса интересов регионов и государства в целом.

Так Концепция демографической политики Российской Федерации к числу основных принципов реализации социально-экономической и миграционной политики, безусловно, относит учет региональных особенностей демографического развития и дифференцированный подход к разработке и реализации региональных демографических программ¹. Вместе с тем практика правового регулирования данных общественных отношений свидетельствует об обратном. Так, например, в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»² материнский капитал, льготы на строительство жилья и другие меры государственной поддержки семей имеющих детей, распространяются на все субъекты РФ без исключения. Думается, что эффективнее было бы распространить положения этого закона только на те регионы Российской Федерации, где наиболее остро стоит демографический вопрос. Таким образом, закрепляя постоянное население в этих субъектах, стимулируя рождаемость и внутреннюю миграцию из наиболее густо населенных районов страны в районы с меньшей плотностью народонаселения. Переселенцам, следовательно, будет предоставлена возможность приобретения (строительства) собственного жилья на льготных условиях, получение более большой суммы материнского капитала, а так же использование других льгот, получение которых было бы затруднительно или невозможно на территории где этот закон не применяется. Показательным примером такой пространственной политики, направленной на децентрализацию, может слу-

¹Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 "Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года" Собрания законодательства Российской Федерации от 15 октября 2007 г. № 42. Ст. 5009.

² СЗ РФ. 2007. № 1 (часть I). Ст. 19.

жить столыпинская реформа¹, а так же опыт переселения на Дальний Восток России в советский период².

Дальний Восток на протяжении всей российской истории рассматривался как важнейший геополитический ресурс государства. Именно поэтому, несмотря на отдаленность, сложные климатические условия, государство целенаправленно осуществляло политику заселения Дальнего Востока. Как никогда сегодня актуально высказывание П. А. Столыпина на заседании Государственной Думы по поводу строительства Амурской железной дороги в 1907 г.: «При наличии государства, густонаселенного, соседнего нам, эта окраина не останется пустынной. В нее просочится чужестранец, если туда не придет русский, и это просачивание уже началось. Если мы будем спать летаргическим сном, то этот край будет пропитан чужими соками и, когда мы проснемся, может оказаться русским только по названию»³.

Объективности ради, следует отметить, что данная проблема возникает не впервые. История заселения и хозяйственного освоения отдельных территорий России, в том числе и её Дальнего Востока, уходит своими корнями в конец XVII века. Накоплен богатейший опыт нормативного регулирования заселения Дальневосточных земель.

Современность внесла свои коррективы, и на сегодняшний день Дальний Восток России – это не только военный форпост России как державы на Тихом океане, который заселялся по принципу «за каждым воином

¹ См.: Мотрич Е.Л., Кравчук С.А. Государственная политика хозяйственного освоения и заселения Дальнего Востока с конца XIX в. // Вестник Дальневосточного отделения РАН. Хабаровск, 2006. №6.

²См. например: Безруков И.С. Проблемы формирования экономически активного населения Дальнего Востока при переходе к рынку труда : Дис. ... д-ра экон. наук : 22.00.03, 08.00.07 : Москва, 1999; Дубинина Н.И. Дальний Восток России: исторический опыт и современные проблемы заселения и освоения территорий // Хабаровск, 2001; Крушанова П.А. Государственная политика СССР на Дальнем Востоке в 1945-1960 гг: библиогр. авт-дис. канд. историч. наук: Владивосток, ДВО РАН и др.

³ Галецкая Р. Демографические проблемы Дальневосточного Федерального округа // Социальная и демографическая политика. - № 2. -2007. С.5.

должен стоять пахарь»¹, но и стратегическая территория в экономическом и внешнеполитическом аспектах.

Несомненно, что обращение к историческому опыту и его подстройка к современным реалиям, может предрешить возможные ошибки реализации новых нормативно-правовых актов². В связи с этим полагаем, что при анализе нормативно-правовой базы исторического прошлого по регулированию социально-демографической политики Российской Федерации в области формирования постоянного населения на Дальнем Востоке России, стоит обратиться к трудам видного государственного и политического деятеля П.А. Столыпина³, написанным более 100 лет назад. В них он не только затронул проблему слабой заселенности Дальневосточных земель, но и отразил факты нарастающей миграции соседей из-за рубежа. Хотя и переселение российских подданных на Дальний Восток России не было основной целью аграрной реформы⁴, направленной на поиск решения земельного вопроса в Европейской части России, связанный с наделением крестьян земельными участками, а так же с освобождением крестьянства от сельской общины, которая не позволяла ему свободно распоряжаться земельными наделами, консервировала круговую поруку и уравниловку. Чересполосица, малоземелье и даже безземелье – вот основные проблемы, стоящие перед русской деревней в XIX веке. Указом от 9 ноября 1906 г. «О дополнениях некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования», предусматривалось право крестьянина выйти из общины и за-

¹ Вопросы социально-демографической истории Дальнего Востока в XX в. // Сборник научных статей. ДВО РАН. Владивосток, 1999 С. 58.

² См., например: Безруков И.С. Проблемы формирования экономически активного населения Дальнего Востока при переходе к рынку труда : Дис. ... д-ра экон. наук: Москва, 1999; Дубинина Н.И. Дальний Восток России: исторический опыт и современные проблемы заселения и освоения территорий // Хабаровск, 2001; Крушанова П.А. Государственная политика СССР на Дальнем Востоке в 1945-1960 гг: библиогр. авт-т дис. канд. историч. наук: Владивосток, ДВО РАН и др.

³ Аграрная реформа П.А. Столыпина и ее значение на Дальнем Востоке России. // Исторический опыт аграрных реформ в Сибири и на Дальнем Востоке. Благовещенск, 2007. С. 63-71.

⁴ Кабузан В.М. Дальневосточный край в XVII – начале XX вв. (1640-1917 г.) // Историко-демографический очерк. М.: Изд-во «Наука», 1985 г. С. 135.

крепить в пользование причитавшуюся ему землю. Так же стало возможным объединение всех наделных участков в единый отруб, и даже выселение на отдельный хутор.

Но даже безземелье не заставило бы крестьян переселяться на малоосвоенные земли за Уралом. Была разработана целая система льгот и стимулов и иных мер государственной поддержки, а именно: снятие обязанности по уплате недоимок; перевозки по железной дороге по сниженным ценам, оказание в пути продовольственной и медицинской помощи; выдача на новом месте через Крестьянский банк беспроцентных ссуды для обустройства в размере от 100 до 400 рублей на крестьянский двор; освобождение от налогов на пять лет; создание казенных складов сельскохозяйственных машин, оказание агрономических консультаций специалистами. Крестьянин также получал помощь в виде семян, скота, хозяйственного инвентаря. Это стало возможным благодаря продуманной законодательной базе переселенческого процесса на дальневосточной окраине Российской Империи в начале XX века, которая формировалась на основе Высочайше утвержденного 22 июня 1900 года положения Комитета Сибирской железной дороги об образовании переселенческих участков в Амурской и Приморских областях¹. В соответствии с этим законом наделение земель крестьян с 1 января 1901 года осуществлялось из расчета 15 десятин удобной земли на душу мужского пола, включая лесные пространства. В этой связи необходимо отметить, что если раньше государство было заинтересовано в появлении на восточной окраине достаточно крепкого с экономической точки зрения населения, то с принятием этого закона приоритетом правительства становится переселение максимального числа семей, в том числе и малоимущих, из центральных районов страны.

¹ Сборник узаконений и распоряжений о переселении. СПб., 1901. вып. VIII. С. 221; ГАРФ. Ф. 391. Оп. 5. Д. 562. Л. 319 об, 321.

6 июля 1904 г. власти приняли «Временные правила о добровольном переселении сельских обывателей и мещан земледельцев»¹, в которых говорилось, что «никому не возбраняется на свой страх и риск поселяться в свободно избираемые местности, но правительственная помощь будет оказываться не всем вообще переселенцам, а только тем из них, переселение которых представляется желательным либо в интересах землеустроительного дела во внутренних губерниях, либо в государственных видах тех или иных политически важных окраин»².

10 марта 1906 года было принято Положение Совета министров³ о порядке применения в этом году закона 6 июня 1904 г. Согласно новым правилам, разрешалась отправка ходоков вне зависимости от хозяйственного положения желающих переселиться. Переселенцам и ходокам предписывалась выдавать свидетельства (ходоческие, проходные, тарифные на удешевленный проезд) без ограничений. Этот законодательный акт окончательно снял все препятствия для переселения семей крестьян на новые места жительства. Следствием этого закона стало массовое передвижение на Дальний Восток бедняцких семей из густонаселенных губерний России, где имущественное расслоение привело к обострению социальной напряженности.

Этим семьям не под силу были затраты в пути. Без помощи государства на первых порах они не могли обзавестись хозяйством. Поэтому законодательная база переселенческого процесса в начале XX века содержит ряд законов, гарантирующих помощь новоселам. Это законы от 11 августа 1907 г. «О мерах к устройству в Приамурской области переселенцев 1907 г.»⁴, от 29 января 1908 г. «Об изменениях действующего пассажирского тарифа»⁵, от 26 декабря 1908 г. «О неначислении процентов за несвоевременную уплату

¹ ПСЗ. III. Т. XXIV. 1904. Ст. 24701.

² Там же.

³ ПСЗ. III. Т. XXVI. 1906. Ст. 27150.

⁴ Сборник узаконений и распоряжений Правительства, издаваемых при правительствующем Сенате. СПб., 1908. Сб. 36. Ст. 246.

⁵ Сборник узаконений и распоряжений Правительства, издаваемых при правительствующем Сенате. СПб., 1908. Сб. 36. Ст. 244.

срочных платежей по ссудам, выданным переселенцам Мурманского берега и Южно-Уссурийского края»¹.

Под председательством Столыпина в 1909 г. была создана правительственная комиссия для рассмотрения предложений по освоению территорий вокруг строящейся Амурской железной дороги. В результате работы этой комиссии при Совете Министров были образованы были образованы два особых комитета, один для объединения и общего направления мер по колонизации Приамурского края и другой специально по заселению Дальнего Востока².

Следующим этапом, стало создание специального переселенческого правительства³, которое ориентировалось не столько на предоставление Крестьянским банком льготных кредитов, сколько на создание инфраструктуры, необходимой для новых хозяев. По мнению Столыпина, выделение денежных средств было не идеальным вариантом для крестьян, которые могли стать жертвой обмана со стороны ушлых чиновников и разного рода дельцов, могли нерационально распорядиться кредитом, а то и попросту пропить его. Закон от 5 июля 1912 года «Об изменении правил выдачи ссуд на хозяйственное устройство переселенцев»⁴ был направлен на решение данной проблемы. В соответствии с ним для Приамурского края предусматривались максимальные ссуды в размере 400 рублей на семью. Половина ссуды выдавалась семье переселенцев сразу. Вторую часть ссуды она получала только после того как представители властей убеждались в целевом расходовании первой половины ссуды (на обзаведение хозяйством). Властям предоставлялось часть ссуды обращать в безвозвратное пособие. Большая помощь пре-

¹ Сборник узаконений и распоряжений Правительства, издаваемых при правительствующем Сенате. СПб., 1908. Сб. 36. Ст. 594.

² ГАХК. НСБ. Путеводитель по фондам ЦГА РСФСР Дальнего Востока. Т.1. Дореволюционный период. Томск, 1961. С. 183; ГАХК. НСБ. История Сибири. Т.3 Ленинград. 1968. С. 302, 304; ГАХК. – Ф.13. – Оп.1 – Д.2 – Л.6.; ГАХК. Ф.6. – Оп.1 – Д.7. – Л.15; ГАХК. Ф.238. – Оп.12 – Д.14. – Л.3.

³ Крушанов А.И. История Дальнего Востока СССР в эпоху феодализма и капитализма. М.: Изд-во Наука, 1991. С. 309.

⁴ Сборник узаконений и распоряжений Правительства, издаваемых при правительствующем Сенате. СПб., 1912. Отдел 1. Ст. 1439.

доставлялась новопоселенцам путем строительства для их нужд железных и шоссейных дорог, водохранилищ, школ. За 10 лет, начиная с 1906 года, было построено 27 950 000 км дорог, сооружено 161 водохранилище, вырыто почти 14 тыс. колодцев, открыто около 500 медицинских пунктов.

Необходимо отметить, что колонизация Дальнего Востока России осуществлялась не только за счет переселений из центральной части, но и за счет азиатской иммиграции. Относительно к данному временному отрезку четко прослеживается отношение правительства к иностранным мигрантам, проявляющаяся в ограничении влияния выходцев из азиатских стран на процессы колонизации ввиду того, что иммигранты создавали конкуренцию российским переселенцам как более дешевая рабочая сила. Поэтому законодательная база содержала законы, которые обусловили этот процесс. К ним, например, можно отнести:

- решение о запрете переселения иностранцев, если они попадают в категории следующих лиц: больных, старше 60 лет, до 15 лет без родителей¹, который был опубликован в Особом журнале Совета Министров;

- закон от 21 июня 1910 года «Об устранении в пределах Приамурского генерал-губернаторства в Забайкальской области, Иркутского генерал-губернаторства некоторых ограничений для лиц, состоящих в иностранном подданстве»². В соответствии с ним был запрещен найм иностранной рабочей силы на казенные работы.

Благодаря мерам правительства переселенческое движение достигло значительных масштабов. К 1914 г. из губерний Европейской России на новые земли Дальнего Востока, а так же Сибири и Средней Азии переселились примерно 3,1 млн. человек (в два раза больше, чем за предыдущее десятилетие). При этом изменился социальный состав прибывающих. Если прежде

¹ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 590. Л. 2.

² Сборник узаконений и распоряжений Правительства, издаваемых при правительствующем Сенате. СПб., 1910. Сб. 118. Ст. 1290.

среди них преобладали середняки, то после 1906 г. – бедняки. В хозяйственный оборот было введено 26 220 000 га новых земель¹.

Объективности ради, стоит отметить, что данная политика имела и ряд отрицательных последствий, связанных с неэффективным осуществлением переселенческой политики на местах. Официальные источники показывают: для обзаведения хозяйством на новом месте переселения должны были иметь минимум 715 руб. Между тем, например, из 402 переселенческих семей, осевших в Приморье в 1911 г., только 21 семья располагала суммой от 500 до 1000 рублей. Тогда как 211 семей имели только от 50 до 200 руб., 65 – не располагали вообще никакими средствами². Таким образом, более половины переселенцев не имели возможности обзавестись на новом месте собственным хозяйством. Значительная часть их возвращалась обратно, другая пополняла огромную армию батраков³.

Таким образом, на протяжении данного периода заселения и освоения дальневосточного региона демографическая политика здесь являлась главным направлением деятельности государства. Демографическое развитие шло постоянно за счет миграционных потоков.

Особенностями нормативно-правового регулирования в области переселенческой политики являлись:

- четкая система законодательства: дела в порядке законодательства и управления рассматривались в Государственном Совете, Комитете Сибирской железной дороги и Комитете министров по принадлежности. Затем эти решения Высочайшим повелением Государя Императора приводились в действие;

- формирование данной нормативно-правовой базы происходило исходя из конкретно складывающейся демографической обстановки на той или иной территории Дальнего Востока России;

¹ Рыбаковский Л.Л. Население Дальнего Востока за 150 лет. М.: Наука, 1990. С.150.

² Сычевский Е.П. К вопросу о формировании рабочего класса в Приамурье // Сборник статей по истории Дальнего Востока. М., 1958. С. 224.

³ Меншиков А.А. Материалы по обследованию крестьянских хозяйств Приморской области. Т.5 Новоселы наделенные по душевой норме. Владивосток, 1914. С. 37, 38, 43.

- законодательные акты в основном гарантировали помощь переселенческим семьям в виде ссуд и пособий, которые действовали только для конкретных территорий;

- контроль за исполнением законодательства возлагался на специально созданные на местах государственные органы.

По нашему мнению именно вышеперечисленные особенности законодательства, а так же четкий отлаженный механизм реализации представленных в нем норм, на данном этапе переселенческой политики сделали её эффективной.

В целом стоит отметить, что проводимая властями политика оказалась действенной именно благодаря продуманному механизму реализации государственных программ, а так же созданию на местах органов, контролирующих процесс переселения и освоения на новых землях населения.

Стоит так же обратиться к практике переселенческой политики, сложившейся в 1922-1941 г. и являющейся одним из направлений государственного регулирования социально-демографической политики Российской Федерации в области формирования постоянного населения на Дальнем Востоке России. Обобщенный исторический материал о степени эффективности нормативно-правовой базы государственной политики по переселению и закреплению переселенцев на новой территории, о государственных мерах социальной поддержки семей этого периода представляет практический интерес для современных органов управления, столкнувшихся с проблемой оттока населения с Дальнего Востока России по причине низких жизненных стандартов и суровых природно-климатических условий.

Стоит отметить, что советский период хозяйственного освоения и заселения дальневосточных земель является, по мнению многих авторов, наиболее значимым этапом в истории¹. Он наиболее ярко раскрывает не только положительные стороны переселенческой политики, проводимой советскими

¹ Мотрич Е.Л., Кравчук С.А. Государственная политика хозяйственного освоения и заселения Дальнего Востока с конца XIX в. // Вестник Дальневосточного отделения РАН. Хабаровск, 2006. №6. С. 120-128.

властями, но и отрицательные, связанные с непродуманностью реализации нормативных актов данной области общественных отношений.

Объективности ради необходимо указать, что с 1922-1941 г. перед Советской Россией стояли те же задачи в отношении дальневосточных окраин, что и обозначаемые в каждом ежегодном Послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации¹. Да и проблематика их решения на сегодняшний день мало чем отличается от предыдущего советского периода демографической политики властей в отношении восточных окраин.

После разгрома войск Колчака в дальневосточном регионе политическая обстановка осложнилась. Находившиеся здесь интервенты могли начать войну с Советской Россией, которая была не готова, так как в это время воевала с Польшей. Вести военные действия на два фронта Россия не могла, поэтому она прибегла к оригинальной тактике: на восточной окраине бала образованна буферная дальневосточная республика (1920-1922 гг.). Вследствие чего социалистические преобразования стали осуществляться на пять лет позже в особых условиях². Именно поэтому важной задачей советского правительства стало укрепление обороноспособности страны на восточных рубежах. С учетом этих факторов советское правительство так же, как в свое время царские власти, столкнулось с проблемой хозяйственного освоения дальневосточного региона. Реализовать хозяйственные планы возможно было только при условии достаточности трудовых ресурсов, которых в начале восстановительного периода катастрофически не хватало.

