



**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МВД России)**

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«ВСЕРОССИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(ВНИИ МВД России)**

ул. Поварская, 25, стр. 1, г. Москва, 121069
<https://внии.мвд.рф>; e-mail: vnii_mvd@mvd.gov.ru

НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ЦЕНТР № 4
по исследованию проблем административно-правовой
деятельности органов внутренних дел

Аналитический материал с предложениями
**«Актуальные проблемы реализации миграционной политики
Российской Федерации»**

(п. 5.2.3 НИР-2019, п. 6.8 ПНО МВД России на 2019 г.)

(авторский коллектив НИЦ № 4: заместитель начальника НИЦ № 4 – начальник 1 отдела кандидат юридических наук, доцент полковник полиции А.Н. Сандугей; главный научный сотрудник 1 отдела доктор юридических наук, доцент С.Л. Нудель; ведущий научный сотрудник 1 отдела кандидат юридических наук подполковник полиции Н.Ю. Колчевская; старший научный сотрудник 1 отдела майор полиции М.П. Банаева; научный сотрудник 3 отдела кандидат юридических наук капитан полиции М.В. Анисифорова; научный сотрудник 1 отдела капитан полиции Н.Ю. Венецкая)

МОСКВА – 2019

Оглавление

Общие положения	3
Введение.....	4
1. Ретроспективный анализ документов стратегического планирования Российской Федерации в сфере миграции	6
2. Организационные проблемы обеспечения миграционной политики Российской Федерации.....	20
3. Проблемы информационно-аналитического обеспечения миграционной политики Российской Федерации.....	30
4. Проблемы правового обеспечения миграционной политики Российской Федерации.....	39
Приложение. Экспертное заключение о состоянии общей нагрузки на специалистов подразделений МВД России по вопросам миграции, задействованных в оказании государственных услуг в сфере миграции в 2018 году	56

Общие положения

Аналитический материал с предложениями «Актуальные проблемы реализации миграционной политики Российской Федерации» (далее – аналитический материал) подготовлен по заявке ГУВМ МВД России (исх. от 12.09.2018 № 20/35002) в соответствии с пунктом 5.2.3 плана НИР ФГКУ «ВНИИ МВД России» на 2019 г. и пунктом 6.8 ПНО МВД России на 2019 г.

Авторским коллективом проведен ретроспективный и сравнительно-правовой анализ состояния документов стратегического планирования, отражены правовые, организационные, а также проблемы информационного обеспечения отечественной миграционной политики, изучена соответствующая практика правоприменительной деятельности территориальных органов ФМС России и органов внутренних дел в сфере миграции.

В аналитическом материале сформулированы предложения по совершенствованию миграционного законодательства Российской Федерации, содержанию документов государственного стратегического планирования, информационных и организационных основ обеспечения миграционной политики.

Аналитический материал подготовлен при информационной поддержке СПС «Консультант Плюс» и может быть использован при подготовке документов государственного стратегического планирования в сфере миграции, а также иных нормативных правовых актов, регулирующих сферу миграционных отношений, и в организации правоприменительной деятельности органов внутренних дел в сфере миграции.

Введение

В основе любой политики, в том числе миграционной, лежит ключевая идея (система официальных взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности в определенной сфере или области государственного управления), имеющая концептуально обоснованные цели. Механизм материализации соответствующей миграционной доктрины (концепции) представляет собой систему форм и методов административно-правового воздействия на миграционные процессы, которая определяется стратегией реализации миграционной политики и конкретизируется в документах стратегического планирования.

На различных исторических этапах развития общества и государства в зависимости от социально-экономической (демографической, миграционной) ситуации государственная миграционная доктрина подвергается изменениям. Ее трансформация обусловлена разнообразными факторами социального, природного и техногенного характера. Однако, несмотря на происходящие детерминации, доктрина миграционной политики государства изменяется в пределах двух основных векторов, внутреннего и внешнего. В современных условиях именно проблемы внешней миграционной политики являются наиболее актуальными для большинства государств. В то же время для Российской Федерации, обладающей непропорционально заселенной большой территорией, не менее важно совершенствование внутренней миграционной политики.

В рамках реализации государственной миграционной политики Российская Федерация «участвует в международном сотрудничестве по регулированию процессов миграции, обеспечению прав трудящихся-мигрантов, в том числе по созданию оптимальных форм и механизмов их интеграции в общество принимающей страны, установлению условий предоставления гражданства, убежища от преследований; отвергает использование миграционных процессов в политических целях»¹.

В этой связи особую роль в вопросах формирования и реализации внешней миграционной политики Российской Федерации, гармонизации соответствующих норм миграционного законодательства играет ее участие в интеграционных процессах в рамках Союзного государства², государств – участников СНГ³, государств – членов ЕАЭС, а также в решении проблем общемировых тенденций глобализации⁴.

