

Нежинская Ксения Сергеевна

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ
ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ (НА ПРИМЕРЕ
ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Работа выполнена в Федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Дальневосточный юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Научный руководитель – **Пархоменко Александр Григорьевич**
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты – **Прудников Анатолий Семенович**
доктор юридических наук, профессор,
Московский университет МВД России
имени В.Я. Кикотя,
ученый секретарь ученого совета

Макаркин Сергей Викторович
кандидат юридических наук, доцент,
Уральский институт ГПС МЧС России,
начальник кафедры организации
надзорной деятельности

Ведущая организация Хабаровский пограничный институт
Федеральной службы безопасности
Российской Федерации

Защита состоится 11 апреля 2015 года в 13:30 часов на заседании диссертационного совета Д 212.298.16, созданного на базе Южно-Уральского государственного университета, по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Южно-Уральского государственного университета <http://susu.ac.ru>

Автореферат разослан «___» _____ 2015 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Н.С. Конева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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

За последнее десятилетие изменилась не только Россия, но и весь мир в целом. Существенно поменявшаяся обстановка в нем видоизменила и угрозы. Ряд угроз потерял былую актуальность, но появились и новые, требующие особого внимания российского государства. Характер внешних угроз, обозначенных в Концепции национальной безопасности Российской Федерации 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 является многоуровневым. Оно включает в себя нормы федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации и нормативно-правовые акты местного самоуправления. Но статистические данные из года в год доказывают несовершенство этих норм. Не является исключением и Дальний Восток России. Именно здесь, сильнее чем где бы то ни было в стране, проявляются негативные демографические тенденции, ведущие 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. Все это обуславливает потребность в индивидуальном подходе при формировании

правовых норм в сфере демографической политики применительно к территории Дальнего Востока.

Из вышеперечисленного следует, что демографическая политика должна стать одним из основных направлений внутренней политики России, проводимых в целях обеспечения национальной безопасности. Принципиально важным моментом проведения данной политики является ее 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 Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов 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 федерального законодательства с региональными нормами. 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 федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации 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. Особого внимания заслуживают работы 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. Выдрина, Ю.А. Дмитриева, И.Г. Дудко, В.Д. Зорькина, Т.Д.

Зражевской, А.Т. Карасева, 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. Полениной, 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. Гущин, 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 демографической политики, заложены в трудах многих отечественных ученых социологов, среди которых: 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. Свидерская, О.Н. Слоботчиков, С.И. Тиводар, Н.Н. Ткаченко, М.А. Харченко, и др. Существует богатый зарубежный опыт по эффективному 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.

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. Цель диссертационного исследования заключается в комплексном конституционно-правовом анализе демографической политики как одного из элементов национальной безопасности, включающем в себя, в том числе, рассмотрение ее исторических и теоретических аспектов, а также выявлении и анализе противоречий и недостатков правового регулирования данной сферы общественных отношений, разработки рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства в исследуемой области.

Достижение указанной цели требует постановки и решения следующих задач:

- 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.

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.). Применение указанных методов позволило исследовать рассматриваемые объекты во взаимосвязи, целостности, всесторонне и объективно, выявить определенные тенденции, сделать обобщения и выводы.

При написании работы был использован междисциплинарный подход, который заключается в рассмотрении вопросов регулирования демографической политики, как с позиций различных юридических наук (теории права, конституционного, административного, семейного права и др.), так и иных сфер гуманитарного знания.

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

Нормативной базой являются положения Конституции Российской Федерации, международных правовых актов, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, подзаконных нормативно-правовых актов, а также 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 авторским теоретическим подходом к содержанию понятий «национальная безопасность», «суверенитет», «демографическая политика», а также 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 ее реализации и эффективности, связанные, прежде всего с индивидуальными особенностями регионов. Сформулированные на основании вышеизложенного предложения и выводы диссертации направлены на дальнейшую оптимизацию правовой системы России, устранение деструктивных факторов и обстоятельств, отрицательно влияющих на эту систему.

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

На защиту выносятся следующие основные положения, являющиеся новыми или содержащие элементы научной новизны:

1. При рассмотрении соотношения понятий «национальная безопасность» и «суверенитет государства» выявлено, что эти понятия соотносятся как часть и целое. Данный вывод основан на анализе 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 элементом 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-правовая политика в демографической сфере», которая 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 путем 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 также необоснованный выбор конкретных форм, методов и правовых акцентов воздействия на те или иные демографические процессы. Предложена классификация демографического законодательства, которая помогла выявить существенные недостатки в механизме его реализации.