К концу 1925 г. население восточной окраины не превышало 1700 тысяч человек, которые проживали на территории 2647523 км² крайне неравномерно заселенной³. Исторический опыт освоения этого региона в дореволюционный период подсказывал, что нехватку трудовых ресурсов может ком-

¹ URL: [http:// Президент.рф](http://Президент.рф) (дата обращения 21.04.2013 г.).

² В хозяйстве преобладал капиталистический сектор. В обращении оставались американские, японские, китайские денежные знаки. Сохранялись противоречия с соседними азиатскими государствами по поводу территорий.

³ Флеров В.С. Дальневосточный период восстановления народного хозяйства. Томск, 1973. Т.1. С. 105.

пенсировать лишь переселение, которое в 20-30-х гг. XX в. занимало ведущее место в планах советского государства по развитию Дальнего Востока.

Конкретные вопросы переселения на восточную окраину нашли отражение в перспективном плане колонизации дальневосточного края на 1926-1935 гг., в соответствии с которым за десятилетие намечалось переселить в край 400 тыс. человек¹.

Плановое сельскохозяйственное переселение на Дальний Восток началось в 1925 г. Оно регламентировалось законодательными актами, предусматривающими численный контингент переселенцев, условия передвижения на восток. 6 июня 1925 г. был издан декрет ВЦИК и СНК РСФСР «Об открытии планового переселения в районы Поволжья, Сибири и Дальневосточной области»². Декрет предусматривал подготовку земельного фонда для размещения переселенцев, а так же меры по обеспечению перевозки семей по железнодорожному и водному транспорту.

В декрете ВЦИК и СНК РСФСР от 17 августа 1925 г. «О плановом переселении на 1925-1926 гг.»³ содержалось задание переселить на Дальний Восток 25 000 человек (из Белорусской ССР и из Центрально-Земледельческого района). Были разработаны специальные условия для переселения, опубликованные 10 и 17 марта 1925 г. Наркомземом РСФСР. В них отмечалось, что к «переселению допускаются хозяйства, имеющие не менее 2½ работников⁴ и материальное обеспечение в деньгах, инвентаре и постройках ... для Дальнего Востока – 900 руб.»⁵. Земельные участки предоставлялись «на началах безвозмездной аренды с обязательным выполнением к определенному сроку условий, установленных планом заселения данно-

¹ Три года советского строительства в Дальневосточном крае. (Отчет Дальревкома за 1922-1925 гг.). Хабаровск, 1926. С. 121.

² СУ РСФСР. 1925. № 49. Ст. 371.

³ СУ РСФСР. 1925. № 57. Ст. 453.

⁴ Полными работниками считались трудоспособные мужчины в возрасте от 18 до 55 лет и женщины от 18 до 45 лет. Полурабочими – подростки от 14 до 18 лет и трудоспособные старики.

⁵ ГАХК. Ф. Р-304. Оп.1. Д.24. Л.115.

го района»¹. Определялся размер материального обеспечения семьи переселенцев, как сумма средств необходимых для подготовки переселенческого участка к сельскохозяйственному использованию, приобретение инвентаря и хозяйственного оборудования, возведения жилых и хозяйственных построек, обеспечение продовольствием семьи переселенца не менее чем на год со дня выдворения, оплаты проезда и провоза скота по льготному переселенческому тарифу. Оговаривались условия посылки ходоков (при выдаче ходоческих удостоверений предпочтением пользовались ходоки от коллективов)².

Общее руководство переселенческими мероприятиями было возложено на Дальневосточное переселенческое управление, которое было открыто согласно приказа Наркомзема РСФСР № 316³ и Положения «об органах Наркомзема, ведающих делом передвижения переселенцев» от 25 августа 1926 г. В соответствии с этими нормативными документами были образованы переселенческие пункты, за которыми были закреплены следующие обязанности: жилищное, продовольственное, справочно-информационное обслуживание ходоков и переселенцев; надзор за беспрепятственным передвижением ходоков и переселенцев по железнодорожным и водным путям; наблюдения за выполнением правил перевозки переселенцев; выдача ходокам и переселенцам путевых ссуд; регистрация и статистический учет переселенческого движения.

Вся территория края была разделена на переселенческие районы, где базировались переселенческие отряды и организовывались пункты приема

¹ Переселенческое дело. Сборник декретов и распоряжений по переселению. М., 1927. С. 45.

² См. подр.: Васильченко Э.А., Васильченко О.А. Переселение и организация жизнедеятельности семей на Дальнем Востоке России (1860-1941 гг.): моногр. – Владивосток, 2008. С. 182-259; Васильченко Э.А. Женский социум на Дальнем Востоке (1860-1940 гг.). «Юнона». 2000; Пикалов Ю.В. Переселенческая политика на Дальнем Востоке в 1923-1930 гг. Хабаровск. 2006. С.4-13.

³ Переселенческое дело. Сборник декретов и распоряжений по переселению. М., 1927. С. 46.

переселенцев. Которые в свою очередь состояли из нескольких жилых барачков, больницы, амбулатории, бани, пункта санобработки и красного угла¹.

Советские органы власти так же, как в свое время царское правительство, широко использовали льготы и ссуды для привлечения переселенцев и оказанием помощи в устройстве на новом месте², которые регулировались следующими нормативно-правовыми актами:

- Постановлением ЦИК и СНК СССР «О льготах крестьянскому населению по землеустройству и переселению»³ и положением «о едином сельскохозяйственном налоге на 1925-1926 гг.»⁴. В них предусматривались освобождение переселенческих от единого сельскохозяйственного налога на срок от года до пяти лет.

- Постановлением ЦИК и СНК СССР от 1 февраля 1927 г. «О льготах переселенцам на о. Сахалин»⁵, освобождавшим переселенцев и их семей от действительной военной службы.

- Постановлением СНК СССР от 31 декабря 1927 г. «О порядке выдачи и погашения ссуд переселенцам, выдворяемым на переселенческие фонды общесоюзного значения»⁶ были увеличены размеры ссуд.

- циркуляром Наркомзема РСФСР от 11 января 1926 г. «Об открытии ходачества в 1926 г.»⁷. В соответствии с ним один ходок мог направляться не более чем от 10 семей, а так же определялись льготы на железнодорожный транспорт для ходоков.

¹ ГАХК. Ф. Р-304. Оп.1. Д.11. Л.1.

² Условия для переселения в Сибирь и на Дальний Восток // Переселенческое дело. Сборник декретов и распоряжений по переселению. М., 1927. С. 142-144.

³ Известия ЦИК СССР 1926. № 232.

⁴ СЗ СССР. 1925. № 31. Ст. 209.

⁵ СЗ СССР. 1926. № 9. Ст. 83.

⁶ ГАХК. Ф. Р-304. Оп. 1. Д. 24. Л.111-113.

⁷ Переселенческое дело. Сборник декретов и распоряжений по переселению. М., 1927. С. 130.

- циркуляром Наркомздрава «О санитарном надзоре за переселенцами»¹. Согласно которому органами власти уделялось большое внимание медицинскому обслуживанию переселенцев.

- постановлениями ЦИК и СНК СССР от 11 декабря 1933 г. «О льготах для населения дальневосточного края»² и от 17 ноября 1937 г. «О льготах по сельскохозяйственному переселению»³ устанавливался конкретный перечень льгот для переселенцев.

Итогом проводимой властями переселенческой политики стало прибытие на Дальний Восток с 1924 по 1930 гг. около 130,3 тысяч сельскохозяйственных переселенцев⁴.

Данная политика имела и ряд отрицательных черт, которые связаны с осуществлением переселенческой политики на местах. Одними из наиболее серьёзных недостатков этих социально-экономических реформ стали:

Во-первых, перекладывание ответственности за обеспечение переселенцев государственными льготами, на плечи краевых и районных советов, правлений совхозов и колхозов региона, которые относились к данной обязанности как второстепенной. В итоге не все планы по хозяйственному устройству переселенцев были выполнены.

Во-вторых, тяжелые жилищные и материальные условия, нехватка детских садов, школ, интернатов привели, во-первых, к массовому оттоку населения и, во-вторых, не в полном объеме вовлеченности трудоспособных членов семьи в производственную деятельность.

В-третьих, в местах выхода местные органы не выполняли требования НКЗ СССР изучить колонизационную способность своей территории.

В-четвертых, в местах выхода работа райисполкомов зачастую сводилась к механической выдаче разрешений на переселение и к заполнению переселенческих билетов.

¹ ГАХК. Ф. Р-724. Оп.1 Д.8. Л.6

² СЗ СССР. 1933. № 73. Ст. 440.

³ СЗ СССР. 1937. № 73. Ст. 352.

⁴ Билим Н.А. Материальные и моральные стимулы переселения крестьян на Советский Дальний Восток в 1924-1941 гг. Хабаровск, 1979. С. 56-65.

В-пятых, иногда переселение использовалось крестьянскими семьями в корыстных целях (например, сезонные рабочие оформляли свою семью как колхоз и получали соответствующие льготы).

В-шестых, имела место непродуманность в порядке выдачи переселенческих ссуд. Переселенец прикрепленный к Полетненскому кредитному товариществу (120 км от Хабаровска), для того чтобы получить ссуду, должен был приехать в Хабаровск и получить там выдворительный билет. Затем, зачастую, шагать обратно в Полетное пешком и получить по нему ссуду. После этого опять ехать в Хабаровск за продовольствием, скотом, сельскохозяйственным инвентарем, и снова возвращаться в Полетное. На все это уходило 5-6 дней времени с затратами в 10-15 руб.

Тем не менее, следует отметить, что заселение и освоение Дальнего Востока не было результатом самостоятельности советского населения. Это был государственный организованный процесс, обусловленный стратегическими интересами СССР. Без государственного патронажа дальневосточные города были бы нежизнеспособны¹.

Рассматривая меры по стабилизации численности населения на дальневосточных окраинах через призму истории, мы обнаруживаем те же недостатки механизма реализации и регулирования нормативно-правовых актов, с которыми наши предки вполне эффективно и успешно справлялись.

Для того, чтобы нагляднее увидеть несовершенство современной демографической политики российского государства, видится настоятельная необходимость, рассмотреть её, через три основных направления:

- первое представляет из себя набор льгот, действующих только для граждан, проживающих на данной территории². Эти льготы являются как за-

¹ См. подр.: Безруков И.С. проблемы формирования экономически активного населения Дальнего Востока при переходе к рынку труда: Дис. ... д-ра экон. наук. М. 1997. С.57-69.

² См., например: Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4520-1 "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях" // «Российская газета» от 16 апреля 1993 г., № 73; Постановление Правительства РФ от 17 марта 2009 г. № 231 "Об утверждении Правил предоставления в 2009 году субсидий организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности воздушных перевозок пассажиров с Дальнего Востока в европейскую часть

крепляющим фактором для постоянно проживающего населения, так и стимулом для привлечения населения из других регионов России¹. Рассматривая данное направление, необходимо отметить, что дальневосточные выплаты не являются самыми высокими в России и следовательно снижают привлекательность дальневосточных земель;

- второе указывает на индивидуальный подход к миграционной политике на стратегически важных для государства пограничных территориях (так например, иностранным гражданам запрещается приобретать в собственность землю, жилые помещения²; на вышеперечисленных территориях сложнее получить гражданство³);

- третье связано с государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом⁴, которая направлена на переселение людей, оказавшихся после распада СССР за пределами РФ и желающих переселиться в Россию. Данная программа предусматривает для переселенца: компенсацию на переезд; компенсации на выплату пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенца; компенсационный пакет; ежемесячное пособие по безработице (не более 6 мес.); «подъемные»

страны и в обратном направлении" (с изменениями от 31 июля 2009 г.) // СЗ РФ. 2009. №12. Ст. 1433 и др.

¹Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р) // СЗ РФ. 2010. № 4. Ст. 421.

² Иностранцы, лица без гражданства и зарубежные организации не могут иметь в собственности земельные участки в определенных Президентом РФ приграничных территориях. Установлен перечень муниципальных образований, в отношении которых действует это ограничение. В частности, в список входят следующие города. Дербент, Избербаш, Каспийск, Махачкала, Владикавказ, Краснокаменск, Анапа, Геленджик, Новороссийск, Сочи, Благовещенск, Райчихинск, Свободный, Шимановск, Архангельск, Новодвинск, Северодвинск, Новозыбков. Указ Президента РФ от 9 января 2011 г. № 26 "Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками" // СЗ РФ. -2011. -№ 2. Ст. 268.

³ Прудников А.С. Правовое регулирование миграционного учета в РФ: - М. -2010. С.92-112.

⁴ Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. N 637 "О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом //СЗ РФ от 26 июня 2006 г. № 26. Ст. 2820.

(пособие на обустройство) и др¹. Но практика свидетельствует об обратном. Соотечественникам трудно, а иной раз практически невозможно, получить положенные им преференции². Они годами ждут обещанное жилье, не могут добиться российского гражданства из-за отсутствия той или иной справки, сталкиваются со сложностями трудоустройства и регистрации по месту жительства, поскольку у них зачастую нет собственного жилья. И многие другие бюрократические препоны, которые в целом тормозят реализацию программы. По данным, предоставленным ФМС России на территорию Дальнего Востока России с начала действия программы до первого квартала 2014 года на Дальний Восток России прибыло только 2500 соотечественников³, при этом отток населения составляет цифру, превышающую этот показатель в разы⁴.

На сегодняшний день при действующем нормативно-правовом регулировании в сфере демографической политики России, на Дальнем Востоке не существует не одного специализированного органа, осуществляющего непосредственный контроль над обеспечением переселенцам мер государственной поддержки. Население не только не увеличивается, а катастрофически уменьшается. С 2003 по 2010 год Сибирь и Дальний Восток потеряли бо-

¹ Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (утв. Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637) (с изменениями от 30 июня 2009 г., 12 января 2010 г.) // СЗ РФ от 26 июня 2006 г. № 26. Ст. 2820.

² См.: Невеликое переселение народов // Тихоокеанская звезда. 2009. 09 октября; Е. Мазенко. Переселение народов – дорогое удовольствие // newspaper.moe-online.ru/view/230058.html (дата обращения 17.07.2011); Е.К. Кириллова Ждут ли соотечественников в России? (Прошлый опыт и первые итоги новой программы) // <http://migrocenter.ru/science/science028.php> (дата обращения 17.07.2011); И. Заболотнов. Добровольное переселение в век Екатерины и сейчас // <http://www.xn--bladccaencl0bewna2a.xn--p1ai/index.php/articles/42-articles/1652-dobrovolnoe-pereselenie-v-vek-ekateriny-i-seichas> (дата обращения 17.07.2014).

³ Под соотечественниками понимаются участники Государственной программы и члены их семей

⁴ <http://www.perepis-2010.ru/message-rosstat.php> (дата обращения 04.04.2014).

лее 350 тысяч своих жителей, что составляет более половины (52%) перераспределенного между округами России населения¹.

Видится, что в России переселение на Дальний Восток России возможно не только при предоставлении определенных льгот, но самое важное, при создании условий для комфортного проживания как переезжающего, так и постоянного населения. Рассматривая другое направление правового регулирования демографической политики российского государства - его миграционную составляющую, стоит отметить, что и тут практически не учитываются региональные особенности. По мнению ведущих ученых одним из эффективных решений проблемы убывающего населения в Российской Федерации является либерализация миграционной политики. Однако, без индивидуального подхода к каждому региону она может изменить демографические показатели не только в лучшую, но и в худшую сторону. Так, внешняя миграция на приграничные территории несет в себе непосредственную угрозу национальной безопасности и государственному суверенитету². Примечательно в связи с этим отметить, что в зарубежных странах схожий с Россией демографический вопрос решался за счет привлечения мигрантов³. Результатом поспешности и непродуманности этой политики для многих из них стали проблемы, решение которым не найдено до сих пор. К ним, например, относятся неконтролируемый рост населения⁴, сокращение коренного населения страны⁵, формирование общин, нарушение конституционных прав постоянно проживающего населения⁶.

¹ Современная демографическая ситуация в Российской Федерации. URL: www.gks.ru (дата обращения: 25.12.2010).

² А. Вишневецкий. Миграция будет нарастать в течение всего 21 века. URL: <http://www.hse.ru/ru/news/3797591/3857260.html> (дата обращения: 07.04.2014).

³ Ю. Рубинский. Демографические проблемы Франции // Современная Европа, № 1, январь-март 2005. С. 54-60. Мигранты спасают демографическую ситуацию в Германии // URL: <http://www.immigrant-press.ru/2011/07/migrantiyi-spasayut-demograficheskuyu-situatsiyu-v-germanii> (дата обращения 27.09.2014).

⁴ См.: Alan Houston. Population Politics: Benjamin Franklin and the Peopling of North America; Paul R. Ehrlich Demography and Policy: A View from Outside the Discipline.

⁵ Jacques Dupaquier. Vers une dépopulation de l'Europe // Géopolitique, №74, juin 2001. P. 3. 24 Europe puts up the Iron Curtain. URL: <http://rt.com>. (дата обращения 31.07.2011).

Данные негативные тенденции являются недопустимыми для России, так как площадь её территории по сравнению с этими странами вместе взятыми намного больше, а, следовательно, и труднее в управлении. Как верно указывает Ткаченко Н.Н., современная демографическая ситуация характеризуется процессом депопуляции именно русского народа, что является основной проблемой обеспечения национальной безопасности страны. Дальнейшее сокращение численности русского этноса приведет к изменению этнополитической и конфессиональной структуры Российского государства, утрате его цивилизационной и территориальной целостности¹. По нашему мнению, выход из этой тупиковой ситуации состоит в том же дифференцированном подходе федеральных властей к миграционной политике с учетом региональных особенностей Российской Федерации. В частности полагаем, что с одной стороны необходимо проводить либерализацию миграционной политики в отношении субъектов, не имеющих границ с иностранными государствами, а в отношении приграничных территорий развивать программу по переселению соотечественников. С другой стороны усилить комплекс мер направленных на закрепление постоянного населения на этих территориях.

Для решения этих задач, во-первых, необходимо принятие Федерального закона «О миграции» включающего в себя четкий перечень пограничных территорий, для которых должен действовать особый пограничный режим в отношении иностранных граждан, желающих переехать на постоянное место жительства или пребывающих с целью заработка.