¹ См.: пункт 37 Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640 // Собрание законодательства РФ. 05.12.2016. № 49. Ст. 6886.

² См.: Постановление № 23 Совета Министров Союзного государства «Об Основных направлениях миграционной политики на территории государств-участников Договора о создании Союзного государства» (Принято 29.10.2005) // СПС «Консультант Плюс».

³ См.: Решение Совета глав государств СНГ «О Концепции сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции» (Принято в г. Астане 16.09.2004) // СПС «Консультант Плюс».

⁴ Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции (Утвержден на Межправительственной конференции ООН 10 декабря 2018 г. в г. Марракеш).

Что касается внутренней миграционной политики Российской Федерации, то она традиционно основана на приоритетах пространственного развития⁵, совершенствовании системы расселения и размещения производительных сил на территории Российской Федерации⁶.

Независимо от векторов государственной миграционной политики, в настоящее время ее общие цель, принципы, задачи и основные направления определены Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы»⁷ (далее – Концепция, Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы).

На основании положений Концепции реализация отечественной миграционной политики осуществляется в соответствии с принципами демократического правового государства, установленными Конституцией Российской Федерации, и общепризнанными принципами и нормами международного права, а также с учетом принципов, определенных в стратегических документах⁸.

При этом в качестве основных механизмов реализации миграционной политики Концепция определяет:

а) осуществление на плановой основе мер по реализации миграционной политики;

б) представление Президенту Российской Федерации ежегодного доклада Правительства Российской Федерации о ходе реализации миграционной политики;

в) обеспечение качественной профессиональной подготовки должностных лиц государственных органов, занимающихся вопросами миграции;

г) объективное информационное освещение вопросов миграции и реализации миграционной политики⁹.

⁵ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 18.02.2019. № 7 (часть II). Ст. 702.

⁶ См.: Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 16.01.2017. № 4. Ст. 637.

⁷ Собрание законодательства РФ. 05.11.2018. № 45. Ст. 6917.

⁸ К таковым документам относятся: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года, Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Концепция демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года, Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года // См.: пункты 3 и 19 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы.

⁹ См.: пункт 34 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы.

1. Ретроспективный анализ документов стратегического планирования Российской Федерации в сфере миграции

Миграционная политика, являясь частью социально-экономической (демографической) политики государства¹⁰, определяет основные направления деятельности государственных и общественных институтов в рассматриваемой сфере общественных отношений. Соответствующая деятельность охватывает такие непосредственно связанные с миграцией сферы государственного управления, как экономика, оборона, безопасность, внутренние дела, внешние сношения, социальная политика и др.

В зависимости от приоритетности проблем в той или иной сфере государственного управления, требующих принятия политически важных решений по вопросам миграции, осуществляется корректировка необходимых документов стратегического планирования, что влечет за собой неизбежность последовательных изменений правовых и организационных механизмов реализации миграционной политики.

Данный алгоритм совершенствования миграционной системы, включая нормативные правовые акты, необходимые для регулирования общественных отношений в сфере миграции, имеющих стратегическое значение для государства, представляется обоснованным и наиболее оптимальным.

Вместе с тем, как показывают результаты исторического анализа, на первоначальном этапе формирования миграционной политики современной России совершенствование миграционного законодательства опережало разработку и принятие соответствующих документов на федеральном уровне. В начале 90-х годов прошлого столетия цели миграционной политики определялись не только с учетом миграционной ситуации, но и в рамках исполнения международных обязательств Российской Федерации. В частности, первоочередной целью государственной миграционной политики длительное время являлось «преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, а также обеспечение гуманного отношения к лицам, ищущим убежища на территории Российской Федерации»¹¹.

При этом концепция первой Федеральной миграционной программы и сфера ее действия разрабатывались в соответствии с задачами по реализации уже принятых законов «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах».

Следует отметить, что в этот период формирования российской миграционной политики наблюдался и вполне последовательный процесс планирования законотворческой деятельности, учитывающий динамичные

¹⁰ Демографическая политика Российской Федерации направлена на регулирование внутренней и внешней миграции и улучшение на этой основе демографической ситуации в стране. См.: Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 15.10.2007. № 42. Ст. 5009.

¹¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 г. № 1668 «О Федеральной миграционной программе» // Собрание законодательства РФ. 29.08.1994. № 18. Ст. 2065.

Примечательно, что данный документ утратил силу лишь в 2016 году связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 7 декабря 2016 г. № 656 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации».

изменения в сфере трудовой миграции и иммиграции иностранных граждан. Например, Программой социальных реформ в Российской Федерации на период 1996 – 2000 годов предусматривалась разработка федеральных законов «Об иммиграции в Российскую Федерацию», а также «О порядке привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы»¹².

