

М. В. Немытина<sup>1</sup>

### ПОИСК БАЛАНСА ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В РЕГУЛИРОВАНИИ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Регулирование миграционных процессов официально признано одним из приоритетов политики российского государства. Миграция в России последние 15 лет носит массовый характер. Наша страна занимает второе место в мире после США по количеству принятых ею мигрантов (35 и 13,5 млн чел. соответственно<sup>2</sup>).

Будучи значимым фактором на всем пути исторического развития России, миграция только в начале 1990-х годов стала восприниматься как явление, требующее собственного правового регулирования, как самостоятельное направление политики государства. Вместе с тем за это время в правовом регулировании миграционных процессов в России успели обозначиться три периода:

- 1) период либерализации отношений в сфере миграции — с начала 1990-х до 2001 года;
- 2) период усиления роли государства в регулировании миграционных процессов — 2002–2006 годы;
- 3) поиск баланса публичных и частных интересов в сфере миграции — начиная с 2007 года и далее.

*Первый период* можно охарактеризовать как либеральный: регламентация права на свободу передвижения, доступность приобретения российского гражданства по сравнению с гражданством других государств, защита прав беженцев и вынужденных переселенцев<sup>3</sup>. В соответствии с Указом Президента РФ от 14 июня 1992 года в России появилось ведомство, которое напрямую было призвано заниматься проблемами миграции, — Федеральная миграционная служба и ее территориальные органы<sup>4</sup>. Шло сосредоточение полномочий в федеральном центре, сопровождавшееся частыми структурными изменениями при отсутствии четкого разграничения компетенции между звеньями государственного аппарата, действовавшими в сфере миграции. В качестве основных направлений в правовом регулировании миграционных процессов в этот период можно выделить: реализацию права на свободу

передвижения; защиту прав беженцев и вынужденных переселенцев.

Таким образом, сначала предпочтение было отдано интересам человека, которые реализовывались в юридическом отношении через его права и свободы. Вместе с тем, как показывает российский опыт регулирования миграционных процессов, широкая, подчас не подкрепленная гарантиями регламентация прав и свобод человека и гражданина в законодательстве ведет к обратному — ограничениям их на практике.

Считается, что пик миграционных процессов в России пришелся на середину 1990-х годов. В этот период в стране было 240 тыс. только официально зарегистрированных беженцев<sup>5</sup>. Это лица, которые в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находятся вне страны своей гражданской принадлежности, не могут пользоваться защитой этой страны или не желают пользоваться ее защитой вследствие таких опасений<sup>6</sup>. Если приток мигрантов в Россию из стран СНГ и Балтии в 1994 году достиг 914,6 тыс. человек, то в 2000-м он составил 266,9 тыс., а в 2001 и 2002-м — уже 123,7 тыс. и 124,3 тыс.<sup>7</sup> На этом фоне наблюдался рост антииммигрантских настроений в российском обществе, особенно в регионах, где был большой приток мигрантов.

*Второй период* ознаменовался резким усилением роли государства в регулировании миграционных процессов. Принимается новый закон о гражданстве Российской Федерации, в соответствии с которым порядок получения российского гражданства для бывших сограждан стал таким же, как и для граждан дальнего зарубежья, требующим получения вида на жительство.

Ужесточается контроль за лицами, въезжающими в страну, вводятся миграционные карты, разрешения на временное проживание, квоты для иностранных граждан на временное проживание и занятие трудовой деятельностью на территории Российской Федерации<sup>8</sup>. Полномо-

<sup>1</sup> Заведующая кафедрой теории и истории государства и права Российского университета дружбы народов (Москва), доктор юридических наук, профессор.

<sup>2</sup> См.: Весь мир. Журнал для пассажиров авиакомпании «Аэрофлот». 2005. № 4/54. С. 22.

<sup>3</sup> См.: Конституция РФ от 12 декабря 1993 г.: Ст. 6, 27, 62; Закон РФ от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве Российской Федерации»; Закон РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»; Закон РФ от 19 февраля 1993 г. «О беженцах»; Закон РФ от 19 февраля 1993 г. «О вынужденных переселенцах».