Во-вторых, необходимо внести изменения в действующее законодательство в социальной сфере, предусматривающие набор льгот и преференций для постоянно проживающего населения и граждан, желающих переехать на данные территории из западной и центральной части России, а также соотечественников по программе переселения. При этом следует отметить, что их размер и количество должны существенно превышать льготы,

¹ Ткаченко Н.Н. Демографическая правовая политика в контексте национальной безопасности России. Дис. ... канд. юр. наук. Ростов н/Д. 2009. С. 8-9.

предусмотренные для этих же целей, только для регионов, где не так остро стоит демографическая проблема¹.

В-третьих, для эффективного механизма реализации вышеперечисленных мер, необходимо четко определить субъекты, которые будут отвечать за то или иное направление, их компетенцию и источники финансирования. Например, если рассмотреть действующую в настоящее время программу по переселению соотечественников², то данные статистики переезжающих по ней соотечественников и проблемы, с которыми они сталкиваются при получении положенных им льгот и оформлении гражданства³, свидетельствуют о недостаточной конкретности в самом механизме реализации этой программы. То же можно сказать и о социально-экономическом законодательстве, действующем на приграничных территориях, в том числе и на территориях Дальнего Востока России⁴. Касаясь компетенции органов, отметим, что демографическая составляющая, в соответствии с положениями Конституции РФ⁵ является приоритетной по отношению к другим. Следовательно, основные направления, цели, средства демографической политики должно формировать государство, но обязательно с учетом мнения и потребностей регионов. По нашему мнению, средства, выделяемые государством на программы по стабилизации демографической ситуации будут эффективнее расходоваться

¹ Министр РФ по развитию Дальнего Востока - полпред президента В.Ишаев: «Льготы и преференции для экономики Дальнего Востока необходимо утвердить законодательным путем» // URL:// <http://www.interfax-russia.ru/FarEast/print.asp?id=374516&type=exclusive> (дата обращения 21.04.2014).

² Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (утв. Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. N 637) // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2820.

³ См.: Невеликое переселение народов // Тихоокеанская звезда. 2009. 09 октября; Е. Мазенко. Переселение народов – дорогое удовольствие // newspaper.moe-online.ru/view/230058.html (дата обращения 17.07.2011); Е.К. Кириллова Ждут ли соотечественников в России? (Прошлый опыт и первые итоги новой программы) // <http://migrocenter.ru/science/science028.php> (дата обращения 17.07.2011); И. Заболотнов. Добровольное переселение в век Екатерины и сейчас // <http://www.xn--b1adccaencl0bewna2a.xn--p1ai/index.php/articles/42-articles/1652-dobrovolnoe-pereselenie-v-vek-ekateriny-i-seichas> (дата обращения 17.07.2014).

⁴ См.: Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2010; Регионы России. Социально-экономические показатели. 2010. <http://www.gks.ru> (дата обращения 31.07.2014).

⁵ Конституция Российской Федерации. Ст.2, ст. 3, ст.4, ст. 7. СЗ РФ. 2009 г. № 4. Ст. 445.

при целевой направленности их использования с соответствующей отчетностью и ответственностью органов, которые эти цели будут формулировать с учетом региональных особенностей того или иного субъекта.

В Российской Федерации существует достаточно большой массив нормативных актов, связанных с политикой в области демографии. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников¹, проживающих за рубежом; концепция демографической политики РФ на период до 2025 года²; федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года³ и многие другие, которые в целом не эффективны, хотя и ведут к некоторой стабилизации демографических показателей. Но объективности ради стоит отметить, что данная нормативная база носит бессистемный и зачастую рекомендательный характер, в ней практически не учитываются региональные особенности.

Согласно статистике за годы действия государственной программы переселения из двух самых благополучных краев Дальнего Востока – Хабаровского и Приморского, - уехало на Запад России за границу около 140 000 человек. На севере Дальнего Востока населения практически не осталось – каждый год оттуда в центральные районы России переезжает по 15-20 тысяч человек⁴. Анализ причин, предшествующих столь интенсивному оттоку населения, показывает, что государство столкнулось с теми же проблемами, что и полвека назад – это неэффективное использование на местах государственных средств, выделяемых на переселенческую политику, бюрократические

¹ Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на 2010-2012 годы // СЗ РФ от 26 июня 2006 г. № 26. Ст. 2820

² Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года // СЗ РФ от 15 октября 2007 г. № 42 Ст. 5009.

³ Федеральная целевая программа "Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года" (с изменениями от 19 марта 2002 г., 18 декабря 2003 г., 23 декабря 2004 г., 7 июля 2006 г., 10 сентября, 21 ноября 2007 г., 19 апреля, 2 июня, 25 августа 2008 г., 10 января, 31 июля, 28 ноября, 15 декабря 2009 г.) // СЗ РФ от 22 апреля 1996 г. № 17. Ст. 2007.

⁴ URL:<http://www.gks.ru> (дата обращения 05.05.2014).

препоны для соотечественников решивших переехать в Россию и на Дальний Восток в частности; нерешенные жилищные вопросы; неподготовленность социальной инфраструктуры (ясли, детские сады, интернаты, школы, система здравоохранения и т.п.), а то и вовсе ее отсутствие; трудности трудоустройства и многие другие проблемы с которыми столкнулись не только вновь прибывшее, но и постоянно проживающее на дальневосточных землях население. При этом непрестижность территорий Дальнего Востока определяется не только и не столько суровыми природно-климатическими условиями и отдаленностью от центральных регионов страны. Одной из главных причин оттока населения является низкий уровень доходов и качества жизни.

Таким образом, следует, согласиться с мнением ученых и политиков о невозможности эффективной реализации программ переселения на Дальний Восток России, без четко отлаженного механизма закрепления населения, а, следовательно, создания должной социально-экономической базы на Дальнем Востоке России.

Стоящая перед Российской Федерацией демографическая проблема может решаться множеством способов, будь-то либерализация миграционной политики, стимулирование рождаемости и другими, но эти меры требуют годы, а, то и десятилетия. Но запаса времени нет. Катастрофическая убыль населения на пограничных территориях, то есть практически их «оголение», является угрозой национальной безопасности России, её суверенитету и утраты территориальной целостности, нарушая конституционные основы государства. Сложившая неблагоприятная ситуация требует от Российского Президента, Федерального Собрания, Правительства срочных мер, направленных на стабилизацию численности населения. По нашему мнению именно грамотное расселение российских граждан по всей территории, а так же закрепление дальневосточного населения, может поменять эту ситуацию в лучшую сторону.

И попытка подобных мер была предпринята, речь идет о Государственной программе Российской Федерации «Социально-экономическое разви-

тие Дальнего Востока и Байкальского региона»¹. Которая в свою очередь включает в себя 2 федеральные целевые программы и 12 подпрограмм, направленные на формирование условий для ускоренного развития макрорегиона, превращение его в конкурентоспособный регион с диверсифицированной экономикой и улучшение социально-демографической ситуации на всей его территории. Однако в связи с экологической катастрофой, произошедшей в 2013 году и связанной с масштабными подтоплениями дальневосточных земель, было принято решение перенаправить средства, предназначенные для реализации данной программы, на устранение последствий паводка. Данные факторы только усугубили демографическую обстановку в дальневосточном регионе и способствовали еще большему оттоку населения.

§3. Основные направления совершенствования конституционно-правового регулирования демографической политики на Дальнем Востоке России.

Демографическая ситуация на Дальнем Востоке в России затрагивается практически на каждом политическом мероприятии. Издается множество нормативных документов в области социальной политики, совершенствуется миграционное законодательство. Федеральные программы, стратегии, концепции, созданные в последние годы свидетельствуют, об остро стоящей перед Россией, проблеме недостаточного народонаселения на столь обширной территории. И это не является случайностью, ведь Дальний Восток России является самой слабозаселенной территорией Российской Федерации и при этом еще и самой отдаленной. Массовый отток населения из этого региона, происходящий по сегодняшний день, неизбежно приведет к оголению этих территорий, а соседство с таким густонаселенным соседом, как Китай, ставит вообще под угрозу неприкосновенность территории всей России.

¹ Государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона». СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1713.

Как отмечалось ранее, любой регион нашего государства требует индивидуального подхода, так как демографические проблемы в регионах крайне различны и Дальний Восток России не является исключением. Соответствуя основной цели государства в области демографической политики, а именно, стабилизации численности населения, на Дальнем Востоке России реализуются основные национальные проекты. Анализ мер федеральных и региональных властей Дальнего Востока в области регулирования демографических процессов, нам представляется наглядным через призму особых условий, оказывающих влияние на демографическую обстановку на Дальнем Востоке России и которые особо выделил Министр Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Дальневосточном Федеральном округе В.Н. Ишаев¹.

Из-за сложных подчас суровых природно-климатических условий, существенно снижается эффективность экономики, и осложняются условия жизнедеятельности населения. Для того чтобы бизнес в особенности средний и малый² на территории Дальнего Востока был конкурентоспособен и, чтобы предприниматели не выбирали Дальнему Востоку более благополучные в этом смысле центральные регионы страны и за границу, существует насущная необходимость принятия государственных мер по созданию более благоприятных условий для развития предпринимательства. Такой мерой по нашему мнению может быть, внесение изменений в налоговое законодательство, связанных с предоставлением определенных льгот, действующих только на приграничных территориях с критическим демографическим положением и существенно удешевляющих и упрощающих ведение бизнеса по сравнению с центральными и западными регионами страны. Данные льготы должны предоставляться не только крупным организациям (как это предлагается сегодня

¹См., подробнее: Пятый Дальневосточный экономический форум. 4-5 октября 2011 г. URL: <http://www.dvforum.ru>. (дата обращения 09.01.2012 г.).

² В большинстве стран с развитой экономикой именно малый и средний бизнес является основным источником налоговых отчислений в бюджет страны.

Государственной Думой РФ¹), но и малому бизнесу. Такой налоговой льготой может послужить введение нулевой ставки по налогу на прибыль, в течение пяти лет с момента регистрации юридического лица, реализующего проекты по развитию территорий, и льготной налоговой ставки в течение последующих пяти лет. Так же возможно было бы предусмотреть возмещение половины уплаченного налога на прибыль в случае реинвестирования прибыли, которая непосредственно получена во время реализации проектов на территории Дальнего Востока². Данные меры могут послужить стимулом для привлечения инвесторов, а так же подтолкнуть местных предпринимателей к развитию бизнеса на дальневосточных территориях.

Из истории мы знаем, что Дальнему Востоку России свойственен очаговый характер освоения территории. Психология так называемого «временщика»³, сформированная десятки лет назад, дает о себе знать до сих пор. В результате искусственного переселения населения на Дальний Восток, был создан социум, не основывавшийся на глубоких социо-культурных связях, а руководствующийся идеей временного пребывания. Эти идеи могли быть связаны с более высокими заработками, упрощенными условия получения жилья или работы, условиями отбывания наказания и т.п. А, следовательно, в подсознании большинства прибывших на новые земли, психологическая категория «дом», ассоциировалась с прежним местом проживания. При изменении или вообще исчезновении этих условий, побуждавших население к перемещению на дальневосточные окраины, пропал и стимул проживания на них. В связи с этим, мы полагаем, что проводимая государством в настоящее время миграционная политика по привлечению на Дальний Восток России русскоязычного населения из бывших советских республик, а так же западной и центральной частей России, должна в первую очередь учитывать инте-

¹ [URL:// http:// www/duma.gov.ru](http://www.duma.gov.ru) (дата обращения 23.04.2014).

² Дерипаска предложил внести льготы для компаний в Сибири и на Дальнем Востоке // Российский налоговый портал. URL: <http://www.taxpravo.ru> (дата обращения 08.01.2014 г.).

³ Романов И.А. Особенности государственного регулирования миграции на Дальнем Востоке. С. 57

ресы уже проживающего на данных территориях населения. И, бесспорно, первоочередной задачей государства на пути решения этого вопроса является улучшение социальных условий для дальневосточников.

В отношении дальневосточников вряд ли станет эффективной политика, основанная на их стимулировании к развитию и предпринимательству. Так как, не являясь коренными жителями, с психологией «временщика», постоянно сидящего на чемоданах дальневосточник не будет вкладываться в «предприятие» с большим риском, чем в других регионах России. Нам так же кажется ошибочной стратегия федеральных властей о необходимости поднятия экономики за счет иностранных инвестиций, да при том и еще привлеченных самими регионами¹. Инвестировать развитие Дальнего Востока России должно, прежде всего, государство, так как именно оно заинтересованно в закреплении населения на дальневосточных окраинах, а так же сохранении целостности и неприкосновенности своих территорий.

Стоит особо подчеркнуть, что плотность населения на Дальнем Востоке России в 8 раз ниже среднероссийской². И это при крайне слабом развитии социальной инфраструктуры, особенно в северной части. Хотя суровые природно-климатические условия предполагают более высокий уровень обеспечения населения объектами социальной сферы, данные статистики свидетельствуют об обратном. Например, обеспеченность жильем населения имеет крайне низкие показатели (график № 3), а его стоимость значительно дороже чем в среднем по России (график № 4).

На графиках видно, что стоимость квадратного метра жилья в Дальневосточном федеральном округе является самой высокой после Центрального федерального округа. Кроме того, выше удельный вес ветхого и аварий-

¹ Дмитракова Т.. Что мешает увеличить приток иностранного капитала на Дальний Восток // Российская газета. Экономика дальнего востока. - № 5345. – 2010. С. 4.

² Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 173.

ного жилья, ниже уровень его благоустройства, хуже развито здравоохранение и образование¹;

Решением данных задач, наряду с улучшением социальной инфраструктуры, может послужить программа по переселению с севера на юг Дальнего Востока России. Южная часть региона - наиболее благоприятна для проживания, но она приграничная и испытывает наибольшее экономическое воздействие со стороны сопредельных стран. Противостоять этому воздействию и максимально его использовать в интересах региона и России можно только при формировании здесь мощного социально-экономического потенциала. Однако с недостаточно развитыми производительными силами создать его в регионе невозможно. Особенно это касается человеческого потенциала. Основу его должен составлять именно русскоязычное население, которое связало свою судьбу с Дальним Востоком. Следовательно, ключевым элементом долгосрочной стратегии развития дальневосточного региона является формирование на юге региона постоянного стабильного населения.

Постоянное население - это люди, которые связывают с данной землей не только труд, но всю свою жизнь и жизнь своих детей. Только от них можно ожидать сохранения и приумножения ее богатств. Они оберегают границы своей земли лучше любой армии. Однако в данный исторический момент решение проблемы постоянного населения входит в противоречие с целями рыночных преобразований. Основной задачей их является экономизация производства, которая предполагает отказ от значительной части существующего производственного потенциала Дальнего Востока, не являющегося экономически эффективным. Поэтому численность населения на отдельных территориях региона будет продолжать сокращаться.

Подобная закономерность подтверждается исследованиями В.В. Клименко¹, который на основе обширного материала показал, что на территории

¹ Все графики и показатели приведены в соответствии с официальными данными статистики. URL: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/population> (дата обращения 09.01.2012 г.).

ях, среднегодовая температура которых ниже минус 2°С и находящихся выше уровня моря на 2000 метров, люди практически не живут, а если живут, то тратят огромные энергетические ресурсы. На Дальнем Востоке климатически пригодная для проживания человека зона тянется вдоль южной границы шириной 100 – 200 км. Следовательно, необходимо направить миграционный поток с севера на юг региона, задержать его здесь, дать возможность адаптироваться на новом месте, в том числе искусственно за счет государственных мер. Переселение должно усиливать оборонно-стратегическую функцию региона или, по крайней мере, ее не снижать.

Южная часть Дальнего Востока является территорией, где имеются более благоприятные климатические условия, и формируется и может формироваться постоянное население. Социологические исследования Хабаровского края показали, что жители оценивают условия проживания здесь как достаточно комфортные. В этой связи необходима новая модель размещения производительных сил Дальнего Востока: формирование локальных зон интенсивного развития как точек высокоукладной экономики, обеспечивающей динамичное и устойчивое развитие. Они должны функционально дополнять друг друга и, имея несравненные преимущества в эффективности, давать положительный импульс сопредельным территориям².

Данной точки зрения придерживается и Ишаев В.Н. По его мнению перебрасывать население с севера на юг имеет смысл, так как на юге требуется больше рабочей силы, и к тому же граница с КНР проходит именно там³. Но в дополнение необходимо так же активизировать работу по переселению

¹ Клименко В.В. Влияние климатических условий на уровень потребления энергии // Доклады Академии наук. 1991. Т.339. С.319-322.

² Решение Собрании депутатов Ваннского муниципального района Хабаровского края от 23 октября 2007 г. № 117 "О Стратегическом плане развития Ваннского муниципального района Хабаровского края на период до 2020 года" // Информационный сборник муниципальных правовых актов Ваннского муниципального района Хабаровского края. -2007. - № 10; Решение Хабаровской городской Думы от 26 сентября 2006 г. № 306 "О принятии Стратегического плана устойчивого развития города Хабаровска до 2020 года" // Сборник нормативных актов администрации города Хабаровска и Хабаровской городской Думы. - 2006. -№ 9.

³ Дмитракова Т. Дальний Восток ищет свою модель экономики // Российская газета. Федеральный выпуск № 4761. – 2008. С. 5-6.

туда граждан из других областей России и соотечественников из-за рубежа. Нужно предоставлять им жилье и работу. Причем не только в самых проблемных городах, как это зачастую происходит сейчас. Ведь такой подход существенно сокращает число желающих переехать. Деньги, которые уйдут на господдержку переселения, можно считать прямыми инвестициями в будущее России, от которых через несколько лет будет существенная отдача. В этой связи не безынтересна позиция Ю. Крупнова¹, в соответствии с которой необходимо серьезно дотировать программы по переселению людей на Дальний Восток, а так же увеличить в 10–15 раз там жилищное строительство. Для осуществления этих целей он предлагает ввести «жилищный сертификат дальневосточника». По такому сертификату государство должно брать на себя примерно 50% расходов на жилье, а остальную сумму регион и собственник квартиры должны делить пополам. Причем жилье должно переходить в собственность к переселенцу после того, как он прожил на Дальнем Востоке 10 лет. Кроме жилищных программ, необходимо развитие в регионе высокотехнологичных производств и создание кластеров в экономике.