5. Обоснована необходимость создания и принятия 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 также 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, предопределяющий конституционную модель российского федерализма – принцип равноправия субъектов Российской Федерации. Умаление данного принципа приводит 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. Данные предложения могут лечь в основу законодательства в других регионах со схожими условиями проживания.

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

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

Положения диссертационного исследования могут использоваться в учебном процессе юридических вузов России по дисциплинам «Конституционное право России», «Теория национальной безопасности», при преподавании специальных курсов по вопросам реализации демографической политики России, а также в практической деятельности органов государственной власти, консультативных и совещательных органов.

Апробация результатов исследования. 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.

Основные результаты диссертационного исследования были отражены в 14 научных статьях и публикациях автора общим объемом свыше 14 п.л., в том числе в 4 статьях в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования основных

положений кандидатских и докторских диссертаций по юридическим специальностям: «Правовое регулирование переселенческой политики на Дальнем Востоке России: опыт начала XX века» (г. Хабаровск, 2011 г.), «Особенности нормативно-правового регулирования демографической политики в государстве с федеративной формой государственного устройства» (г. Нижний Новгород, 2012 г.), «Конституционно-правовые основы национальной безопасности Российской Федерации» (г. Калининград, 2012 г.), «Национальная и демографическая политика как направления обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: проблемы нормативно-правового регулирования и правоприменительной практики» (г. Москва, 2013 г.); а так же двух международных научно-практических конференциях: «Социальная политика России: опыт, тенденции, перспективы» (г. Воронеж, 2012 г.); «Проблемы обеспечения законности и правопорядка в дальневосточном регионе» (г. Хабаровск, 2013 г.) и шести всероссийских научно-практических конференциях: «Актуальные проблемы соблюдения прав личности в правоохранительной деятельности органов внутренних дел» (г. Хабаровск, 2011 г.); «Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина» (г. Уфа, 2011 г.); «Государственная поддержка культуры национальных меньшинств Дальнего Востока как фактор укрепления межнациональных отношений» (г. Хабаровск, 2012 г.); «Социальная политика России: опыт, тенденции, перспективы» (г. Воронеж, 2012 г.); «Полиция России: прошлое настоящее и будущее» (г. Хабаровск, 2012 г.); «Межэтнические и межконфессиональные отношения на Юге России: проблемы политико-правового регулирования» (г. Ростов-на-Дону, 2012 г.); «Проблемы обеспечения законности и правопорядка в дальневосточном регионе» (г. Хабаровск, 2013 г.); «Демографическая безопасность современной России: политико-правовые механизмы обеспечения национальных интересов» (г. Ростов-на-Дону, 2014 г.).

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.

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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, выделяются объект и предмет, определяются цель и задачи исследования, степень разработанности проблемы, нормативно-правовая основа исследования, аргументируется научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Определение конституционно-правовых основ национальной безопасности Российской Федерации как научная проблема» состоит из двух параграфов.

Первый параграф посвящен проблеме определения понятия термина «национальная безопасность». В нем изучены конституционно-правовые основы национальной безопасности России, а также место и роль демографической политики, как одного из основных направлений ее обеспечения.

В работе отмечается, что существует огромное множество интерпретаций понятия «национальная безопасность». Обобщая и анализируя их, диссертант предлагает рассматривать понятие «национальная безопасность» исходя из конституционно закрепленного термина «суверенитет», которое в свою очередь

определяет 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 национальной безопасности.

Таким образом, обеспечение национальной безопасности является необходимым условием сохранения суверенитета государства, а ее 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 также играет большую роль для определения конституционно-правовой базы входящих в нее 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 ее развития.

Во *втором параграфе* автор рассматривает демографическую политику как отдельный вид государственной политики, имеющей собственные законодательство, предмет, объект и субъект регулирования. Исходя из этого, делается вывод, что миграционная, семейная, социальная и иные виды государственной политики, являются только составляющими демографической политики и ни в коем случае не должны подменять ее. В данном случае должна скорее происходить переориентация всей социальной, экономической и прочей общественно-государственной деятельности на интересы реализации демографической политики, нежели подчиненность последней социально-

экономическим и другим государственным целям. Иными словами, вышеуказанное доказывает наличие демографической функции российского государства, которая в свою очередь, так или иначе, пересекается с социальной, экономической, экологической, культурной и иными функциями. Все они взаимно дополняя друг друга, направлены на создание условий для реализации прав и свобод человека и гражданина, повышения уровня и качества жизни. Данный тезис подчеркивает наличие конституционно-правовых основ демографической политики России, несмотря на отсутствие прямого закрепления данной дефиниции в Конституции Российской Федерации.

Анализируя различные подходы к определению понятия «демографическая политика», предлагается уточнить его, изложив следующим образом: демографическая политика – это целенаправленная деятельность государственных и иных органов власти, социальных институтов, должностных лиц, а также личности, направленная на достижение желательного уровня воспроизводства населения.