В целом системный анализ документов стратегического планирования федерального уровня в сфере миграции позволяет выделить четыре периода (этапа) формирования государственной миграционной политики Российской Федерации. Первый длился с 1992 по 2003 год, его окончание ознаменовано утверждением Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации¹³. Второй этап включает период между 2003 и 2012 годами, в конце которого была принята Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года¹⁴.

Третий этап – период действия «первой редакции» Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, который закончился в 2018 году. С 2019 года в результате утверждения Президентом Российской Федерации последней редакции концепции государственной миграционной политики¹⁵ началась новая веха в истории развития миграционной политики Российской Федерации.

Анализ действовавших в период с 1992 по 2003 год документов государственного стратегического планирования в сфере миграции позволяет сделать вывод об отсутствии комплексного подхода к их разработке. Политико-правовые предписания в сфере реализации миграционной политики были фрагментарно включены в различные документы социально-экономического, демографического и национального планирования. В основе действовавших документов отсутствовал основополагающий нормативный правовой акт, определяющий миграционную доктрину (концепцию) Российской Федерации. При этом в документах стратегического планирования в сфере национальной безопасности вопросам миграции не уделялось достаточного внимания. Основные акценты в них расставлялись лишь на одном из ее видов. В частности, неконтролируемая миграция в концепциях национальной безопасности Российской Федерации рассматривалась как явление, «способствующее усилению национализма, политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и создающее условия для возникновения

¹² Однако поставленные задачи так и не были реализованы законодателем. См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. № 222 «О Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996 - 2000 годов» // Собрание законодательства РФ. 10.03.1997. № 10. Ст. 1173.

¹³ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г. № 256-р «О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 10.03.2003. № 10. Ст. 923.

¹⁴ См.: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утверждена Президентом Российской Федерации от 8 июня 2012 г. № Пр-1490 // СПС «Консультант Плюс».

¹⁵ См.: Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // Собрание законодательства РФ. 05.11.2018. № 45. Ст. 6917.

конфликтов»¹⁶. Иные виды (формы) миграционных процессов, требующие пристального внимания законодателя с позиции обеспечения национальной безопасности, в этих документах не учитывались.

Наряду с недостатками рассматриваемой системы документов стратегического планирования в ненормативном состоянии находился основополагающий понятийный аппарат миграционной сферы, зафиксированный лишь в Федеральной миграционной программе¹⁷. При этом совершенно очевидно, что определения, раскрывающие сущность миграции и содержание общественных отношений в этой сфере, должны были быть закреплены на законодательном уровне.

Представляется, что сложившаяся ситуация во многом была обусловлена положениями Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», который носил рамочный характер и при этом не учитывал вопросов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности¹⁸.

Вместе с тем в этот период реализации миграционной политики было утверждено наибольшее число программных документов в сфере миграции.

Так, в соответствии с Республиканской долговременной программой «Миграция» приоритетными направлениями миграционной политики России с 1992 года являлись:

«защита прав и интересов граждан Российской Федерации, проживающих как на ее территории, так и за ее пределами, в соответствии с принятой Верховным Советом Российской Федерации Декларацией прав и свобод человека и гражданина и Законом Российской Советской Федеративной Социалистической Республики «О гражданстве РСФСР»;

управление миграционными процессами в Российской Федерации, регулирование въезда и выезда мигрантов в Россию, оказание помощи беженцам и вынужденным переселенцам;

содействие социально-экономической адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации путем создания законных и гуманных условий приема и размещения;

¹⁶ См.: Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации».

¹⁷ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 10 ноября 1997 г. № 1414 «О федеральной миграционной программе на 1998-2000 годы» // Собрание законодательства РФ. 24.11.1997. № 47. Ст. 5406.

¹⁸ Нормами данного Федерального закона определялись цели и содержание системы государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации и программ социально-экономического развития Российской Федерации. При этом в программах социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу должны были отражаться инвестиционная и структурная, аграрная, экологическая, социальная, региональная экономическая, а также внешнеэкономическая политика. Иных видов политики пункт 8 статьи 4 рассматриваемого Федерального закона не предусматривал. См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 10 ноября 1997 г. № 1414 «О федеральной миграционной программе на 1998-2000 годы».

осуществление сотрудничества с международными организациями в области миграции населения»¹⁹.

Примечательно, что в соответствии с задачами по реализации Федеральной миграционной программы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 г. № 1668, в этом же году была утверждена Межведомственная программа мер по регулированию миграции научных и научно-технических кадров.

Целью программы определялась «защита научного и научно-технического потенциала России, сведение к минимуму негативных последствий для экономики, науки, образования и культуры страны от выезда ученых за рубеж и перехода их в другие сферы деятельности путем создания благоприятных социально-экономических, организационных, материально-технических и правовых условий труда и жизни ученых и специалистов в России, их эффективного участия в международном научном процессе»²⁰.

Характерно, что разработка рационального механизма управления процессами миграции научно-технических кадров и осуществление его эффективного функционирования по-прежнему остается одной из важнейших задач государственного программирования в сфере миграции.