На сегодняшний день существует реальная угроза превращения территории Дальнего Востока только в источник эноргоносителей и сырья для стран Азиатско-Тихоокеанского региона. В этом случае Российская Федерация не сможет реализовать интегрирующий потенциал России в системе экономических и пространственных связей Азии и Европы². На российской территории подавляющее большинство проектов носят сырьевой характер - добыча полезных ископаемых, разработка недр, вырубка лесов, производство и транспортировка электроэнергии³. Сырьевой характер осуществляемых на

¹ Крупнов Ю. Достроить государство до госпрограммы // Российская миграция. - № 1(40) .-2010 . С.15.

² Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р) // СЗ РФ. -2010. -№4. Ст. 421.

³ Енгоян О.З., Симонов Е.А. Программа пограничного сотрудничества – «а получилось как всегда» // Экологические риски российско-китайского трансграничного сотрудничества: от «коричневых» планов к «зеленой» стратегии: Москва – Владивосток – Харбин: WWF, 2010.

территории Дальнего Востока России проектов постепенно приводит к тотальному загрязнению экосистемы Амурского бассейна, в котором располагаются российские регионы, что влечет за собой снижение привлекательности региона с точки зрения как места жительства, так и рекреационной зоны; использование месторождений до полной выработки в них ресурсов сделает регион малопригодным для жизни.

Именно сырьевой характер является отличительной чертой дальневосточной экономики. Он в свою очередь характеризуется использованием низко квалифицированной рабочей силы, сезонностью, наличием большого количества рабочих мест с вредными и опасными условиями труда. Если и дальше Дальний Восток будет продолжать ориентироваться на отрасли, в которых отсутствует стимул для повышения квалификации и подготовки соответствующих специалистов¹, качество трудовых ресурсов будет неизбежно снижаться. В случае падения спроса на рынке труда на высококвалифицированных специалистов, выпускники широкопрофильных вузов Дальнего Востока станут невостребованными на рынке труда. Не найдя работы многие из них, будут вынуждены либо занять рабочие места, не требующие высокой квалификации, либо искать приложения своих сил и полученных знаний в других регионах страны и за ее пределами.

Несомненно, что только при условии развития высокотехнологических производств, богатая ресурсная обеспеченность восточных регионов России может стать фундаментом благосостояния, базой занятости и высокого уровня жизни населения. Следовательно, именно масштабное развитие в регионе нефтепереработки, нефтегазохимической промышленности, электроэнергетики и энерготранспортной инфраструктуры с ориентацией на рынки стран АТР и широким торговым и инвестиционным международным сотрудничеством является одним из основных условий экономического роста².

¹ Таковыми на сегодняшний день являются: добывающая и сельскохозяйственная отрасли. Данные отрасли являются основными в экономике региона.

² См., подробнее: Ишаев В.И. Международное экономическое сотрудничество: Региональный аспект. -Дальнаука –Владивосток., -1999.

Структурная перестройка экономики Дальнего Востока России, должна перейти от сырьевой политики к созданию мощного сектора переработки сырья, с развитием и наращиванием экспорта не топливно-энергетических ресурсов, а электроэнергии, продуктов нефтепереработки и газохимии.

Для Дальнего Востока России, сильнее чем где бы то ни было, проявляются такие тенденции как алкоголизация, наркомания, что является причиной неустойчивого демографического потенциала. Естественное движение населения характеризуется более быстрыми, чем в среднем по России, темпами снижения рождаемости и увеличения смертности. Среди умерших – существенную долю составляют трудоспособные. Продолжительность жизни жителей Сибири и Дальнего Востока на 2-3 года ниже, чем в среднем по России. Еще одной причиной снижения качественных характеристик населения, является снижение качества жизни, вызванное тем, что добывающие предприятия, как известно, - одни из наиболее крупных источников загрязнения, а это, в свою очередь, влечет за собой непосредственное воздействие на здоровье населения, подвергая опасности в том числе и малозащищенные слои населения (детей, инвалидов и т. д.)

Механическое движение населения характеризуется миграционным оттоком, причем покидают Сибирь и Дальний Восток, прежде всего люди трудоспособного возраста и высокой квалификации. Жители Сибири и Дальнего Востока, особенно молодежь, не видят для себя перспектив в регионе. Молодежь уезжает учиться в центральные районы страны, и после учебы находит себе там высокооплачиваемые рабочие места. Молодые женщины уезжают за границу, пополняя сферу услуг Восточной Азии¹. Для решения этой проблемы, нам видится, предусмотреть изменения в действующем законодательстве об образовании, направленные на переориентацию вузов на целевое обучение студентов. Данные меры должны привести к стабилизации ситуации на рынке рабочей силы и специальностей.

¹ Глебова И., Дробышева И. Пакуют чемоданы: власти пока бессильны остановить миграцию населения из округа // Российская газета. Экономика Дальнего Востока: -2011, -№ 5623.

Процессы, произошедшие в естественном и механическом движении населения, существенно изменили его возрастную структуру, в которой увеличилась доля населения старше трудоспособного возраста и сократилась доля населения моложе трудоспособного возраста. Это в свою очередь, привело к увеличению затрат на социальное обслуживание нетрудоспособных и сокращению резервов для формирования трудовых ресурсов. Подобное положение является еще одним фактором к переселению из северо-восточных районов страны.

Утрачено относительное преимущество в уровне денежных доходов жителей восточных районов по сравнению с жителями центральных и западных районов страны. Более высокие денежные доходы всегда были серьезным стимулом для работы и жизни в восточных районах, сегодня – это является стимулом лишь для мигрантов из СНГ и азиатских стран, испытывающих проблему переизбытка трудовых ресурсов. Ранее, более высокие затраты на воспроизводство рабочей силы компенсировались районными коэффициентами, а привлечение населения осуществлялось посредством стажевых надбавок. Сегодня утрачена как воспроизводственная, так и стимулирующая роль оплаты труда. Денежные доходы населения, скорректированные на стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг, ниже среднероссийских в Дальневосточном федеральном округе на 7 процентов¹. Один из статистических показателей - уровень жизни, тесно связан со стоимостью фиксированного набора потребительских товаров и услуг. В приведенном графике № 5 этот показатель четко виден. Для Дальневосточного федерального округа он является самым высоким.

Налицо деградация сельского населения в результате полного развала сельскохозяйственного производства в восточных районах, не способного без государственной поддержки выдержать конкуренцию с дешевой китайской

¹ Среднедушевые денежные доходы населения. Оперативные данные по субъектам Российской Федерации. URL: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/population> (дата обращения 05.05.2014г.).

продукцией. Сельские жители составляют незначительную часть населения восточных районов, но являются важнейшей составляющей, без которой невозможен процесс нормального воспроизводства населения в целом.

Перечисленные особенности социального развития восточных районов страны свидетельствуют о том, что населенческий потенциал здесь находится в критическом состоянии. Для полномасштабного экономического освоения восточных территорий необходимо, как минимум, удвоение людских ресурсов. Однако современная демографическая ситуация и происходящие миграционные процессы исключают такую возможность¹.

Состояние населенческого и трудового потенциала сегодня не только является основным ограничивающим фактором динамичного ускоренного развития Сибири и Дальнего Востока, но и угрожает национальной безопасности России. Формирование постоянного населения способного к высокоэффективной экономической деятельности на территории Сибири и Дальнего Востока является важным фактором сохранения и упрочения позиций России в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Таким образом, закрепление населения на Востоке России является условием сохранения национальной безопасности России и основой эффективного развития региональной экономики. К числу дополнительных мер, направленных на преодоление негативных тенденций в демографической сфере в дальневосточном регионе следует также отнести:

1. Стимулирование создания экономически эффективных рабочих мест, оплата труда на которых позволяет в полной мере компенсировать повышенный уровень затрат на воспроизводство рабочей силы в суровых природно-климатических условиях. И реализовать это возможно, по нашему мнению, только путем увеличению северных надбавок, выплат и льгот на территориях Дальнего Востока России. Анализ данных статистики показывает, что Дальний Восток России стоит на втором месте после Центрального

¹ Степура И. Дефицит работников на предприятиях округа в 2011 г. составляет 243 тыс. человек // Российская газета. Экономика Дальнего востока: -2011. -№ 5503. С. 5.

федерального округа по среднедушевому доходу населения¹, но при этом, если сравнивать те же показатели, но по отношению к стоимости жилья, фиксированному набору услуг и т.п. экономическим показателям, выходит, что для дальневосточников этот доход является ниже в сравнении с практически всеми регионами². Очевиден вывод, что данные выплаты и льготы будут вполне обоснованными, так как если рассматривать

2. Осуществление мер государственной поддержки сельского хозяйства. В связи с вступлением России в 2012 г. во Всемирную Торговую Организацию, наше государство не может применять более высокую ставку импортной пошлины, что является негативным фактором для развития большинства отечественных предприятий сельского хозяйства³. В этом случае, видится настоятельная необходимость в привлечении государства в экономику сельского хозяйства. Чтобы эти меры стали эффективны, целесообразно, направлять государственные инвестиции не на прямую, путем выплаты компенсации предпринимателю за сниженную стоимость товаров и услуг, а с помощью государственных вложений в оснащение самого предприятия. Чтобы, то шло по инновационному пути развития, внедряя высокие технологии, с целью сбережения энергии, удешевлении затрат на рабочую силу, увеличения объемов производства и т.п. Стоит отметить, что качество сельскохозяйственных товаров на Дальнем Востоке намного лучше зарубежных аналогов. Тем самым российское государство оказывает поддержку не только экономике дальневосточных земель, но и повышает качество жизни своего населения.

¹ На 4 квартал 2012 года для Дальневосточного федерального округа он составлял 22870 руб., а для Центрального федерального округа 27091 руб. // Цены в России. Статистический сборник. Москва.2012. С. 16.

² Там же: С. 45-46.

³ Федеральный закон от 21 июля 2012 г. № 126-ФЗ «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.» // СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4177.

3. Выработка особой государственной поддержки малого бизнеса как основы самозанятости населения и формирования среднего класса на Дальнем Востоке¹.

4. Улучшение социальных условий для предотвращения оттока местного населения (показатели обеспечения жильем и объектами социальной сферы должны быть выше среднероссийских). Для закрепления молодежи необходимо создание системы образования, отвечающей современным требованиям по профессиям, востребованным в региональной экономике; поддержка молодых семей в получении достойного жилья посредством развития системы долгосрочного кредитования.

5. Организация широкомасштабного переселения пенсионеров и инвалидов из северных районов с целью сокращения нагрузки на социальную сферу этих районов, переселение жителей неперспективных, закрывающихся населенных пунктов. И если в отношении пенсионеров и инвалидов добровольное переселение можно осуществлять в западные районы страны, то для трудоспособного населения предпочтительнее переселение в южные и приграничные районы Дальнего Востока для создания там устойчивых поселе-

¹ Для этих целей, например в Москве по программе поддержки малого и среднего бизнеса предусмотрены следующие преференции: субсидии от 500.000 до 5.000.000 руб. для начинающих предпринимателей и инноваторов, а также на приоритетные виды деятельности, обеспечение банковских гарантий, возмещение процентных ставок по кредитам и прочих затрат. Предоставление предпринимателям льготных условий по аренде нежилых помещений из фонда Правительства Москвы. Арендная ставка на 2011 год - 1800 руб. за 1 кв.м. Предоставление льгот на аренду земельных участков. Бесплатные консультации специалистов в московских Центрах Развития Предпринимательства. Помощь в решении юридических вопросов и вопросов, связанных с реализацией предпринимательской деятельности. Организация участия малых и средних предприятий в тендерах на получение госзаказа, обучающие семинары и круглые столы. Обеспечение Президентской программы подготовки управленческих кадров. Финансовая поддержка молодежных предпринимательских инициатив. Организация молодежного совета при Департаменте поддержки и развития малого и среднего предпринимательства города Москвы // URL: <http://dmpmos.ru/business.aspx?s=0&p=3>. Для сравнения, для Дальнего Востока России только в начале 2013 года Правительство РФ внесло в Государственную Думу РФ поправки в Налоговый кодекс, направленные на создание более благоприятных условий для инвестиционной деятельности. Согласно данным поправкам льготы будут предоставлены только при условии соблюдения ряда требований. К таким, например, относятся: регистрация на одной из предложенной территории, отсутствие обособленных подразделений в других регионах, применение общего режима налогообложения и т.п. // expert.ru/2013/04/1 (дата обращения 22.04.2013).

ний. Жители северных территорий легко адаптируются к жизни в приграничных территориях по сравнению с мигрантами, прибывшими из южных и центральных регионов России. Необходимо существенно увеличить выделение федеральных средств на переселение северян, предусмотрев особые квоты для трудоспособного населения, желающего переселиться в приграничные районы.

6. Повышение миграционной привлекательности Дальнего Востока для добровольного переселения соотечественников, проживающих за рубежом, мигрантов из СНГ и внутренних мигрантов из западных и южных районов России посредством создания привлекательных рабочих мест, обеспечения жильем и развитой социальной инфраструктурой.

7. Повышение доступности обеспечения жильем, как местных жителей, так и переселенцев посредством разработки механизмов ипотечного кредитования, финансирования первоначального взноса и субсидирования процентных ставок по кредитам банков для покупки жилья. Финансирование из федерального бюджета (в рамках федеральных целевых программ) развития жилищно-коммунального хозяйства.

8. Существенное улучшение здравоохранения. Развитие профилактического направления медицинской помощи и обеспечение потребности населения региона в высокотехнологичных видах медицинской помощи через создание специализированных медицинских центров, развитие телемедицины для отдаленных районов в рамках национальных проектов.

9. Образование должно стать приоритетной сферой развития восточных районов страны. Здесь два направления: повышение престижа для местной молодежи получать образование в вузах Востока России; привлечение молодежи из стран Восточной Азии для получения профессионального образования в России. Образовательные услуги должны удовлетворять спрос в квалифицированных кадрах.

10. Укрепление научного потенциала Сибири и Дальнего Востока, использование его для повышения инновационной составляющей региональ-

ного производства. Повышение инновационной составляющей экономики позволит изменить структуру рабочих мест и сделать их более привлекательными как по уровню оплаты, так и по содержанию и условиям труда.

Анализ современных тенденций и перспективные оценки демографической ситуации в регионе показывают, что демографические проблемы – естественное старение населения и миграционный отток - не могут быть решены за счет естественного прироста населения региона. Так как в настоящее время миграционный отток обусловлен в определяющей степени отсутствием рабочих мест соответствующей квалификации и соответствующих профессий, которые слабо восполняются во многих субрегионах из-за пониженной (вялой) динамики развития, фактор внешней миграции приобретает все большее значение¹.

Целесообразно разработать специальный федеральный закон, определяющий содержание и порядок внешней миграции в районы Дальнего Востока с учетом международных договоренностей и ориентированный на окончательное правовое закрепление процедур по самым острым вопросам (предоставление вида на жительство, предоставление земельных участков и т.д.). Целесообразно рассмотреть вопрос о создании специальной федеральной программы по регулированию миграции из стран АТР на территорию Сибири и Дальнего Востока, главной задачей которой могли бы стать четкое разделение ролей и координация действий федеральных, региональных и местных властей по этому поводу.

В Дальневосточном Федеральном округе действуют, а так же находятся на стадии утверждения, достаточно объемный перечень государственных программ Российской Федерации, а так же федеральных целевых программ (в том числе долгосрочных) по следующим направлениям:

- развития здравоохранения, образования, пенсионной системы физической культуры, спорта, туризма и повышение, эффективности реализации

¹Гельбрас В. Перспективы китайской миграции на Дальнем Востоке // Отечественные записки. 2004. N 4. С. 25

молодежной политики, социальной поддержки граждан, науки и технологий, промышленности и повышение её конкурентоспособности, авиационной промышленности, судостроительной, фармацевтической и медицинской промышленности, космическая деятельность России промышленности, электронной и радиоэлектронной промышленности, транспортной системы, атомного энергопромышленного комплекса, культуры России;

- обеспечения качественным жильем и услугами ЖКХ населения России;
- содействия занятости населения;
- охраны окружающей среды и т.п.

И, тем не менее, по данным исследования ВЦИОМ, проведенного в апреле – мае 2012 г., сегодня около 40% трудоспособного населения Сибири и Дальнего Востока рассматривают возможность покинуть макрорегион. Одними из причин, опрошенные респонденты выделили: низкий уровень зарплат (44%), отсутствие карьерных перспектив (36%) и невозможность купить жилье (28%). Уехать после окончания вуза собирается и каждый четвертый студент. Те из них, кто намерен переехать, объясняют это тем, что на новом месте у них будет больше возможностей для карьерного роста (37%) и для поиска работы по специальности (33%), а также более подходящий климат (33%)¹.

Видится, что причина такой статистики заключается в том, что Дальневосточный регион развивается рывками, за счет больших, но разовых проектов. Примером может послужить саммит АТЭС во Владивостоке или начало добычи золота на Чукотке. Не смотря на то, что в регион в результате этих проектов вложен колоссальный по российским масштабам уровень инвестиций, уровень жизни населения от этого практически не изменился. Именно здесь нагляднее всего виден пробел в формировании и механизме реализации демографического законодательства в контексте учета региональных особен-

¹URL: <http://wciom.ru> (дата обращения 22.01.2014 г.).

ностей, а так использования научных и статистических данных в области демографии.

Стоит особо подчеркнуть, что демографические показатели характеризуются не только количественными, но и качественными характеристиками народонаселения. Одним из факторов, оказывающих непосредственное влияние на них, в условиях демографического кризиса, вызванного глубокими трансформационными изменениями в политике и экономике, является возврат к первоосновам организации жизни человека. Именно семья в данном случае приобретает особую актуальность. В комплексном подходе к решению проблемы аккультурации мигрантов, нас в частности интересует межнациональная семья, потому что в результате изучения и анализа динамики, характера развития межнациональных браков в обществе, а так же степени социальной и культурной интеграции мигрантов, возможно, не только глубоко понять социальную сущность межнациональных взаимоотношений между народами, но и иметь научное обоснование при разрешении межнациональных конфликтов. Стоит особо подчеркнуть, что данная проблема имеет особое значение для приграничных территорий страны.

В свою очередь, общеизвестно, что в межнациональных браках рождаются более сильные, здоровые и умные дети, что способствует укреплению генофонда самой титульной нации. Собственно все эти факторы в своей совокупности являются решающими в оценке качественных показателей населения страны.