Рассматривая составляющие демографической политики, указывается на явный недостаток в субъектном составе. Видится настоятельная необходимость выделить еще одну группу субъектов демографической политики – личность. 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.

Далее, рассматривая составляющие демографической политики Российской Федерации, автор выделяет в ней следующие основные аспекты, которые наиболее остро касаются соблюдения конституционных прав человека: миграционный, социально-экономический, экологический, информационный. Таким образом подчеркивается, что неэффективность реализации демографической функции неизбежно ведет к нарушению конституционных прав человека и гражданина.

Изучение зарубежного опыта демографической политики в государствах с федеративной формой устройства показало, что многие проблемы, с которыми

на сегодняшний день столкнулись иностранные государства, являются недопустимыми для России. Более того, появление некоторых из них может послужить прямой угрозой обеспечению национальной безопасности Российской Федерации.

Отсутствие четкого разделения компетенции и согласованности между уже существующими органами в демографической сфере, делает политику народонаселения слабо контролируемой и неэффективной. И самое главное, что практически нет специалистов и научно-теоретической базы на основе, которой бы сформировалось законодательство в демографической сфере. Решение данных проблем, автор видит, в создании, во-первых, рамочного федерального закона о демографии, во-вторых, в формировании научной базы и подготовке специалистов в данной области.

Вторая глава «Конституционно-правовой механизм регулирования отношений в области демографической политики России, как стратегического направления обеспечения ее национальной безопасности» состоит из трех параграфов.

Первый параграф посвящен особенностям нормативно-правового регулирования демографической политики России.

Основываясь на научных трудах А.А. Зелепукина, Н.Н. Ткаченко и др., автор приходит к выводу о необходимости исследования действенности норм демографического законодательства с помощью критерия «эффективность», а не результативность, как это происходит в настоящее время. Так как 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 также 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.

Исходя из этого сделан вывод, 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 также 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.

Отмечается, что познание самого демографического законодательства начинается с его правопонимания, а также методологии, заключающейся в определении принципов, средств, методов и подходов к организации научного исследования, которые необходимы для формирования знаний о конкретных свойствах общественных отношений, вызывающих формирование данной категории. На основе чего исследуются подходы ученых к определению демографического законодательства, а так же приводит классификацию нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения в области демографической политики России.

Исходя из анализа данных нормативно-правовых актов, указывается на практически полное отсутствие отражения государственных мероприятий в области демографической политики на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. Решение этой проблемы автор видит в повышении эффективности деятельности созданного при Президенте Российской Федерации Совета по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, который в свою очередь может помочь в разграничении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами по вопросам касающимся демографической политики России.

Во втором параграфе рассматривается механизм правореализации демографической политики России в кон. XIX – сер. XX вв. Так как, несомненно, обращение к историческому опыту и его подстройка к

современным реалиям, может предрешить возможные ошибки реализации современных новых нормативно-правовых актов.

В первой части параграфа автор обращается к трудам видного государственного и политического деятеля П.А. Столыпина, в которых он не только затронул проблему слабой заселенности Дальневосточных земель, но и отразил факты нарастающей миграции соседей из-за рубежа. 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. 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. Особенности 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;

- 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.

Отмечается, что именно вышеперечисленные особенности законодательства, а также четкий отлаженный механизм реализации

представленных в нем норм, на данном этапе переселенческой политики сделали ее эффективной. Делается вывод, что проводимая властями политика оказалась действенной именно благодаря продуманному механизму реализации государственных программ, а также созданию на местах органов, контролирующих процесс переселения и освоения на новых землях населения.

Делается аргументированный вывод, что основное предназначение социально-экономических прав и свобод человека и гражданина, получивших закрепление в Конституции Российской Федерации, состоит в обеспечении экономической свободы каждого человека, его развития как свободной личности. По большому счету реализация данных прав и свобод имеет колоссальное значение для жизни как отдельного человека, так и всего общества в целом. Ведь от уровня их реализации зависит становление государства как социального и демократического.

Обобщенный исторический материал о степени эффективности нормативно-правовой базы государственной политики 1922 – 1941 гг 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.

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

Третий параграф рассматривает пути оптимизации демографической политики на Дальнем Востоке России.