В рассматриваемый период в целях обеспечения реализации государственной миграционной политики в Российской Федерации утверждается Федеральная миграционная программа на 1998 – 2000 годы, которая корректируется в 2000 году²¹. Однако на этом реализация общих подходов к программированию миграционных процессов в Российской Федерации приостанавливается²².

В 2003 году впервые утверждается «доктринальный» документ в рассматриваемой сфере общественных отношений – Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации²³.

Наименование данного документа, хотя и не соответствовало в полной мере предмету доктрины (концепции) миграционной политики Российской Федерации, но его содержание в определенной части восполняло недостающие элементы в ранее утвержденных документах государственного стратегического планирования в сфере миграции. При этом данным документом был заполнен информационный вакуум в ряде вопросов государственной миграционной

¹⁹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 1992 г. № 327 «О Республиканской долговременной программе «Миграция» // СПС «Консультант Плюс».

²⁰ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 1994 г. № 1261 «О Межведомственной программе мер по регулированию миграции научных и научно-технических кадров» // Собрание законодательства РФ. 28.11.1994. № 31. Ст. 3279.

²¹ Срок реализации Федеральной миграционной программы был продлен на 2001 год Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2000 г. № 1034 // СПС «Консультант Плюс».

²² На основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 11 января 2001 г. № 26-р Минфедерации России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти было поручено разработать и представить во II квартале 2001 г. в установленном порядке в Правительство РФ проект федеральной миграционной программы на 2002 – 2005 годы. Однако соответствующая Федеральная миграционная программа так и не была утверждена.

²³ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г. № 256-р «О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 10.03.2003. № 10. Ст. 923.

политики, неоднократно упоминавшихся до начала 2000-х годов в различных документах стратегического планирования²⁴.

Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации представляла собой систему взглядов на содержание и основные направления деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области управления миграционными процессами. Иначе говоря, ее можно было бы охарактеризовать как концепцию административной политики в сфере миграции²⁵.

Поскольку в указанной Концепции речь шла о системе взглядов на содержание и основные направления деятельности органов государственной власти в области управления миграционными процессами, а не о стратегических приоритетах, целях и мерах внутренней и внешней миграционной политики, в рассматриваемых документах того периода продолжали наблюдаться определенные разночтения.

Концепция целями регулирования миграционных процессов в Российской Федерации определяла «обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, национальной безопасности Российской Федерации, удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рациональное размещение населения на территории страны, использование интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания Российской Федерации». В свою очередь, Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 - 2008 гг.) предусматривалось, что «главными целями миграционной политики являются содействие устойчивому росту экономики и сбалансированному социальному развитию страны, соблюдение интересов национальной безопасности и профилактика международного терроризма посредством регулирования миграционных процессов»²⁶.

При этом совершенно очевидно, что разработчиками целей миграционной политики Российской Федерации должно было учитываться положение первого пункта статьи 7 Конституции Российской Федерации, которое гласит:

²⁴ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 1995 г. № 439 «О Программе Правительства Российской Федерации "Реформы и развитие российской экономики в 1995 - 1997 годах». Программа включала раздел «7.6. Государственная миграционная политика».

В последующем Программа социальных реформ в Российской Федерации на период 1996 – 2000 годы также включала раздел «V. Миграционная политика».

Основной целью миграционной политики провозглашалось преодоление стихийного развития миграции, выработка рычагов воздействия на этот процесс, снижение негативных последствий для общества и государства, повышение эффективности использования потенциала мигрантов.

Главным принципом миграционной политики определялся приоритет государственных интересов в ходе ее реализации и при разработке иммиграционного законодательства // См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. № 222 «О Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996 - 2000 годов».

²⁵ Тем не менее, ее содержание раскрывало миграционную ситуацию, цели, принципы и задачи регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, а также основные направления деятельности органов государственной власти по их регулированию на неопределенный период времени.

²⁶ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р «О Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 - 2008 годы)».

«Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

Следует отметить, что в начале 2000-х годов на федеральном уровне начинают выработываться механизмы государственного регионального стратегического планирования в сфере миграции²⁷, что неизбежно повлекло за собой развитие соответствующей системы документов стратегического планирования на уровне субъектов Российской Федерации.

Это было обусловлено тем, что на рубеже XX века в 40 крупнейших городских агломерациях Российской Федерации стала устойчиво возрастать численность населения (в настоящее время превысила 73 млн. человек). Одновременно усиливался отток населения из Восточной Сибири и северных районов европейской части Российской Федерации, с Дальнего Востока.

В последнее время решение существующих проблем было найдено за счет комплексного подхода к формированию государственной политики регионального развития Российской Федерации²⁸.

Как указывается в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, «на фоне роста демографической нагрузки на трудоспособное население и возрастающей миграционной подвижности отмечается стабилизация численности населения в большинстве субъектов Российской Федерации»²⁹.