<sup>4</sup> Сборник актов Президента РФ и Правительства РФ. 1992. № 25. Ст. 422.

<sup>5</sup> См.: Убежище. Вестник УВКБ ООН в Российской Федерации. 2004. Апрель–июнь. С. 2.

<sup>6</sup> См.: Ст. 1 Конвенции 1951 г. о статусе беженцев; ст. 1 Закона РФ от 19 февраля 1993 г. «О беженцах».

<sup>7</sup> См.: Убежище. Вестник УВКБ ООН... С. 6.

<sup>8</sup> См.: Закон РФ от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации»; Закон РФ от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 30 октября 2002 г. № 782 «Об утверждении квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Фе-

чия в сфере миграции передаются в ведение Министерства внутренних дел Российской Федерации<sup>1</sup>. Регулирование миграционных процессов продолжает осуществляться из федерального центра, но при этом несколько возрастает роль субъектов. Так, например, предусматривается участие субъектов в распределении квот на занятие иностранными гражданами трудовой деятельностью на территории Российской Федерации.

Однако ужесточение контроля со стороны российского государства за миграционными процессами не дало желаемого результата. Напротив, привело к значительному росту нелегальной составляющей миграции. По официальным оценкам МВД России, количество незаконных мигрантов (лиц с неопределенным правовым статусом) на тот период составляло 5 млн человек<sup>2</sup>. Международные эксперты считают эту цифру реалистичной, подтвержденной данными их исследований. Правда, данные о состоянии нелегальной миграции в Российской Федерации различаются, и по некоторым оценкам она насчитывала в тот период до 16 млн человек<sup>3</sup>.

Наблюдается усиление роли государства в правовом регулировании миграционных процессов, которое было сопряжено с ограничением прав и свобод личности. Становится очевидным, что преобладание публичных функций государства над правами и свободами человека, чрезмерно жесткие меры регулирования миграционных процессов создали реальную угрозу выхода миграции из-под контроля, превращения ее в неуправляемый процесс, который сам по себе может негативно влиять на ситуацию в стране.

*Третий период* условно можно охарактеризовать как поиск баланса публичных и частных интересов в регулировании миграционных процессов. На фоне усиления роли государства в регулировании миграционных процессов в обществе растет осознание того, в какой «демографической яме» может оказаться Россия в обозримом будущем. Констатируются процессы депопуляции — преобладание смертности над рождаемостью: ежегодно в стране умирает более 2 млн человек, естественная убыль составляет 800–900 тыс., при этом численность трудоспособного населения уменьшается на 1 млн<sup>4</sup>.

Уже сейчас на одного человека в нашей стране приходится 14 га территории<sup>5</sup>. На фоне подъема российской экономики ощущим дефицит трудовых ресурсов. Если в 2000 году испытывали дефицит труда 6 % российских предприятий, то в 2001-м — 27 %<sup>6</sup>. При существующем крайне неравномерном распределении населения по территории страны в ряде регионов России наблюдается особый дефицит трудовых ресурсов.

И в связи с этим наблюдающийся в стране миграционный прирост населения российским обществом начинает восприниматься как позитивный фактор. Оказывается, что есть еще национальный резерв — этнические русские, оставшиеся после распада СССР за пределами России. Да

дерацию в целях осуществления трудовой деятельности»: Приказ Министерства труда и социального развития РФ от 29 ноября 2002 г. № 238, Министерства внутренних дел РФ от 29 ноября 2002 г. № 1205, Министерства экономического развития и торговли РФ от 29 ноября 2002 г. № 397 «О распределении по субъектам Российской Федерации утвержденной Правительством Российской Федерации на 2003 год квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности».

<sup>1</sup> Приказ Министерства внутренних дел РФ от 15 мая 2002 г. № 445 «Об утверждении Положения о Федеральной миграционной службе Министерства внутренних дел Российской Федерации».

<sup>2</sup> См.: Там же.

<sup>3</sup> Данные Международной организации труда. См.: Палкина Н. Рабская доля мигрантская (О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ) // Экономика и жизнь. 2006. № 12.

<sup>4</sup> См.: Демографическая ситуация: реальность и иллюзии // Персоны влияния. Информационно-аналитический журнал. 2007. № 1–2 (8). С. 19.