Полагаем, что особого интереса заслуживает национальная политика российского государства, которая напрямую затрагивает интересы как только переезжающих в Российскую Федерацию представителей других наций и народностей, так и уже прибывших подобных мигрантов, получивших гражданство России. При обращении к законодательству в этой области, четко просматривается непродуманность и противоречивость многих норм в особенности дефинитивных. Обратим внимание лишь на несколько наиболее сложных на наш взгляд понятиях, споры, в отношении которых в научных

кругах ведутся по сегодняшний день. К ним относятся правовые дефиниции, включающие в себя словосочетание с использованием прилагательного «национальный», такие, например, как: «национальная политика», «национальное меньшинство» и т.п., которые в свою очередь, так или иначе, указывают на многонациональный характер Российской Федерации.

Россия в соответствии с Конституцией является многонациональным государством. Следовательно, выделение в ст. 71 и ст. 72 Конституции понятия «национальное меньшинство»¹ ни в коем случае не подчеркивает численную разницу, а указывает на наличие определенной культурной и этнической самобытности данных национальных общностей, права на которые оно обязуется регулировать и защищать.

Законодательная власть, впрочем, как и наука, до сих пор не сошлись во мнениях по вопросу определения понятия «национальное меньшинство»². Следствием этого является отсутствие систематизированного законодательства. И это при том, что сегодня Россия столкнулась с крайними формами проявления неэффективной политики в отношении национальных меньшинств. Одной из таких форм, являются различные проявления экстремизма на религиозной, межнациональной и т.п. почвах.

Именно в этом контексте некоторые ученые считают, что принятие специализированного закона о национальных меньшинствах, где будет четко сформулировано само определение, может привести к излишней напряженности в межнациональных отношениях в стране³. Это не является только домыслами, так как многие представители национальных меньшинств очень «болезненно» реагируют на использование в их отношении этого понятия⁴.

¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. - 2009. № 4. Ст. 445.

² Д.Н.Тэпс. Соотношение понятий национальных меньшинств и коренных малочисленных народов // История государства и права. - 2006. - № 1.

³ И.Ю. Пешперова. Международно-правовая регламентация прав коренных народов // Правоведение. - 1998. - № 1. С. 17.

⁴ Так на проведенном 25 февраля 2012 г. в г. Хабаровске форуме по вопросам государственной поддержки национальных меньшинств, представители национальных обществен-

Сегодня многие задаются вопросом, корректно ли вообще в многонациональном государстве выделять кого-то в национальное меньшинство.

Ситуацию только усугубляет то, что данная дефиниция закреплена в основном законе Российской Федерации - Конституции, имеющей на всей территории высшую юридическую силу. А также то, что данное понятие имеет глубокие исторические корни и используется в международном праве¹.

Еще одним аспектом данной проблемы являются нормы, регулирующие политику в области внешней миграции. Одним из направлений демографической политики российского государства является контролируемая внешняя миграция населения, в том числе и соотечественников по государственной программе переселения². От качества проводимой государством работы в этих направлениях зависит уровень дальнейшего проживания данных переселенцев, но уже со статусом гражданина Российской Федерации. Многие из этих граждан пополняют ряды малочисленных народов России, не являющиеся коренными народами и народностями.

Бесспорно, что именно урегулирование механизма правореализации вообще, и правоприменения, в частности, таких правоотношений как получение гражданства, устройство на работу, обеспечение социальными гарантиями мигрантов окажет благоприятное воздействие не только на демографическую обстановку в стране, но и на сами межнациональные отношения в российском обществе. Примерами неэффективности, а то и вовсе отсутствия такого механизма являются, прежде всего:

ных объединений выступили с резкой критикой понятия «национальное меньшинство», которое упоминалось в докладах выступающих.

¹ С.Б. Раднаева. Автономии национальных меньшинств дальневосточной республики (1920-1922 гг.) // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 32 (170). С. 71–75.

² Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на 2010-2012 годы // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 282.

- трудности в получении российского гражданства одним из членов семьи, находящимся в официально зарегистрированном браке с российским гражданином¹;

- невозможность реализации прав детей, родившихся в семьях, которые участвуют в программе по переселению соотечественников, на бесплатное дошкольное и школьное образование, а так же медицинскую помощь, если их родители еще не оформили все соответствующие документы, а так же гражданство России; и т.п. Эти и другие примеры способствуют оттоку таких мигрантов, желающих принять российское гражданство, в другие государства с более благоприятным правовым режимом в их отношении.

Видится, что миграционную политику государства необходимо рассматривать не только с позиции правового регулирования миграции, но и с позиции проводимой государством национальной политики. Именно данная сфера государственной политики направлена на урегулирование отношений между вышеупомянутыми мигрантами, но уже принявшими гражданство России.

Сама область национальной политики, о которой, сегодня, так много упоминается на различных политических мероприятиях², не имеет ничего общего с необходимостью поддержания гражданского согласия, гармонизации национальных и конфессиональных отношений, а так же формирования межэтнической и межкультурной толерантности в обществе. Свидетельством этого служат многочисленные конфликты, возникающие на межнациональной почве. В связи с вышеперечисленными проблемами, возникающими из терминологических споров вокруг таких дефиниций как «национальная политика», «демографическая политика», «национальное меньшинство» и которые являются частями более широкого понятия «национальная безопасность», видится настоятельная необходимость в их законодательном закреп-

¹ См.: Невеликое переселение народов // Тихоокеанская звезда. 2009. 09 октября; Е. Мазенко. Переселение народов – дорогое удовольствие // newspaper.moe-online.ru/view/230058.html (дата обращения 17.07.2014)

² См. например: В. Путин. Национальный вопрос // «Российская Газета». 23 января 2012 г.

лении. Именно принятие законов «О национальной политике», «О демографической политике», «О национальных меньшинствах», а так же их отлаженная реализация должны помочь людям адаптироваться и бесконфликтно жить друг с другом, не образуя моноэтнические группировки для собственной защиты. Данные законы помогут представителям различных национальностей интегрироваться в социум, зная, что закон государства, в которое они приехали жить и работать, защищает их.

Исходя из того, что дефиниция национальная политика, национальные меньшинства используются в международном праве¹, и в целях унификации законодательства, сохранение данных понятий именно в таком сочетании видится наиболее логичным. Для того, чтобы в дальнейшем не возникало противоречий в нормативно правовых актах в этой сфере, необходимо давать определения этих дефиниций не только в соответствии с международными нормами и принципами, закрепленными в Конституции РФ, но и с учетом интересов и мнения самих граждан в отношении которых они принимаются.

В Федеральном законе «О национальных меньшинствах» национальное меньшинство необходимо определить как «группу граждан, являющуюся гражданами Российской Федерации, численно меньшую основной части населения и/или занимающую недоминирующее положение на занимаемой ими территории, обладающую с этнической, религиозной или языковой точки зрения характеристиками, отличающимися от характеристик основной части населения, и проявляющая чувство солидарности в целях сохранения своей самобытности»². Следует так же ввести понятие «национальная общность», отметив его равнозначность с дефиницией «национальное меньшинство». Это позволит, сформулировав на законодательном уровне определение к конституционно закрепленному понятию «национальное меньшинство», из-

¹ И.Ю. Пешперова. Права национальных меньшинств и их защита в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе: Дис. ... канд. юрид. наук.- Санкт-Петербург, 2010. С. 90-104.

² Катько Н. Критерии определения меньшинства // Белорусский журнал международного права – 2001. - № 4. – С.34.

бежать его использование в других нормативно-правовых актах и в повседневном употреблении.

В Федеральном законе «О национальной политике», по нашему мнению, должны быть отражены не только аспекты, касающиеся межнациональных отношений, но и раскрыт правовой механизм миграционной составляющей. Именно она является первоосновой в формировании межнациональных взаимоотношений в государстве. Следующим основным аспектом должен стать уклон, на реализацию представителями других национальностей конституционного права на сохранение собственной культуры и традиций, но в контексте изучения и освоения культурных традиций и истории России.

Чтобы механизм реализации данных нормативно-правовых актов заработал, мы видим, настоятельную необходимость, предусмотреть в проекте Федерального закона «О демографической политике» четкий механизм разработки проектов развития в миграционной, социально-экономической, экологической и информационных сферах. А именно, с помощью региональных представителей органов исполнительной власти и специалистов в данной области знаний, давать экспертную оценку и прогноз влияния полученных результатов на демографические показатели, как в регионе, так и в стране в целом. Таким образом, на законодательном уровне будет закреплён механизм подчинения миграционной, социально-экономической и т.п. политики интересам демографической политики российского государства. Так же необходимо введение института индивидуальной ответственности чиновников, как на федеральном, так и на региональном уровнях. Так, например, при очередном заседании Совета Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, представитель региона совместно со специалистами демографами обозначают проблему для конкретного субъекта, и предлагает пути её решения. Совет рассматривает эти предложения и принимает соответствующее решение (в виде, например, указа, распоряжения, поручения Президента РФ). Оно в свою очередь должно базироваться на составляющих демографической политики, за которыми за-

креплено соответствующее ведомство, а, следовательно, и конкретное должностное лицо. На соответствующие цели выделяется финансовые и материальные средства, и определяются конкретные сроки. По истечению данных сроков комиссия осуществляет проверку результатов. В случае отрицательного результата должностное лицо, отвечающее за реализацию данного направления несет индивидуальную ответственность.

Заключение.

Исследование конституционно-правовых основ демографической политики как одного из направлений обеспечения национальной безопасности Российской Федерации позволяет сформулировать ряд выводов и предложений:

1. Отсутствие в тексте Конституции РФ понятия «национальная безопасность» не означает, что данный термин не относится к наиболее важным сферам общественной жизни российского государства. Но данный факт является препятствием к определению конституционно-правовых основ и различным толкованиям понятия.

2. Одним из ключевых вопросов в понимании национальной безопасности остается вопрос о смысловом значении самой дефиниции. Содержание понятия «национальная безопасность» неразрывно связано с термином суверенитет государства, который существует с момента появления первых государств и в современных условиях видоизменяется, получая политическую, экономическую и иную окраску.

3. Суверенитет государства – это верховенство государства в пределах его территориальных границ и независимость на международной арене, обеспечиваемое государством при отсутствии внутренних и внешних факторов, которые могут оказать влияние на саму государственную власть.

4. Обеспечение национальной безопасности является необходимым условием сохранения суверенитета государства, а её определение составной частью дефиниции суверенитет государства. Это в значительной степени облегчает понимание конституционно-правовой основы самого термина национальная безопасность. Это так же играет большую роль для определения конституционно-правовой базы входящих в неё понятий.

5. Так как сам институт национальной безопасности является комплексной категорией необходимо принять федеральный конституционный закон о национальной безопасности Российской Федерации, в целях укреп-

ления конституционно-правовых основ национальной безопасности. Данный закон не должен стать отдельным нормативно-правовым актом о статусе Совета Безопасности и регламентации его деятельности в сфере обеспечения национальной безопасности. Он должен иметь высшую юридическую силу для специального законодательства, призванного обеспечить реализацию национальных приоритетов Российской Федерации.

6. Основным приоритетом обеспечения национальной безопасности в России является демографическая безопасность, так как угроза демографического кризиса ставит под вопрос территориальную целостность и суверенитет российского государства в целом. Изменение численности населения может быть рассмотрено в рамках ситуации обеспечения государственного суверенитета. С позиции современных подходов к данной проблеме, государство может считаться суверенным, только при условии, что оно реализует волю народа и что его система управления демократична.

7. Демографическая политика является отдельным видом государственной политики, имеющая собственные предмет, объект и субъект регулирования. Миграционная, семейная, социальная и т.п. виды государственной политики, являются только составляющими демографической политики и не в коем случае не должны подменять её. Цели демографической политики будут достигнуты только при условии переориентации всей социальной, экономической и прочей общественно-государственной деятельности на её интересы.

8. Формирование специально выделенного государственного органа реализующего политику в области народонаселения, обладающего специально созданными структурными подразделениями на региональных уровнях, и необходимыми ресурсами может привести к ситуации, когда координирующий орган будет отвечать за действия других органов. В итоге общая эффективность деятельности этих органов в демографической сфере значительно снизится. Кроме того, демографическая функция государства включает в себя разнообразные общественные отношения, возникающие в данной области,

регулирование которых осуществляется на основе многочисленных нормативных актов по различным направлениям государственной политики. Это так же ставит под сомнение эффективность создания специализированного органа в сфере демографической политики.

9. Существующий механизм правового регулирования демографической политики является относительно достаточным, хотя и далеко не окончательно сформированным. С учетом реалий сегодняшнего дня, вполне логично, что демографическая политика, включающая в себя множество направлений, предполагает создание органов на федеральном и региональном уровнях, так или иначе выполняющих демографическую функцию. Недостатками же такого регулирования, является отсутствие квалифицированных специалистов в демографической сфере, а так же консолидации усилий органов государства по решению демографических задач, с последующим контролем над полученными результатами.

10. Исходя из анализа нормативно-правовых актов регулирующих демографическую политику в зарубежных стран мы пришли к выводу, что для решения демографических проблем необходимы именно конкретные меры социально-экономического и миграционного характера. Они должны быть направлены на стимулирование рождаемости и контролируемой внутренней и внешней миграции.

11. Слабая научно-теоретическая база в демографической области является следствием отсутствия в России государственных образовательных учреждений, готовящих специалистов в данной области общественных отношений. Чтобы демографическая политика была эффективной каждое её направление должно проводиться с обязательным прогнозом и участием специалиста-демографа. Видится настоятельная необходимость в создании прочной научно-теоретической базы, путем открытия новых образовательных учреждений с научно-исследовательскими центрами, в которых проводилось бы обучение и подготовка специалистов в данной области знаний.

12. Наличие демографической функции российского государства, которая в свою очередь, так или иначе, пересекается с социальной, экономической, экологической, культурной и т.п. функциями. Все они взаимно дополняя друг друга, направлены на создание условий для реализации прав и свобод человека и гражданина, повышения уровня и качества жизни.

13. Законодательство в демографической сфере включает в себя значительный массив нормативно-правовых актов, регулирующих различные направления политики государства. Данный факт зачастую является решающим в определении эффективности всей законодательной базы демографической политики государства. Видится необходимость в создании рамочного федерального закона о демографической политике. В тексте данного закона должно быть четко даны:

- определение демографической политики и её составляющих;
- основные направления данной политики. Для каждого направления прописаны: субъекты (как на федеральном, так на региональном уровнях), объекты, компетенция.
- полномочия и ответственность должностных лиц т.д.

14. Демографическая политика – это целенаправленная деятельность государственных и иных органов власти, социальных институтов, должностных лиц, а так же личности, направленная на достижение желательного уровня воспроизводства населения.

15. Все составляющие демографической политики нельзя ограничить рамками какой-либо отрасли права (миграционное, право социального обеспечения, экологическое и т.п.). Необходимы исследования теоретического уровня, основанные на конкретных статистических и социологических фактах. В связи с чем, видится настоятельная необходимость в выделении в самостоятельную отрасль права - демографическое право, а так же отрасль законодательства - демографическое законодательство.

Законодательство в области демографической политики разобщено и противоречиво. Это является существенным минусом в разработке системы

его унификации, а так же выработки эффективных рекомендаций и решений по вопросам демографии с последующим оформлением механизма замены устаревших и введения новых нормативно-правовых актов. Нам видится, что именно систематизированное демографическое законодательство сможет внести ясность в понимание влияния права на демографические процессы. А его четкая классификация поможет выявить эффективность той или иной нормы, а так же пробелы в механизме ее реализации.

Исследованию эффективности права мешает его смешение с другими свойствами правовых норм, одним из последствий которых является подмена понятия «эффективность» «результативностью». Следует отметить, что результат, по своей сути, может иметь как положительный, так и отрицательный характер, однако эффективность правовых норм может носить только положительную окраску. Это является особенно актуальным для норм, которые оказывают влияние на демографические показатели.

Одним из самых существенных недостатков конституционно-правового механизма регулирования отношений в области демографической политики, является отсутствие четкой конкретизации государственной политики в данной области, а так же необоснованный выбор конкретных форм, методов и правовых акцентов для воздействия на те или иные демографические процессы. Систематизация демографического законодательства поможет выявить недостатки и повысить его эффективность.

Демографическое законодательство - это совокупность связанных иерархией и соподчиненностью законов и иных нормативных актов, действующих на территории Российской Федерации и регулирующих общественные отношения в сфере социально-экономической, миграционной, экологической, информационной и других видах государственной политики, оказывающих влияние на демографические показатели.

16. Видится настоятельная необходимость выделить еще одну группу субъектов демографической политики – индивиды и их общности. От того как установки демографической политики государства будут донесены до

подрастающего поколения родителями, воспитателями и т.п., зависит отчасти вся эффективность в данной сфере общественных отношений в целом.

17. Право и демография неразрывно связаны между собой. Право, бесспорно, является регулятором общественных отношений, а значит, может оказывать влияние на демографические процессы. Демографическая, социальная ситуация в целях реализации прав человека должна отражаться в системе права. Отсутствие демографической составляющей по нашему мнению является прямым нарушением конституционных прав и свобод человека и гражданина.

18. Отсутствие четкого разделения компетенции и согласованности между уже существующими органами в этой области, делает политику народонаселения слабо контролируемой и неэффективной. Совет по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике является единственным государственным органом, непосредственно занимающимся решением вопросов в области демографической политики. Не смотря на вполне логичные изменения в составе Совета, а именно включение двух специалистов-демографов, а так же представителей региональной власти, данные изменения носят только юридический характер, фактически же ничего не поменялось. По нашему мнению, именно данный орган может решить многие вопросы, возникающие в ходе реализации демографической политики Российской Федерации. Но происходить это будет только в том случае, если каждая законодательная инициатива по любому из направлений демографической политики (миграционное, социальное и т.п.) будет обсуждаться в данном Совете и получать одобрение после обязательного обсуждения. Данный Совет, не в коем случае, не будет дублировать функции Федерального Собрания Российской Федерации, он станет своего рода совещательным органом при Совете безопасности Российской Федерации.

Касаясь компетенции органов, отметим, что демографическая составляющая, в соответствии с положениями Конституции РФ является приоритетной по отношению к другим. Следовательно, основные направления, це-

ли, средства демографической политики должно формировать государство, но обязательно с учетом мнения и потребностей регионов. По нашему мнению, средства, выделяемые государством на программы по стабилизации демографической ситуации будут эффективнее расходоваться при целевой направленности их использования с соответствующей отчетностью и ответственностью органов, которые эти цели будут формулировать с учетом региональных особенностей того или иного субъекта.