В период действия рассматриваемой Концепции модернизируются подходы к проблемным вопросам демографического развития Российской Федерации. В 2007 году на смену Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года приходит Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года³⁰. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №

²⁷ См., например: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 июня 2002 г. № 765-р «О Стратегии экономического развития Сибири»; Постановление Правительства Российской Федерации от 19 марта 2002 г. № 169 «О Федеральной целевой программе "Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996 - 2005 и до 2010 года»; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 октября 2011 г. № 1757-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года».

²⁸ Совершенствование механизмов регулирования внутренней миграции предполагается осуществлять посредством стимулирования внутренней миграции с учетом прогнозируемых потребностей регионов и муниципальных образований в трудовых ресурсах за счет организационной и финансовой поддержки социально-бытового обустройства граждан, включая предоставление налоговых льгот, а также за счет опережающего развития рынка доступного арендного жилья. // См. Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

²⁹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 7 (часть II). Ст. 702.

³⁰ Демографическая политика Российской Федерации направлена на увеличение продолжительности жизни населения, сокращение уровня смертности, рост рождаемости, регулирование внутренней и внешней миграции, сохранение и укрепление здоровья населения, и улучшение на этой основе демографической ситуации в стране. // См.: Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года».

1662-р утверждается Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года³¹.

В 2009 году взамен упраздненной Концепции национальной безопасности Российской Федерации³² принимается соответствующая Стратегия до 2020 года. Одними из главных стратегических рисков и угроз национальной безопасности в экономической сфере на долгосрочную перспективу продолжают определять «сохранение условий незаконной миграции»³³.

Вплоть до середины 2012 года в Российской Федерации сохраняется потребность обозначения стратегических ориентиров миграционной политики во взаимосвязи с ожидаемыми перспективами экономического, социального, демографического и пространственного развития³⁴ страны, ее внешней политики и интеграционными процессами на территориях государств СНГ, Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также с общемировыми тенденциями глобализации.

Наиболее значимым достижением в сфере правового и информационного обеспечения миграционной политики в рассмотренный период стало принятие Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», нормы которого способствовали дальнейшему развитию государственной информационной системы миграционного учета³⁵.

Указом Президента Российской Федерации от 8 июня 2012 г. № Пр-1490 впервые утверждается Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации (далее – Концепция до 2025 года)³⁶.

³¹ Концепция определяет, что рост территориальной мобильности населения и преодоление депопуляции требует в первую очередь содействия добровольному переселению соотечественников и иностранной рабочей силы в регионы с прогнозируемой потребностью в трудовых ресурсах, а также создания экономических условий для миграции трудовых ресурсов из перенаселенных регионов страны в регионы с дефицитом рабочей силы. // См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

³² См.: Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации».

³³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 18.05.2009. №20. Ст. 2444.

³⁴ Пространственное развитие – совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в том числе за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития // См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

³⁵ См.: Постановление Правительства Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» от 6 апреля 2005 г. № 186 «Об утверждении Положения о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, в том числе участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2007 г. № 94 «О государственной информационной системе миграционного учета». Далее – «Федеральный закон № 109-ФЗ».

³⁶ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утверждена Президентом Российской Федерации от 13 июня 2012 г. № Пр-1490 // СПС «Консультант Плюс».

Одним из основных механизмов реализации государственной миграционной политики Российской Федерации было определено дальнейшее совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере миграции с учетом норм международного права. При этом Концепция до 2025 года в разделе «II. Условия формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации» указывала на проблемные вопросы миграционной сферы, требующие совершенствования миграционного законодательства. Декларировано, что «миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом. Оно ориентировано на привлечение временных иностранных работников и не содержит мер, способствующих переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов»³⁷.

Определяя семь основных направлений государственной миграционной политики, Концепция до 2025 года раскрывала в каждом из них перспективные направления совершенствования правового регулирования соответствующих общественных отношений.

В какой-то мере содержание положений Концепции миграционной политики до 2025 года было предопределено отдельными тезисами из Посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ (2005, 2006, 2008 и 2011 гг.)³⁸.

Необходимо отметить, что еще до подписания Концепции до 2025 года Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 была

³⁷ См.: Абзац 11 Концепции до 2025 года.

³⁸ 1. «Рост численности населения должен сопровождаться осмысленной стратегией иммиграционной политики. Мы заинтересованы в притоке квалифицированных, легальных трудовых ресурсов. Но еще немало число предпринимателей в России пользуются выгодами нелегальной миграции. Ведь бесправный иммигрант особенно «удобен» для неограниченной эксплуатации. Он, кстати сказать, и потенциально опасен с точки зрения правонарушений.

Однако речь должна идти не только о сокращении размеров «теневого сектора», но и о реальной пользе для всего российского государства и общества. В конечном итоге – каждый легальный иммигрант должен получить возможность стать гражданином России». // См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 г. «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2005. № 86.