<sup>5</sup> См.: Там же. С. 23.

<sup>6</sup> См.: Убежище. Вестник УВКБ ООН... С. 6.

и мигранты других национальностей из постсоветских стран, являвшиеся в недалеком прошлом вместе с нами гражданами одной большой страны, вполне могут адаптироваться в российских условиях.

В июле 2006 года были внесены поправки в Закон РФ от 24 мая 1999 года «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». Под категорию «соотечественники за рубежом» подпадают в том числе «лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР», «выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность» (ч. 2. ст. 1 Закона). Им предоставляется возможность «осуществлять свободный выбор места жительства или права на возвращение в Российскую Федерацию» (ч. 2 ст. 5 Закона). Государство Российская Федерация берет на себя обязательства оказывать соотечественникам поддержку в экономической и социальной областях (ст. 16 Закона).

Указом Президента РФ от 22 июня 2006 года утверждена Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Распоряжением Правительства РФ от 2 октября 2006 года утверждена Программа работы с соотечественниками за рубежом на 2006–2008 года. Постановлением Правительства РФ от 25 июня 2007 года утверждено Положение об организации работы с соотечественниками, проживающими за рубежом и желающими добровольно переселиться в Российскую Федерацию.

Наиболее перспективный путь осуществления государством и обществом правового регулирования миграционных процессов — это поддержание баланса публичных и частных интересов. Под публичными интересами следует понимать интересы публичных образований (Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований). Частные интересы в данном контексте интерпретируются в смысле обладания ими человеком как частным лицом. Частные интересы индивида могут воплощаться в жизнь через совокупность принадлежащих ему прав и свобод.

Гармонизацию частных и публичных интересов можно рассматривать и как методологический подход, который в силу его универсальности позволяет объяснять и прогнозировать происходящие в обществе и государстве процессы. Данный подход, надо полагать, имеет отношение не только к праву, но и к другим областям научных знаний.

Если в поиске баланса публичных и частных либо, наоборот, частных и публичных интересов не замыкаться только на юридической составляющей, а соединить с юриспруденцией знания и подходы из области истории, социологии, демографии, экономики, то можно достичь ощутимых результатов. Но давно всеми осмысленная в теории необходимость преодоления разобщенности между различными областями знаний и проведения междисциплинарных исследований на практике оказывается трудно достижимой.

Заметим, что в современном понимании права уровень правового регулирования должен оцениваться не в плане наращивания количества законодательных и иных нормативных актов, максимального охвата ими общественных отношений в определенной сфере, даже не в смысле качества этих актов (согласованность норм, уровень юридической техники, минимизация пробельности и коллизийности в законодательстве), а в русле обеспечения и защиты прав человека, соблюдения общепризнанных принципов права. Права человека, причем не в плане

регламентации на законодательном уровне, а в плане реализации их в практике применения — основной критерий, позволяющий оценить качество правового регулирования.

Правовое регулирование миграционных процессов представляет собой лишь небольшую часть осуществляемого государством и обществом регулирования. Вместе с тем оно является достаточно благодатной средой как для научного, так и для практического поиска.

Это обусловлено как минимум тремя факторами: а) новизной общественных отношений в сфере миграции, когда не приходится тратить силы на преодоление давно сложившихся моделей правового регулирования и устоявшихся стереотипов правового сознания; б) существующими внутри общества колоссальными потребностями в создании так или иначе «завязанных на миграцию» моделей правового регулирования (решение

демографических проблем общества, реализация права на свободу передвижения, рынок трудовых ресурсов и т. д.); в) наличием такой значимой составляющей миграционных процессов, как вынужденная миграция, когда права вынужденных мигрантов (переселенцев и беженцев) подлежат преимущественной защите, в последнем случае — со стороны международного сообщества, а это предполагает соответствие внутригосударственного регулирования международным стандартам в области прав человека.

Для современного российского права характерна тенденция, связанная с соединением внутренних устремлений человека к реализации прав и свобод и идущих от государства установок на обеспечение правопорядка нормами позитивного права. И здесь можно усмотреть поиск баланса частных и публичных интересов, найти точки соприкосновения интересов государства и личности.