Либерализацию миграционной политики необходимо проводить только в отношении субъектов, не имеющих границ с иностранными государствами, а в отношении приграничных территорий развить программу по переселению соотечественников, а так же граждан из перенаселенных субъектов. С другой стороны усилить комплекс мер направленных на закрепление постоянного населения на этих территориях.

Для решения этих задач, во-первых, необходимо принятие Федерального закона «О миграции» включающего в себя четкий перечень пограничных территорий, для которых должен действовать особый пограничный режим в отношении иностранных граждан, желающих переехать на постоянное место жительства или пребывающих с целью заработка. В нем целесообразно определить содержание и порядок внешней миграции в районы Дальнего Востока с учетом международных договоренностей и ориентированный на окончательное правовое закрепление процедур по самым острым вопросам (предоставление вида на жительство, предоставление земельных участков и т.д.). Необходимо рассмотреть вопрос о создании специальной федеральной программы по регулированию миграции из стран АТР на территорию Дальнего Востока, главной задачей которой могли бы стать четкое разделение ролей и координация действий федеральных, региональных и местных властей по этому поводу.

19. Состояние населенческого и трудового потенциала сегодня не только является основным ограничивающим фактором динамичного ускоренного развития Сибири и Дальнего Востока, но и угрожает национальной

безопасности России. Формирование постоянного населения способного к высокоэффективной экономической деятельности на территории Сибири и Дальнего Востока является важным фактором сохранения и упрочения позиций России в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Для повышения эффективности проводимой российским государством демографической политики необходимо реализовать следующие конкретные меры социально-экономической направленности:

1. Сохранение трудового места за женщиной, находящейся в отпуске по уходу за ребенком, предусмотренное трудовым законодательством, должно обеспечиваться средствами федерального бюджета. Работодатель должен изначально предусматривать в штатной численности определенное количество рабочих мест, предназначенных для этих целей. Финансирование же этих мест будет производиться за счет федерального бюджета. Представляется, что для решения вопроса в подобных случаях целесообразно внести изменения в ст. 346.11 Налогового Кодекса РФ путем добавления еще одного основания для упрощенного порядка налогообложения и изложить его в следующей редакции: «для организаций, в которых средняя численность декретных должностей превышает 15 % от штатной численности организаций». А для индивидуальных предпринимателей предусмотреть возможность уплаты страховой выплаты в связи с материнством сразу за счет средств Фонда социального страхования Российской Федерации. Для этого видится настоятельная необходимость добавления п. 6 в ст. 3 Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» в следующей редакции: «Индивидуальные предприниматели без образования юридического лица освобождаются от страховых выплат в связи с материнством. Данная денежная выплата осуществляется непосредственно за счет средств Фонда социального страхования Российской Федерации».

2. Внести изменения в законодательство, продлевающие срок выплаты детского пособия до момента официального устройства ребенка в дошколь-

ное учреждение. Финансирование такого рода расходов, уместно было бы, возложить на органы власти местного самоуправления. Так как именно данные органы дают разрешение на строительство различных объектов, в том числе и жилых микрорайонов (например, орган местного самоуправления должен будет отказывать в разрешении на строительство, либо в принятии в эксплуатацию жилого дома или микрорайона без соответствующей социальной инфраструктуры в виде садов, школ, поликлиник и т.п.). Для того, чтобы эти изменения не отразились на цене квадратного метра жилья, необходимо зафиксировать рыночную стоимость квадратного метра жилья. Особенно это должно касаться так называемое социального жилья «эконом варианта»

3. Положения Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» касающегося материнского капитала, льгот на строительство жилья и др. мер государственной поддержки семей имеющих детей, необходимо распространить только на те регионы Российской Федерации, где наиболее остро стоит демографический вопрос. Таким образом, произойдет закрепление постоянного населения в этих субъектах, путем стимулирования рождаемости и внутренней миграции из наиболее густо населенных районов страны в районы с меньшей плотностью народонаселения. Переселенцам, следовательно, будет предоставлена возможность приобретения (строительства) собственного жилья на льготных условиях, получение более большой суммы материнского капитала, а так же использование других льгот, получение которых было бы затруднительно или невозможно на территории где этот закон не применяется.

4. Необходимо внести изменения в налоговое законодательство, связанных с предоставлением определенных льгот, действующих только на приграничных территориях с критическим демографическим положением и существенно удешевляющих и упрощающих ведение бизнеса по сравнению с центральными и западными регионами страны. Данные льготы должны предоставляться не только крупным организациям (как это предлагается сегодня

Государственной Думой РФ), но и малому бизнесу. Такой налоговой льготой может послужить введение нулевой ставки по налогу на прибыль, в течение пяти лет с момента регистрации юридического лица, реализующего проекты по развитию территорий, и льготной налоговой ставки в течение последующих пяти лет. Так же возможно было бы предусмотреть возмещение половины уплаченного налога на прибыль в случае реинвестирования прибыли, которая непосредственно получена во время реализации проектов на территории Дальнего Востока. Данные меры могут послужить стимулом для привлечения инвесторов, а так же подтолкнуть местных предпринимателей к развитию бизнеса на дальневосточных территориях.

5. Отличительной чертой дальневосточной экономики является сырьевой характер. Он в свою очередь характеризуется использованием низкоквалифицированной рабочей силы, сезонностью, наличием большого количества рабочих мест с вредными и опасными условиями труда. То есть, если Дальний Восток будет продолжать ориентироваться на отрасли, в которых отсутствует стимул для повышения квалификации и подготовки соответствующих специалистов, качество трудовых ресурсов будет неизбежно снижаться. В случае падения спроса на рынке труда на высококвалифицированных специалистов, выпускники широкопрофильных вузов Дальнего Востока станут невостребованными на рынке труда. Не найдя работы многие из них, будут вынуждены либо занять рабочие места, не требующие высокой квалификации, либо искать приложения своих сил и полученных знаний в других регионах страны и за ее пределами. Для решения этой проблемы, нам видится, предусмотреть изменения в действующем законодательстве об образовании, направленные на переориентацию вузов на целевое обучение студентов. Данные меры должны привести к стабилизации ситуации на рынке рабочей силы и специальностей.

6. Необходимо улучшение социальных условий для предотвращения оттока местного населения (показатели обеспечения жильем и объектами социальной сферы должны быть выше среднероссийских).

7. Организация широкомасштабного переселения пенсионеров и инвалидов из северных районов с целью сокращения нагрузки на социальную сферу этих районов, переселение жителей неперспективных, закрывающихся населенных пунктов. И если в отношении пенсионеров и инвалидов переселение можно осуществлять в западные районы страны, то для трудоспособного населения предпочтительнее переселение в южные и приграничные районы Дальнего Востока для создания там устойчивых поселений. Жители северных территорий легко адаптируются к жизни в приграничных территориях по сравнению с мигрантами, прибывшими из южных и центральных регионов России. Необходимо существенно увеличить выделение федеральных средств на переселение северян, предусмотрев особые квоты для трудоспособного населения, желающего переселиться в приграничные районы. Повышение доступности обеспечения жильем, как местных жителей, так и переселенцев должно происходить посредством разработки механизмов ипотечного кредитования, финансирования первоначального взноса и субсидирования процентных ставок по кредитам банков для покупки жилья. Финансирование из федерального бюджета (в рамках федеральных целевых программ) развития жилищно-коммунального хозяйства.

8. Существенное улучшение здравоохранения. Развитие профилактического направления медицинской помощи и обеспечение потребности населения региона в высокотехнологичных видах медицинской помощи через создание специализированных медицинских центров, развитие телемедицины для отдаленных районов в рамках национальных проектов.

9. Образование должно стать приоритетной сферой развития восточных районов страны. Здесь два направления: повышение престижа для местной молодежи получать образование в вузах Востока России; привлечение молодежи из стран Восточной Азии для получения профессионального образования в России. Образовательные услуги должны удовлетворять спрос в квалифицированных кадрах.

10. Укрепление научного потенциала Сибири и Дальнего Востока, использование его для повышения инновационной составляющей регионального производства. Повышение инновационной составляющей экономики позволит изменить структуру рабочих мест и сделать их более привлекательными как по уровню оплаты, так и по содержанию и условиям труда.

Библиографический список.**Нормативно-правовые акты и иные источники.**

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря
2. Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.). Вступил в силу 23 марта 1976 г. Пакт ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII. Вступил в силу для СССР 23 марта 1976 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.
3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.). Вступила в силу 3 сентября 1953 г. Ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ, с оговоркой и заявлениями. Для Российской Федерации Конвенция вступила в силу 5 мая 1998 г. // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
4. Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (Москва, 21.10.1994). Вступила в силу 10 января 1997 г. Российская Федерация настоящую Конвенцию не ратифицировала // Вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1994. № 3.
5. Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств ETS № 157 (Страсбург, 1 февраля 1995 г.). Вступила в силу 1 февраля 1998 г. Конвенция ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 18 июня 1998 г. № 84-ФЗ. Вступила в силу для Российской Федерации 1 декабря 1998 г. // СЗ РФ. 1999. № 11. Ст. 1256.
6. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (принята от 18 декабря 1992 г. Резолюцией Генеральной Ассамблеи № 47/135) // Московский журнал международного права. 1993. № 2. С. 170-173.
7. Договор о коллективной безопасности. 15 мая 1992 г. // Бюлле-

тень международных договоров. 2000. № 12.

7. Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1: принят Государственной думой РФ 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

8. Земельный кодекс Российской Федерации: принят Государственной думой РФ 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

9. Трудовой кодекс Российской Федерации: принят Государственной думой РФ 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.

10. Жилищный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 3010.

11. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1929.

12. Закон Российской Федерации «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» // СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3923.

13. Указ Президента России от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

14. Указ Президента России от 17 декабря 1997 г. № 1300 «Об утверждении концепции национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 52. Ст. 5909.

15. Указ Президента России от 9 октября 2007 г. № 1351 «О Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

16. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (утв. Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. N 637) // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2820.

17. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2012. 22 мая.

18. Указ Президента РФ от 21 сентября 2010 г. № 1142 «О комиссии при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике» // СЗ РФ. 2010. № 39. Ст. 4927.

19. Указ Президента РФ от 9 января 2011 г. № 26 «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками» // СЗ РФ. 2011. № 2. Ст. 268.

20. Положение «О федеральной миграционной службе» (утв. Указом Президента РФ от 19 июля 1994 г. № 928) // СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3150.

21. Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2820.

22. Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р) // СЗ РФ. 2010. № 4. Ст. 421.

23. Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2001 г. № 848 «О федеральной целевой программе «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)» // СЗ РФ. 2001. №51. Ст. 4895.

24. Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2005 г. № 865 «О дополнительных мерах по реализации федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 – 2010 годы» // СЗ РФ. 2006. № 6. Ст. 694.

25. Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2010 г. № 1092 «О федеральной целевой программе «Чистая вода» на 2011 – 2017 годы» // СЗ РФ. 2011. № 4. Ст. 603.

26. Постановление Правительства РФ от 21 марта 2007 г. № 172 «О федеральной целевой программе «Дети России» на 2007 – 2010 годы» // СЗ РФ. 2007. № 14. Ст. 1688.

27. Постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. №711 «О вопросах Федеральной миграционной службы» // Российская газета. 2012. 20 июля.

28. Постановление Правительства РФ от 7 декабря 2001 г. № 860 «О федеральной целевой программе "Экология и природные ресурсы России (2002 – 2010 годы)"» // СЗ РФ. 2001. № 52 (Часть II). Ст. 4973.

29. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 1996 г. № 480 «Об утверждении федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года»» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 2007.

30. Постановление Правительства РФ от 17 марта 2009 г. № 231 «Об утверждении Правил предоставления в 2009 году субсидий организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности воздушных перевозок пассажиров с Дальнего Востока в европейскую часть страны и в обратном направлении» // СЗ РФ. 2009. №12. Ст. 1433.

31. Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 717 «О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)» // СЗ РФ. 2001. № 43. Ст. 4100.

32. Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 2007.

33. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

34. Закон Хабаровского края от 27 июня 2007 г. № 128 «О программе Хабаровского края по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2007. № 7 (60).

35. Закон Хабаровского края от 23 декабря 2009 г. № 298 «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью и развитию детей» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2009. № 12(89) (часть 1).

36. Постановление Законодательной Думы Хабаровского края от 27 сентября 2006 г. № 435 «Об обращении к Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову». Текст постановления официально опубликован не был.

37. Решение Хабаровской городской Думы от 26 сентября 2006 г. № 306 «О принятии Стратегического плана устойчивого развития города Хабаровска до 2020 года» // Сборник нормативных актов администрации города Хабаровска и Хабаровской городской. 2006. № 9.

38. Решение Хабаровской городской Думы от 26 сентября 2006 г. № 306 «О принятии Стратегического плана устойчивого развития города Хабаровска до 2020 года» // Сборник нормативных актов администрации города Хабаровска и Хабаровской городской Думы. 2006. № 9.

39. Постановление Правительства Хабаровского края от 23 августа 2010 г. № 234-пр «Об итогах работы за первое полугодие 2010 г. и основных задачах по развитию экономики Хабаровского края до конца года» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2010. № 8 (97) (часть 1).

40. Постановлении Правительства Хабаровского края от 31 марта 2011 г. № 84-пр «Об утверждении краевой программы «Модернизация здравоохранения Хабаровского края на 2011-2012 гг» // Собрание Законодательства Хабаровского края. 2011. № 3(104).

41. Постановление Правительства Хабаровского края от 30 июня 2011 г. № 198-пр «О краевой целевой программе «Развитие семейной политики в Хабаровском крае на 2012 – 2014 годы» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2011. № 6 (107) (Часть 2).

42. Решение Собрания депутатов Ванинского муниципального района Хабаровского края от 23 октября 2007 г. № 117 «О Стратегическом плане развития Ванинского муниципального района Хабаровского края на период

до 2020 года» // Информационный сборник муниципальных правовых актов Ванинского муниципального района Хабаровского края. 2007. № 10.

43. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 30 ноября 2010 г. // Российская газета. 2010. 30 ноября.

Монографическая и иная литература

44. Абзалова Л.Ф. Правовые аспекты иммиграционной политики в странах Европейского Союза // Политика народонаселения: настоящее и будущее: Четвертые Валентеевские чтения: Сборник докладов (Книга 2) // Ред. В.В.Елизаров, В.Н. Архангельский. М.: МАКС Пресс, 2005.

45. Абзалова Л.Ф. Правовое регулирование миграционных процессов в странах Европейского Союза // Под общ. ред. Г.В. Мальцева. Вып. 3 (9). М.: РАГС, 2004.

46. Алиев А.И. Проблемы прав человека, народонаселения и миграции в современном международном праве: Учебник. Баку: 2007. 472 с.

47. Амельчакова В.А. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности в Российской Федерации. М., 2008. 103 с.

48. Амельчакова В.Н. О соотношении категории «национальная безопасность» со смежными правовыми категориями // Вестник Московского университета МВД России. 2006. № 4.

49. Антонов А.И. Демографическое будущее России: Депопуляция навсегда? // Социс. 1999. № 3.

50. Антонов А. И., Борисов В. А. Динамика населения России в XXI веке и приоритеты демографической политики. - М.: Ключ-С, 2006. с. 416.

51. Аристотель. Сочинения. - М., 1997. 830 с.

52. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: - Норма. -М., 2009. 784 с.

53. Безруков И.С. Проблемы формирования экономически активного населения Дальнего Востока при переходе к рынку труда : Дис. ... д-ра экон. наук: -Москва, 1999.

54. Билалов А.Г., Гатин Р.Р. Законодательное обеспечение национальной безопасности в условиях становления государственности РФ // Право и безопасность. 2002. № 4 (5).

55. Билим Н.А. Материальные и моральные стимулы переселения крестьян на Советский Дальний Восток в 1924-1941 гг. Хабаровск, 1979. 110 с.

56. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник для вузов. М. 2009. 408 с.

57. Борисов В. А. Демография - М.: NOTABENE, 2001. 272 с.

58. Борисов К.Г. Международное таможенное право. М. 1997. 616 с.

59. Бугрова Т.М. Право как средство демографической политики российского государства: теоретический аспект: дис. ... канд. юр. наук. Саратов. 2009. 110 с.

60. Бутов В.И. Демография. М.: ИКЦ «март»; Ростов-на-Дону, 2005. 592 с.

61. Валентей Д. И. Основы теории народонаселения. // Высшая школа, 1973. 59 с.

62. Валентей Д.И. Теория и политика народонаселения. М., 1967. 184 с.

63. Варламов В.Ю. Каким быть закону о национальной безопасности? // «Право и безопасность». № 1. март 2004.

64. Васильченко Э.А. Женский социум на Дальнем Востоке (1860-1940 гг.). «Юнона». 2000. 215 с.

65. Васильченко Э.А., Васильченко О.А. Переселение и организация жизнедеятельности семей на Дальнем Востоке России (1860-1941 гг.): моногр. – Владивосток, 2008. 410 с.

66. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство в недвижимости - что это такое? // Журнал "Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование": -2009. -№ 4 (41).

67. Возженников А.В. Национальная безопасность России: методология исследования и политика обеспечения. М., 2002. 511 с.

68. Возженников А.В., Прохожев А.А. Государственное управление и национальная безопасность. М., 1999. 230 с.

69. Возжеников А.В. Парадигма национальной безопасности реформирующейся России: Монография. М., 2000. 360 с.

70. Вольтер. Философические повести. – М., 1983. 576 с.

71. Ворожейкин Е.М. Правовое регулирование отношений брака и семьи и народонаселение. М., 1973. 88 с.

72. Выборнов В.Я. Развитие и безопасность (Опыт стран Востока и Россия). М.: Восточная литература. РАН. 1997. 125 с.

73. Вопросы социально-демографической истории Дальнего Востока в XX в. // Сборник научных статей. ДВО РАН. Владивосток, 1999.

74. Галецкая Р. Демографические проблемы Дальневосточного Федерального округа // Журнал «Социальная и демографическая политика. - № 2. -2007.

75. Галузин А.Ф. О понятии «правовая безопасность» и ее принципах // Правоведение. 2007. № 6.

76. Гельбрас В. Перспективы китайской миграции на Дальнем Востоке // Отечественные записки. 2004. N 4.

77. Глебов И.Н. Правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Автореф. дис... докт. юрид. Наук. М., 1999.

78. Глебов И. Н. Право национальной безопасности: Монография. М.: МЮИ МВД России, 1998. 128 с.

79. Глебова И., Дробышева И. Пакуют чемоданы: власти пока бес- сильны остановить миграцию населения из округа // Российская газета. Эко- номика Дальнего Востока: 2011. № 5623.