2. «Обращаю особое внимание – надо оптимизировать организацию миграционных процессов внутри страны. И создать реальные условия для повышения мобильности российских граждан – как эффективного перераспределения трудовых ресурсов, так и обеспечения права граждан на труд.

Своего совершенствования требуют и механизмы регулирования внешней миграции. Они должны, наконец, получить правовое оформление, адекватное потребностям нашей страны, масштабам самой миграции. В Россию продолжает прибывать поток мигрантов, особенно из стран Содружества. Известно, что многие из них стремятся получить российское гражданство. В целом это позитивный процесс. Однако получение гражданства должно стать доказательством их успешной интеграции в жизнь нашего общества и восприятия его культуры и традиций». См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» // Российская газета. 2008. № 230.

3. «Безусловным приоритетом остается и гармонизация межнациональных отношений. Но до сих пор серьезную напряженность вызывает международная и внутренняя миграция, особенно в крупных городах. Подчас это приводит к межнациональной розни и конфликтам. Необходимо устранять экономическую основу для массовой внутренней миграции, а также для концентрации внешней миграции в отдельных регионах страны. Должны быть созданы условия для опережающего развития депрессивных густонаселенных территорий». См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 г. «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» // Российская газета. 2011. № 290.

утверждена Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Государственная программа)³⁹, определившая общую концепцию политики Российской Федерации в области содействия добровольному переселению соотечественников и установившая цели, задачи и принципы оказания содействия добровольному переселению соотечественников⁴⁰.

При этом совершенно очевидно, что правовой статус переселенцев – соотечественников, исходя из положений норм Конституции Российской Федерации, может быть установлен только федеральным законом или международным договором, а указанная Государственная программа является лишь стратегическим программным ориентиром по обеспечению прав соотечественников, переселяющихся в Российскую Федерацию.

Подобного рода ошибки в документах стратегического планирования допускались ранее в иных программных документах в сфере миграции. В частности, в отсутствие доктринального документа в сфере миграции цели миграционной политики отражались в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 - 2008 гг.)⁴¹.

31 декабря 2015 г. Указом Президента Российской Федерации № 683 была утверждена новая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, определившая в качестве главных стратегических угроз национальной безопасности в области экономики не только незаконную миграцию, но и снижение устойчивости национальной системы расселения. В настоящее время государственная социально-экономическая политика предусматривает «обеспечение баланса интересов коренного населения и трудовых мигрантов, в том числе иностранных граждан, с учетом их этнических, языковых⁴², культурных и конфессиональных различий,

³⁹ Модернизация Государственной программы была осуществлена Указом Президента Российской Федерации от 14 сентября 2012 г. № 1289, который предусматривает расширение категорий переселенцев и мер их поддержки, а также дифференциацию этих мер по категориям переселенцев.

⁴⁰ В основу концепции Государственной программы были также положены тезисы Президента Российской Федерации о том, что «приоритетом совершенствования миграционной политики остается привлечение из-за рубежа наших соотечественников. При этом необходимо все больше стимулировать приток в страну квалифицированной миграции, людей образованных и законопослушных. Переезжающие в Россию люди должны с уважением относиться к российской культуре, к нашим национальным традициям. Но никакая миграция не решит наших демографических проблем, если мы не создадим надлежащие условия и стимулы для роста рождаемости здесь, у нас, в нашей собственной стране». См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 10 мая 2006 г. «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2006. № 97.

⁴¹ Главными целями миграционной политики являются содействие устойчивому росту экономики и сбалансированному социальному развитию страны, соблюдение интересов национальной безопасности и профилактика международного терроризма посредством регулирования миграционных процессов. // См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р «О Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 - 2008 годы)».

⁴² Одними из основных рисков для Российской Федерации является низкая степень адаптивности поздних миграционных потоков, прибывающих в Российскую Федерацию с плохим знанием русского языка, российской истории и культуры. // См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 г. № 326-р «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года».

совершенствование миграционного учета, обоснованное территориальное распределение трудовых мигрантов, исходя из потребностей регионов в трудовых ресурсах»⁴³.

Примечательно, что «обеспечить создание условий для адаптации и интеграции иммигрантов в российское общество в целях предотвращения этноконфессиональных конфликтов» предписывают также современные государственные документы регионального стратегического планирования в сфере миграции⁴⁴.

В 2012 году была утверждена Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года⁴⁵.

Одними из приоритетных направлений государственной национальной политики Российской Федерации определены:

«обеспечение межнационального мира и согласия, гармонизация межнациональных (межэтнических) отношений;

создание условий для социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов;

сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России»⁴⁶.

Как указывал Президент Российской Федерации В.В. Путин, «еще одна сложная проблема, связанная с состоянием рынка труда, это иностранная трудовая миграция. Отсутствие должного порядка не только деформирует структуру занятости, но и вызывает дисбалансы в социальной сфере, провоцирует национальные конфликты...»⁴⁷.