Бесспорно, 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, автору представляется наглядным через призму особых условий, оказывающих влияние на демографическую обстановку на Дальнем Востоке России. К ним автор относит: сложные подчас суровые природно-климатические условия; очаговый характер освоения территории и как следствие психология так называемого «временщика»; неэффективность политики, основанной на стимулировании дальневосточного населения к развитию и предпринимательству; слабое развитие социальной и транспортной инфраструктуры; более высокие цены и тарифы в социально-экономической сфере чем в среднем по России; сырьевой характер дальневосточной экономики; более выраженные тенденции алкоголизации, наркомании; отдаленность от центральной части России; более низкий уровень денежных доходов по сравнению с другими субъектами Российской Федерации; отрицательные изменения в возрастной структуре населения и т.д.

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 возможность. В конце данного параграфа указывается на необходимость введения дополнительных мер, направленных на преодоление негативных тенденций в демографической сфере в дальневосточном регионе, без которых, по его мнению, дальнейшие государственные меры по стабилизации численности дальневосточного населения будут слабоэффективными.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, предлагаются рекомендации по совершенствованию регионального законодательства, регулирующего демографическую политику Российской Федерации.

Диссертацию завершает **библиография** и **приложения**, которые иллюстрируют материалы исследования.

**РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ ОТРАЖЕНЫ В
СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

**В журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки
Российской Федерации:**

1. Нежинская К.С. Правовое регулирование переселенческой политики на Дальнем Востоке России: опыт начала XX века // *Власть и управление на Востоке России* 2011. № 4 (57). С. 230-236 (0,4 п.л.).

2. Нежинская К.С. Особенности нормативно-правового регулирования демографической политики в государстве с федеративной формой государственного устройства // *Вестник Нижегородской академии МВД России: Юридическая наука и практика*. 2012. № 1 (17). С. 303-306 (0,3 п.л.).

3. Нежинская К.С. Баринов Д.А. Конституционно-правовые основы национальной безопасности Российской Федерации // *Вестник Калининградского юридического института МВД России*. 2012. С. 30-36 (0,7 п.л.).

4. Нежинская К.С. Национальная и демографическая политика как направления обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: проблемы нормативно-правового регулирования и правоприменительной практики // *Юридический мир*. 2013. № 3. С. 64-68 (0,3 п.л.).

В иных изданиях:

5. Нежинская К.С. Опыт правового регулирования демографической политики России на Дальнем Востоке в 1920-1940 годы // *Вестник Дальневосточного юридического института МВД России*. 2011. № 2 (21). С.103-108 (0,3 п.л.).

6. Баринов Д.А., Нежинская К.С. Правовые основы демографической безопасности как направления национальной безопасности России // Учебное пособие. Хабаровск, 2013 (6 п.л.).

7. Нежинская К.С. Обеспечение прав человека и законности в деятельности Федеральной миграционной службы // сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы соблюдения прав личности в правоохранительной деятельности органов внутренних дел». Хабаровск. 2011. С. 211-214 (0,3 п.л.).

8. Нежинская К.С. Баринов Д.А. Безопасность личности и права человека: проблемы демографической политики на Дальнем Востоке России // сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина». Уфа. 2011. С. 90-96 (0,7 п.л.).

9. Нежинская К.С. Государственная политика в отношении национальных меньшинств как одна из составляющих демографической безопасности России // сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции «Государственная поддержка культуры национальных меньшинств Дальнего Востока как фактор укрепления межнациональных отношений». Хабаровск. 2012. С. 19-27 (0,3 п.л.).

10. Нежинская К.С. Правовые методы воздействия на рождаемость // сборник материалов международной научно-практической конференции «Социальная политика России: опыт, тенденции, перспективы». Воронеж. 2012. С. 159-163 (0,3 п.л.).

11. Нежинская К.С. Место и роль полиции России в механизме противодействия экстремистской деятельности среди молодежи в условиях демографического кризиса // сборник материалов научно-практической конференции «Полиция России: прошлое настоящее и будущее». Хабаровск. 2012. С. 144-148 (0,3 п.л.).

12. Нежинская К.С. Политика российского государства, направленная на регулирование общественных отношений возникающих в сфере этнического и

конфессионального взаимодействия различных наций // Всероссийская научно-теоретическая конференция «Межэтнические и межконфессиональные отношения на Юге России: проблемы политико-правового регулирования». Ростов-на-Дону. 2012. С. 56-60 (п.л. 0,3).

13. Нежинская К.С. Роль Министерства внутренних дел российской Федерации в обеспечении отдельных видов демографической безопасности // международная научно-практическая конференция «Проблемы обеспечения законности и правопорядка в дальневосточном регионе». Хабаровск. 2013. С. 158-162 (0,3 п.л.).

14. Нежинская К.С. Основы демографической политики Российской Федерации // материалы Всероссийской научно-практической конференции «Демографическая безопасность современной России: политико-правовые механизмы обеспечения национальных интересов». Ростов-на-Дону. 2014. С. 18-19. (0,1 п.л.).