80. Глушкова В. Г. Демография: Учебное пособие. -М.: КНОРУС, 2004. 304 с.

81. Грохотова В.В. Международное сообщество и глобализация уг- роз безопасности. М. 2008. 256 с.

82. Дармокрик В.Ф. Политическая безопасность в современной Рос- сии : автореферат диссертации ... кандидата политических наук : - Саратов, 2007.

83. Гушин В.В. Понятие безопасности и её предметно-объектные сферы // Проблемы повышения готовности ОВД к деятельности в чрезвычайных ситуациях. М., 1994.

84. Даль В. Толковый словарь: в 4-х томах. М.: Русский язык, 1989.

85. Денисенко М. Б., Хараева О. А., Чудиновских О. С. «Иммиграци- онная политика в Российской Федерации и странах Запада». М. 2003. 314 с.

86. Дети в России. 2009: Стат. сб./ЮНИСЕФ, Росстат. М.: ИИЦ «Статистика России». 2009.

87. Дзейтов С.А. Государство и экологическая безопасность (теоре- тико-правовой аспект). Автореф. дис...канд. юрид. наук. СПб., 1994.

88. Дмитракова Т. Дальний Восток ищет свою модель экономики // Российская газета. Федеральный выпуск № 4761. – 2008.

89. Дмитракова Т. Что мешает увеличить приток иностранного капи- тала на Дальний Восток // Российская газета. Экономика дальнего востока. - № 5345. – 2010.

90. Дубинина Н.И. Дальний Восток России: исторический опыт и современные проблемы заселения и освоения территорий // Хабаровск, 2001

91. Евстафьев Д.Г. Современные приоритеты национальной безо- пасности США // США: экономика, политика, идеология. – 1996. - № 1.

92. Елисеева И. И Демография и статистика населения. -М.: «Финансы и статистика». 2006. 688 с.
93. Енгонян О.З., Симонов Е.А. Программа пограничного сотрудничества – «А получилось как всегда» // Экологические риски российско-китайского трансграничного сотрудничества: от «коричневых» планов к «зеленой» стратегии: Москва – Владивосток – Харбин: WWF, 2010.
94. Еремина И.С. Соотечественники. Механизм реализации и защиты прав. М, 2010. 175 с.
95. Зелепукин А.А. Российское законодательство: состояние и проблемы оптимизации. Саратов. 2007. 168 с.
96. Ишаев В.И. Международное экономическое сотрудничество: Региональный аспект. Дальнаука. Владивосток. 1999. 180 с.
97. Кабузан В.М. Дальневосточный край в XVII – начале XX вв. (1640-1917 г.) // Историко-демографический очерк. М.: Изд-во «Наука», 1985 г.
98. Кабышев В.Т. Становление конституционного строя России // Конституционное развитие России. Саратов, 1993.
99. Кардашова И.Б. МВД России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Монография. М.: ВНИИ МВД России, 2006. 180 с.
100. Кваша А.Я. Проблемы демографического оптимума. В. Сб.: Народонаселение. М., 1973. 104 с.
101. Кендисбрат Р.Ю., Рубин Я.И. Демографическое законодательство: понятие и эффективность // Советское государство и право. 1973. № 12.
102. Клименко В.В. Влияние климатических условий на уровень потребления энергии // Доклады Академии наук. 1991. Т.339.
103. Клименко Б.М. Суверенитет правового государства // Московский журнал международного права. 2000. № 3 (39).
104. Ковальский С.А. Что такое национальная безопасность? // Финансовый контроль. 2002. № 6.

105. Кокотов А.Н. Русская нация и российская государственность (конституционно-правовой аспект взаимоотношений): Автореф. дис... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 1995.

106. Конституции государств Европы: В 3 т. М.: Норма, 2001. Т.3.

107. Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) / под ред. Ю.А. Дмитриева. М.: «Деловой двор», 2009. 363 с.

108. Конфуций. Сочинения. - М., 2003. 953 с.

109. Копылов А.В. О понятии «национальная безопасность» в американской политологии // «Безопасность», 1996, № 3-4.

110. Королев В.Н. Роль общественных объединений в обеспечении национальной безопасности: оценка зарубежного опыта // Среднерусский вестник общественных наук. Орел, 2007, № 1(2).

111. Картунов С. Россия – США: путь к партнерству // Мировая экономика и международные отношения. – 1996. - № 7.

112. Кочубей З.К. Роль государства в области демографической политики :На примере Российской Федерации: Дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 : Москва, 2000.

113. Крупнов Ю. Достроить государство до госпрограммы // Российская миграция. - № 1(40) .-2010.

114. Крушанова П.А. Государственная политика СССР на Дальнем Востоке в 1945-1960 гг: библиогр. авт-т дис. канд. историч. наук: Владивосток, ДВО РАН.

115. Крушанов А.И. История Дальнего Востока СССР в эпоху феодализма и капитализма. М.: Изд-во Наука, 1991. 72 с.

116. Кузьмин Э. Л. О государственном суверенитете в современном мире // Журнал российского права. 2006. № 3.

117. Кутафин О.Е. Конституционные основы общественного строя и политики СССР. М., 1985. 520 с.

118. Ломоносов М.В. Избранные социально-экономические произведения. – М. 1985. 1022 с.
119. Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения: Учебное пособие. М., 1997. 159 с.
120. Любашиц В.Я. Теория государства и права: учебник. М., 2003. 512 с.
121. Магазинер Я.М. Лекции по государственному праву (общее государственное право). Пг., 1919. 101 с.
122. Мамонов В.В. Понятие и место национальной безопасности в системе конституционного строя России // Журнал российского права. 2003. № 6.
123. Маринич С.В. Экономические меры принуждения во внешнеполитической деятельности государств и международное право // Сов. государство и право. 1989. № 7.
124. Медков В.М. Демография – М.: Инфра. 2003. с. 448.
125. Менделеев Д.И. Заветные мысли. – М. 1995. 311 с.
126. Менделеев Д.И. Проблемы экономического развития России. М., 1960. 328 с.
127. Менщиков А.А. Материалы по обследованию крестьянских хозяйств Приморской области. Т.5 Новоселы наделенные по душевой норме. Владивосток, 1914. 276 с.
128. Мидоуз Д., Мидоуз Д., Рандерс Й. За пределами допустимого: глобальная катастрофа или стабильное будущее? // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / Под редакцией В.П. Иноземцева. – М., 1999.
129. Милехин А.В. Роль органов внутренних дел в обеспечении отдельных видов национальной безопасности Российской Федерации. М., 2002. 315 с.
130. Монтескье Ш.-Л. О духе законов. – М., 1999. 463 с.

131. Мотрич Е.Л., Кравчук С.А. Государственная политика хозяйственного освоения и заселения Дальнего Востока с конца XIX в. // Вестник Дальневосточного отделения РАН. Хабаровск, 2006. №6.

132. Небратенко Г.Г, Обычно-правовая система традиционного общества: Монография. – М.: Вузовская книга, 2011. 415 с.

133. Никитенко И.В. Миграционная безопасность Дальневосточного федерального округа России: политико-правовой и криминологические аспекты. Хабаровск, 2010. 216 с.

134. Пашков А.С., Чечот Д.М. Эффективность правового регулирования и методы её выявления // Советское государство и право. 1965. № 8.

135. Палиенко Н.И. Суверенитет: историческое развитие идеи суверенитета и её правовое значение. Ярославль, 1993. 591 с.

136. Панфилов И. Д. Демографическое развитие Германии и Франции (От противостояния к сотрудничеству) : Дис. ... д-ра экон. наук. Москва, 2004.

137. Пикалов Ю.В. Переселенческая политика на Дальнем Востоке в 1923-1930 гг. Хабаровск. 2006. 214 с.

138. Пирумов В.С. Методологические проблемы исследования безопасности // Проблемы безопасности. М., 1994.

139. Писарев В.Д., Хозин Г.С. Механизм выработки внешнеполитических решений // США: экономика, политика, идеология. – 1996. - № 1.

140. Платон. Сочинения. - М., 1996. 860 с.

141. Предположительная численность населения Российской Федерации до 2030 года. Статистический бюллетень. М., 2010. 300 с.

142. Прохожев А.А. Общая теория национальной безопасности. М. 2002. 344 с.

143. Прудников А.С. Безопасность личности и её обеспечение органами внутренних дел. – М., 2000. 346 с.

144. Прудников А.С. «Правовое регулирование миграционного учета в РФ»: - М. -2010. 183 с.

145. Руссо Ж.-Ж. Общественный договор. – М., 1996. 416 с.
146. Романов И.А. Особенности государственного регулирования миграции на Дальнем Востоке: дис. ... д-ра соц. наук М., 2009.
147. Рыбаковский Л.Л. Население Дальнего Востока за 150 лет. М.: Наука, 1990. 167 с.
148. Современная демографическая политика: Россия и зарубежный опыт/ Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2005. - 25 (277).
149. Сакевич В. Аборт или контрацепция, что выбирают российские женщины // Информационный бюллетень Центра демографии и экологии человека Института народохозяйственного прогнозирования РАН. Наука и общество. -2003. -№75.
150. Сенчагов В.К. Как обеспечить экономическую безопасность России // Российская федерация сегодня. № 6, 2007.
151. Степашин С.В. Безопасность человека и общества. –СПб., 1994. 239 с.
152. Степура И. Дефицит работников на предприятиях округа в 2011 г. составляет 243 тыс. человек // Российская газета. Экономика Дальнего востока. 2011. № 5503.
153. Сорокина А.А.Старение нации // Тезисы докладов и сообщений научной конференции студентов-стипендиатов Оксфордского Российского фонда. Издательство Уральского Университета, 2009 г.
154. Сухарев А.Я. Конституции: России; США; Канады; ФРГ; Австралии; Бразилии; Мексики; Нигерии; Индии; ЮАР // Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. М. 2003.
155. Сычевский Е.П. К вопросу о формировании рабочего класса в Приамурье // Сборник статей по истории Дальнего Востока. М., 1958.
156. Телегин В.И. Историко-социологический анализ развития социальной и социологической мысли по проблемам национальной безопасности // Безопасность (информационный сборник Фонда национальной и международной безопасности). 1995. № 2.

157. Тиводар С.И. Демографическая безопасность России: институционально-правовое обеспечение национальных интересов: Автореф. ... д-ра юрид. наук. Р-на/Д. 2008.

158. Ткаченко Н.Н. Демографическая правовая политика в контексте национальной безопасности России: дис. ... канд. юр. наук Р-на/Д. 2009.

159. Трухин М. А. Особенности демографического развития населения Японии : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05, 08.00.14 : М. 2002

160. Тузмухамедов Р.А. Экономическая декларация глав государств или правительств – членов движения неприсоединения от 19 августа 1976 г. // Движение неприсоединения в документах и материалах / Сост. М., 1979.

161. Флеров В.С. Дальневосточный период восстановления народного хозяйства. Томск, 1973. Т.1. 492 с.

162. Халевинский И.В. Иммиграционная политика Канады. Труд за рубежом. № 2, 1997. 192 с.

163. Харченко М.А. Демографические процессы как угроза и условие обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Дис. ... канд. политич. наук.- Ставрополь, 2008.

164. Хропонюк В.Н. Теория государства и права: -М., -1995. 384 с.

165. Черниченко С.В. Теория международного права. М., 1999. Т. 2. 531 с.

166. Черняк Л.Ю. Общетеоретические проблемы государственного суверенитета в федеративных государствах. Иркутск, 2009. 164 с.

Литература на иностранных языках.

167. Bedjaoui M. Towards a new international economic order. – N.Y., 1979.

168. Betatti M. Le nouvel ordre economique international. P. 1985. Jean. The Six Books of Commenweal. Cambridge, 1962.

169. Deutsch K / Nationalism and Social Communication. Cambrige, 1986.

170. Lowenfeld A.F. Congress and Cuba The Helms – Burton Act // AJIL. 1996, vol. 90. № 3.

171. Houston Alan. Population Politics: Benjamin Franklin and the Peopling of North America.

172. Paul R. Ehrlich Demography and Policy: A View from Outside the Discipline // Population and Development Review. Wiley-Blackwell. V.34. № 1, March 2008.

173. Jacques Dupaquier. Vers une dépopulation de l'Europe // Géopolitique, №74, juin 2001.

174. Quoc Dinh Ng., Daillier P., Pellet A. Droit International Public. P. 1994.

175. Shryock H.S., Sigel J.S. The Methods and Materials of Demography. N.Y., San Francisco, London, 1973.

176. US Department of Defence. Dictionary of Military Terms. New York. 2011.

Архивные материалы

177. Сборник узаконений и распоряжений о переселении. СПб., 1901. вып. VIII. С. 221; ГАРФ. Ф. 391. Оп. 5. Д. 562. Л. 319 об, 321.

178. Временные правила о добровольном переселении сельских обывателей и мещан земледельцев от 6 июля 1904 г. // ПСЗ. III. Т. XXIV. 1904. Ст. 24701.

179. Сборник узаконений и распоряжений Правительства, издаваемых при правительствующем Сенате. СПб., 1908. Сб. 36. Ст. 244 -246, 594.

180. ХК. НСБ. Путеводитель по фондам ЦГА РСФСР Дальнего Востока. Т.1. Дореволюционный период. Томск, 1961.

181. ГАХК. НСБ. История Сибири. Т.3 Ленинград. 1968.

182. Закон от 5 июля 1912 года «Об изменении правил выдачи ссуд на хозяйственное устройство переселенцев» // Сборник узаконений и распо-

ряжений Правительства, издаваемых при правительствующем Сенате. СПб. 1912. Отдел 1. Ст. 1439.

183. Решение Совета Министров «О запрете переселения иностранцев, если они попадают в категории следующих лиц: больных, старше 60 лет, до 15 лет без родителей» // РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 590. Л. 2.

184. Закон от 21 июня 1910 года «Об устранении в пределах Приамурского генерал-губернаторства в Забайкальской области, Иркутского генерал-губернаторства некоторых ограничений для лиц, состоящих в иностранном подданстве» // Сборник узаконений и распоряжений Правительства, издаваемых при правительствующем Сенате. СПб., 1910. Сб. 118. Ст. 1290.

185. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 6 июня 1925 г. «Об открытии планового переселения в районы Поволжья, Сибири и Дальневосточной области» // СУ РСФСР. 1925. № 49. Ст. 371.

186. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 17 августа 1925 г. «О плановом переселении на 1925-1926 гг.» // СУ РСФСР. 1925. № 57. Ст. 453.

187. Приказ Наркомзема РСФСР № 316 // Переселенческое дело. Сборник декретов и распоряжений по переселению. М., 1927. С. 45.

188. Положение «Об органах Наркомзема, ведающих делом передвижения переселенцев» от 25 августа 1926 г. // Переселенческое дело. Сборник декретов и распоряжений по переселению. М., 1927. С. 46.

189. Условия для переселения в Сибирь и на Дальний Восток // Переселенческое дело. Сборник декретов и распоряжений по переселению. М., 1927. С. 142-144.

190. Постановление ЦИК и СНК СССР «О льготах крестьянскому населению по землеустройству и переселению» // Известия ЦИК СССР 1926. № 232.

191. Положение «О едином сельскохозяйственном налоге на 1925-1926 гг.» // СЗ СССР. 1925. № 31. Ст. 209.

192. Постановление ЦИК и СНК СССР от 1 февраля 1927 г. «О льготах переселенцам на о. Сахалин» // СЗ СССР. 1926. № 9. Ст. 83.

193. Постановление СНК СССР от 31 декабря 1927 г. «О порядке выдачи и погашения ссуд переселенцам, выдворяемым на переселенческие фонды общесоюзного значения» // ГАХК. Ф. Р-304. Оп. 1. Д. 24. Л.111-113.

194. Циркуляр Наркомзема РСФСР от 11 января 1926 г. «Об открытии ходачества в 1926 г.» // Переселенческое дело. Сборник декретов и распоряжений по переселению. М., 1927. С. 130.

195. Циркуляр Наркомздрава «О санитарном надзоре за переселенцами» // ГАХК. Ф. Р-724. Оп.1 Д.8. Л.6.

196. Постановление ЦИК и СНК СССР от 11 декабря 1933 г. «О льготах для населения дальневосточного края» // СЗ СССР. 1933. № 73. Ст. 440.

Проект Федерального закона «О демографической политике».

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, признавая основополагающую роль государства в признании, соблюдении и защите прав и свобод человека, а так же в обеспечении целостности и неприкосновенности своей территории, настоящий Федеральный закон устанавливает правовые, организационные и экономические принципы в области демографической политики российского государства.

Раздел 1.**Общие положения.****Статья 1.** Понятие демографической политики.

1.1 Демографическая политика – это целенаправленная деятельность государственных и иных органов власти, а также социальных институтов и должностных лиц, направленная на достижение желательного уровня воспроизводства населения.

1.2 Демографическая политика Российской Федерации направлена на:

- увеличение продолжительности жизни населения,
- сокращение уровня смертности, роста рождаемости,
- привитие населению демографических ориентиров рождения в семьях двух и более детей,
- сохранение и укрепление института семьи;
- регулирование внутренней и внешней миграции,
- создание благоприятных условий для проживания мигрантов и постоянного населения Российской Федерации,
- сохранение и укрепление здоровья населения,
- эффективное распределение населения по всей территории страны и др.

Статья 2. Основные цели и принципы демографической политики.

2.1 Цели демографической политики Российской Федерации.

Общие цели формулируются государством и находят свое отражение в декларативных документах (Концепциях, Стратегиях, Целевых программах и т.п.).

Специальные цели формулируют органы власти субъектов, с учетом конкретной демографической ситуации в своем регионе, а также общими направлениями демографической политики страны в целом.

И общие и специальные цели всегда должны опираться на социально-экономическое развитие, обеспечение стабильного экономического роста и роста благосостояния населения, снижение уровня бедности и уменьшение дифференциации по доходам, интенсивное развитие человеческого капитала и создание эффективной социальной инфраструктуры (здравоохранение, образование, социальная защита населения), рынка доступного жилья, гибкого рынка труда, улучшение санитарно-эпидемиологической обстановки; эффективное распределение населения по территории. Цели формируются с учетом всех демографических показателей в совокупности.