Указанные элементы Стратегии государственной национальной политики и Послания Федеральному Собранию Российской Федерации были ранее взаимоувязаны в рамках одного из направлений миграционной политики Российской Федерации, определенных в Концепции до 2025 года. В частности, «в области содействия адаптации и интеграции мигрантов, формирования конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом».

⁴³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 04.01.2016. № 1 (часть II). Ст. 212. Далее – «Стратегия национальной безопасности».

⁴⁴ См., например: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 июня 2017 г. № 1298-р «Об утверждении Концепции демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 03.07.2017. № 27. Ст. 4062.

⁴⁵ См.: Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 24.12.2012. № 52. Ст. 7477.

⁴⁶ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 г. № 1532 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Реализация государственной национальной политики» // Собрание законодательства РФ. 09.01.2017. № 2 (часть 1). Ст. 361.

⁴⁷ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» // Российская газета. 2013. № 282.

Следует отметить, что годом ранее Президент Российской Федерации в качестве одного из своих тезисов обозначил: «Россия нуждается в притоке новых сил. Безусловно. Нуждается в умных, образованных, трудолюбивых людях, которые не просто хотят здесь подработать и уехать, а хотят переехать, обосноваться в России и считают Россию своей родиной». // См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2012. № 287.

Анализ указанного вектора и иных направлений миграционной политики позволяет утверждать, что заявленные направления совершенствования основ обеспечения миграционной политики в большинстве своем воплощались в жизнь по мере исполнения плановых мероприятий по реализации Концепции⁴⁸.

Однако ряд задекларированных направлений обеспечения общественных отношений в сфере миграции развивались крайне медленно и бессистемно. Во многом это было обусловлено отсутствием принципиальных подходов к стратегическому планированию в рассматриваемой сфере государственного управления, до вступления в законную силу требований Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

По-существу, исполнение документов стратегического планирования сводилось к совершенствованию нормативных правовых актов, мониторингу миграционных процессов и правоприменительной практике в рассматриваемой сфере. При этом наиболее пристальное внимание уделялось реализации действующей «Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», а также одноименной подпрограммы государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения», утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2013 г. № 435-р.

Именно в вопросах переселения соотечественников учитывались такие современные принципы стратегического планирования в Российской Федерации, как реалистичность, ресурсная обеспеченность, измеримость целей⁴⁹, а также соответствие показателей целям⁵⁰.

В настоящее время существовавшие ранее недочеты в системе государственного стратегического планирования в определенной мере компенсированы положениями утвержденной в 2018 году Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы.

Анализ содержания ее положений позволяет заявлять о том, что по сравнению с предыдущей концепцией основные векторы целей государственной миграционной политики Российской Федерации не подверглись существенной корректировке. При этом обновленные принципы

⁴⁸ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1502-р «О плане мероприятий по реализации в 2012 - 2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (Отчет ФМС России исх. № КР-1/11-3470 от 29.03.2016); Распоряжение Правительства РФ от 22 октября 2015 г. № 2122-р «О плане мероприятий по реализации в 2016 - 2020 годах (второй этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (Отчет МВД России исх. № 1/3739 от 30.03.2017).

⁴⁹ МВД России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти при подготовке ежегодного доклада о ходе реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, руководствуется критериями, утвержденными распоряжением Правительства РФ от 24 октября 2013 г. №1947-р.

⁵⁰ См.: Приложение к плану мероприятий по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на 2017 - 2019 годы, утвержденному распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1636-р.

государственной политики получили более конкретные, специальные черты по отношению к стратегическому планированию в сфере миграции.

Вместе с тем принципиальные основы миграционной политики по-прежнему вызывают научные дискуссии. Так, в соответствии с пунктом 17 Концепции эффективность миграционной политики зависит от степени информированности иностранных и российских граждан о требованиях законодательства Российской Федерации и мерах ответственности за их нарушение.

Ранее государственная политика базировалась на принципе открытости и доступности информации о миграционных процессах и принимаемых решениях в области реализации государственной миграционной политики Российской Федерации. Этот принцип отчасти корреспондируется с положениями указанного пункта 17 Концепции. Однако в число основных принципов современной миграционной политики он не входит.

Наряду с этим весьма странной трансформации был подвержен принцип «взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развития институтов социального партнерства и гражданского общества».

В новой редакции принципов он был дополнен и разделён на два блока.

Первый – координация деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере миграции. Второй – участие институтов гражданского общества в реализации миграционной политики при соблюдении принципа невмешательства в деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Именно участие институтов гражданского общества в реализации миграционной политики при соблюдении принципа невмешательства в деятельность федеральных органов государственной власти при участии органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, принимающих меры по реализации миграционной политики⁵¹, представляется наиболее противоречивым принципом. В документах стратегического планирования принцип невмешательства применяется лишь в вопросах внешней политики по отношению к внутренним делам зарубежных государств.