2.2 Основные принципы демографической политики:

- концентрация на приоритетах - выбор по каждому направлению демографического развития наиболее проблемных вопросов и применение эффективных механизмов их решения;
- своевременное реагирование на демографические тенденции в текущий период;
- учет региональных особенностей демографического развития и дифференцированный подход к разработке и реализации региональных демографических программ;
- взаимодействие органов государственной власти с институтами гражданского общества, а так же специалистами в данной сфере научных знаний;

- координация действий законодательных и исполнительных органов государственной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Статья 3. Законодательство Российской Федерации в демографической сфере.

Законодательство Российской Федерации о демографической политике состоит из соответствующих положений Конституции Российской Федерации и Конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, настоящих Основ, иных федеральных законов и федеральных нормативных правовых актов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Настоящие Основы регулируют отношения граждан, органов государственной власти и органов местного самоуправления, научно-образовательных учреждений, в области демографической политики.

Законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления должны соответствовать проводимой государством демографической политике. А меры, предусмотренные в этих нормативных документах, должны в полной мере отвечать федеральному законодательству.

Статья 4. Задачи законодательства Российской Федерации о демографической политике.

Задачами законодательства Российской Федерации о демографической политике являются:

- 1) определение компетенции Российской Федерации, субъектов Российской Федерации по направлениям демографической политики в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами;

2) правовое регулирование в области демографии деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, должностных лиц;

3) определение прав, обязанностей и ответственности должностных лиц, отвечающих за то или иной демографический показатель.

Статья 5. Основные направления демографической политики Российской Федерации.

Демографическая политика в Российской Федерации осуществляется по четырем основным направлениям: социально-экономическое, миграционное, экологическое, культурно-образовательное.

За каждое направление отвечает конкретные должностные лица, входящее в состав Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике (далее Совет).

Статья 6. Понятие и состояние демографической безопасности.

6.1 Понятие демографической безопасности

Демографическая безопасность – это такое состояние демографических процессов, которое достаточно для воспроизводства населения без существенного воздействия внешнего фактора и обеспечения людскими ресурсами внутриполитических и внешнеполитических интересов российского государства.

6.2 Состояние демографической безопасности определяется перечнем и показателями демографических угроз, которые в свою очередь формулируются и пересматриваются Комиссией в связи с изменениями демографической ситуации в стране и находят свое отражение в действующем законодательстве в сфере демографической политики Российской Федерации.

Статья 7. Демографические угрозы: понятие, виды, показатели состояния.

7.1 Понятие и виды демографических угроз.

Демографическими угрозами являются демографические явления и тенденции, социально-экономические последствия, которые оказывают негативное воздействие на устойчивое развитие Российской Федерации.

7.2 К основным демографическим угрозам относятся:

- депопуляция;
- старение населения;
- нерегулируемые миграционные процессы;
- деградация института семьи
- конфликты, возникающие на межнациональной и межкультурной почвах и т.п.

7.3 Демографические угрозы определяются следующими показателями:

- нетто-коэффициентом воспроизводства населения;
- коэффициентом депопуляции;
- суммарным коэффициентом рождаемости;
- коэффициентами смертности населения трудоспособного возраста, в том числе коэффициентами смертности мужчин и женщин трудоспособного возраста;
- ожидаемой продолжительностью предстоящей жизни;
- коэффициентом старения населения;
- сальдо миграционного обмена между городской и сельской местностью, в том числе по полу, возрасту, уровню образования;
- численностью нелегальных мигрантов;
- коэффициентами брачности и разводимости.

7.4 Наличие, состояние и вид демографических угроз определяется Комиссией на основе статистических и научных данных не реже одного раза в полугодие.

Раздел 2.**Полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области демографической политики**

Статья 8. Полномочия федеральных органов государственной власти в области демографической политики:

- 1) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина в области демографии;
- 2) гражданство в Российской Федерации;
- 3) регулирование и защита прав национальных меньшинств;
- 4) установление и проведение основ единой государственной политики в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; разработка и реализация федеральных программ в области демографии;
- 5) принятие и изменение федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области демографии, надзор и контроль за их соблюдением и исполнением;
- 6) установление единой федеральной системы статистического учета и отчетности в области демографии;
- 7) разработка единых критериев и программ подготовки специалистов в области демографии, определение номенклатуры специальностей по демографическим направлениям и номенклатуры организаций, занимающихся подготовкой данных специалистов;
- 8) координация деятельности всех органов государственной власти, а так же органов местного самоуправления и иных хозяйствующих субъектов в области демографической политики;
- 9) установление порядка создания и деятельности комитетов (комиссий) по вопросам в сфере демографии;

10) координация научных исследований, финансирование федеральных программ научных исследований в области демографии;

11) международное сотрудничество Российской Федерации и заключение международных договоров Российской Федерации в области демографической политики;

12) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития.

Статья 9. Полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления субъектов Российской Федерации в демографической сфере:

1) принятие нормативных правовых актов по вопросам осуществления переданных полномочий, в том числе административных регламентов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в сфере переданных полномочий;

2) осуществление мониторинга демографической безопасности в административно-территориальных единицах с ежегодным отчетом;

3) обеспечение реализации требований нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в демографической сфере;

4) обеспечение реализации программ демографической политики для административно-территориальных единиц и контроль над их реализацией;

5) осуществление иных полномочий в области обеспечения демографической безопасности в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации.

6) ежемесячный и ежегодный отчет перед Комиссией о результатах проведенных в рамках демографических программ мероприятий.

7) Статья. Международное сотрудничество Российской Федерации в области реализации демографической политики

8) Международное сотрудничество в области Российской Федерации в области реализации демографической политики осуществляется в целях координации усилий государства и международных организаций для стабилизации и улучшения демографической ситуации, как в Российской Федерации, так и в мире в целом.

9) Международное сотрудничество в области демографической политики осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Статья 10. Контроль в области реализации демографической политики.

Государственный контроль в области демографической безопасности осуществляется с целью обеспечения соблюдения органами государственного управления, юридическими и физическими лицами законодательства Российской Федерации в области демографической политики.

Государственный контроль в области демографической политики осуществляется Советом во главе с Президентом России в установленном порядке и в пределах своей компетенции.

Цели, задачи, компетенция, состав Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике.

Статья 11. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о демографической политике.

Лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации о демографической политике, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

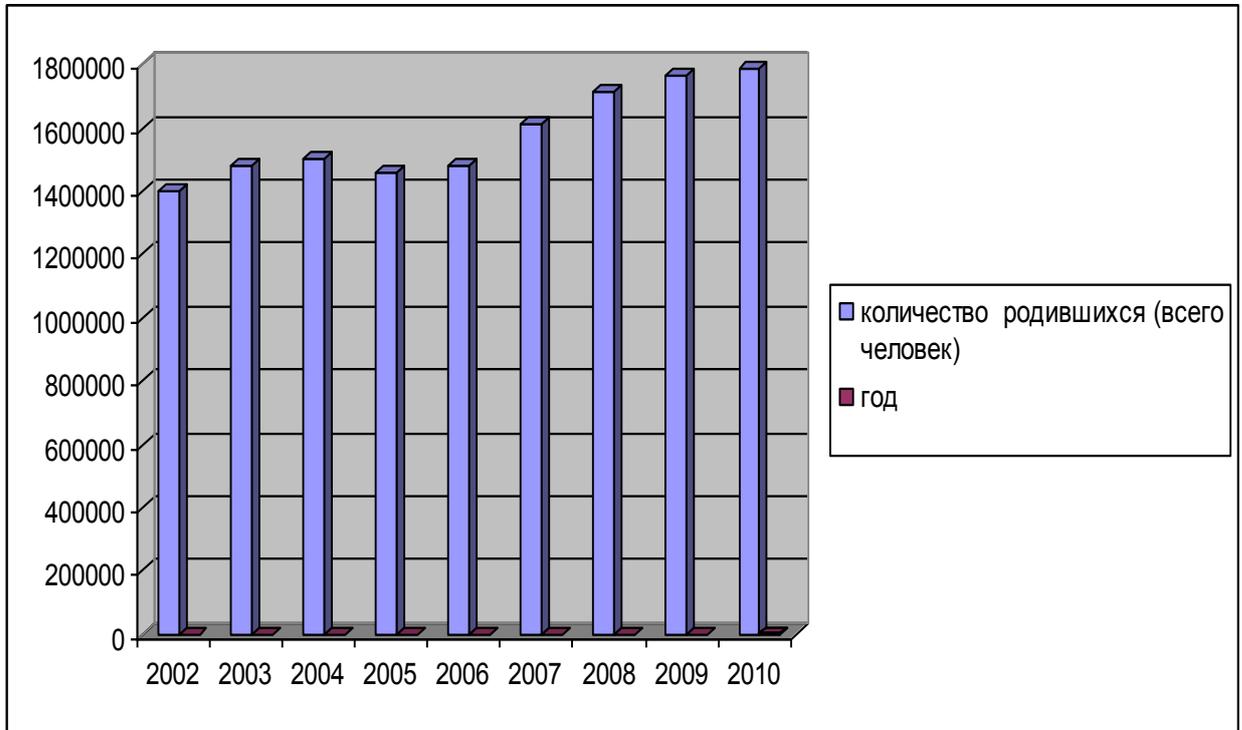
График № 1. Рождаемость в России.

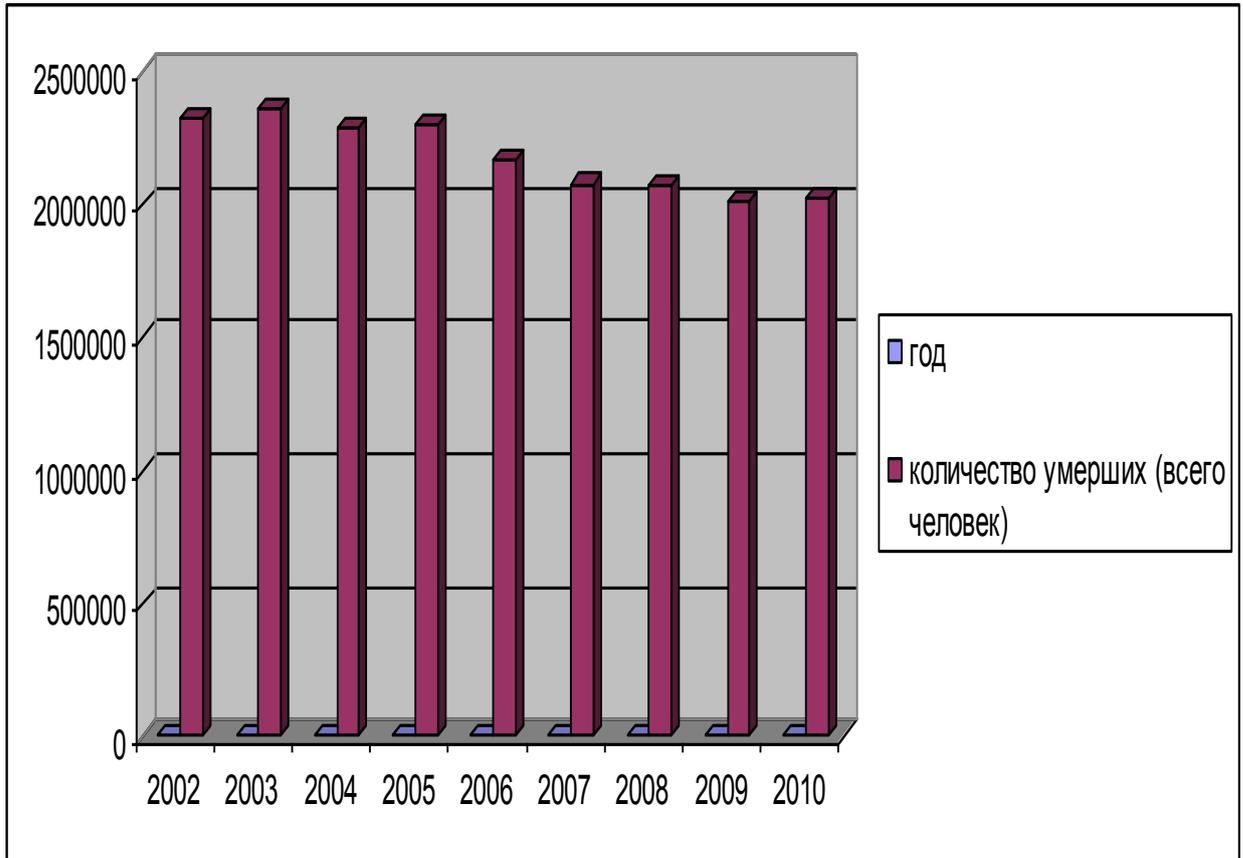
График № 2. Смертность в России.

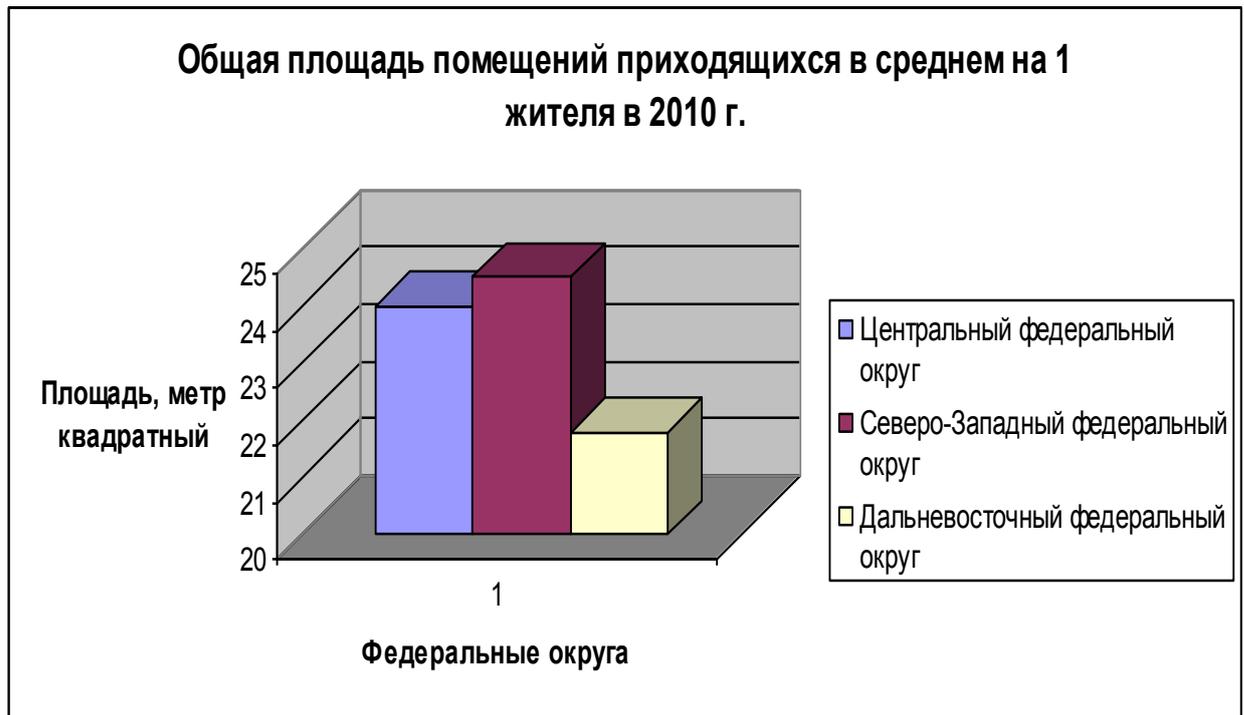
График № 3

График № 4.

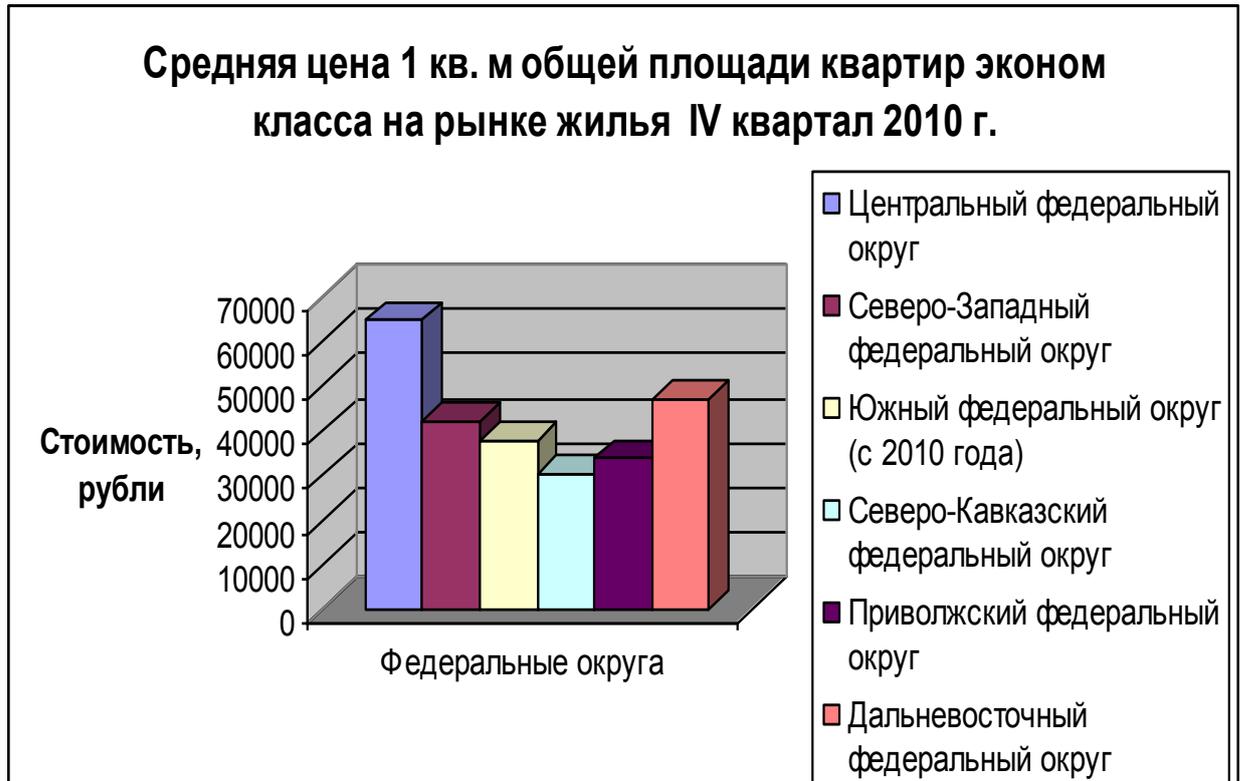


График № 5.