Рассуждая об эволюции принципов государственной миграционной политики, следует выделить принцип финансовой обеспеченности мер по реализации миграционной политики, который в отличие от ранее существовавших декларативных подходов всецело отвечает современным требованиям стратегического планирования.

⁵¹ См. пункт 33 Концепции.

Характеризуя с позитивной стороны тенденции развития принципов миграционной политики, вызывает определенную озабоченность отказ от такого принципа, как «научная обоснованность принимаемых решений». При этом затрудненным в реализации представляется принцип приоритета интересов Российской Федерации и российских граждан, постоянно проживающих на ее территории в условиях реализации статьи 97 Договора о Евразийском экономическом союзе. В частности, в соответствии с указанной статьей Договора о ЕАЭС работодатели и (или) заказчики работ (услуг) государства-члены вправе привлекать к осуществлению трудовой деятельности трудящихся государств-членов без учета ограничений по защите национального рынка труда⁵².

Необходимо отметить, что основные проблемные вопросы реализации государственной миграционной политики во многом связаны с выполнением ее задач в рамках направлений миграционной политики, обозначенных в IV разделе Концепции.

Характерно, что в новой редакции Концепции задачи миграционной политики в целом не претерпели существенных изменений и соответствуют ее векторам, заявленным еще 2012 году.

Одним из принципиальных отличий нового документа стратегического планирования в сфере миграции является отсутствие в нем специального раздела «Этапы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации». Вместе с тем в рамках реализации основных направлений в настоящее время принят и действует план мероприятий по реализации в 2019 – 2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы⁵³.

Тем не менее, по нашему мнению, новая Концепция не в полной мере структурно отвечает современным документам стратегического планирования, на основе которых она разрабатывалась. В Концепции не предусмотрено каких-либо сценариев ее реализации (базовый, пессимистический, целевой и др.), что неизбежно повлекло за собой отсутствие в ней целевых показателей и ожидаемых результатов реализации. Например, в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года целевым показателем реализации является «доля граждан, не испытывающих негативного отношения к иностранным гражданам (в процентах)». Ожидаемым результатом выступает «создание условий для социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграции в российское общество».

Безусловно, указанный результат корреспондируется с одной из шести задач миграционной политики Российской Федерации. В частности, такой задачей является «создание условий для адаптации к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в Российской Федерации

⁵² См.: Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014).

⁵³ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2019 г. № 265-р «О плане мероприятий по реализации в 2019-2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы» //Собрание законодательства РФ. 04.03.2019. № 9. Ст. 869.

иностранных граждан, испытывающих сложности в адаптации, обусловленные особенностями их культуры и привычного жизненного уклада, а также иными факторами».

Вместе с тем по ряду ожидаемых результатов в миграционной сфере подобные соотношения в документах стратегического планирования прослеживаются менее четко. Так, к 2025 году «в целях замещения естественной убыли населения в результате возможного сокращения уровня рождаемости предстоит активизировать работу по привлечению на постоянное место жительства в Российскую Федерацию иммигрантов трудоспособного возраста»⁵⁴.

В свою очередь, в рамках решения демографических проблем в Концепции заявлено, что «основным источником восполнения населения Российской Федерации и обеспечения национальной экономики трудовыми ресурсами должно оставаться его естественное воспроизводство. Миграционная политика является вспомогательным средством для решения демографических проблем и связанных с ними экономических проблем».

Совершенно очевидно, что Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы утверждалась спустя 11 лет после Концепции демографической политики Российской Федерации и ее положения основываются на современных реалиях. Вместе с тем приведенный выше пример наличия целевых показателей и раздела «ожидаемые результаты» в Стратегии государственной национальной политики, напротив, является актуальным по отношению к положениям рассматриваемой Концепции⁵⁵.

Таким образом, в существующих условиях корректировки документов стратегического планирования в сфере миграции в содержании Концепции прослеживается формализованный подход к ее реализации, поэтому реально оценить эффективность современной миграционной политики представляется затруднительным.

В этой связи основной проблемой, как для подготовки документов стратегического планирования в рассматриваемой сфере, так и реализации самой миграционной политики, продолжает оставаться низкий уровень ее информационно-аналитического и научного обеспечения. Вследствие этого наиболее актуальным в настоящее время остается создание государственной системы мониторинга миграционной ситуации в Российской Федерации, где на первоначальном этапе ее формирования следует правильно определить параметры (показатели и индикаторы) анализа миграционной ситуации, которые не только должны отражать ее влияние на различные аспекты жизнедеятельности российского общества, но и свидетельствовать о достижении целей миграционной политики нашего государства в абсолютных величинах.

⁵⁴ См.: Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 15.10.2007. № 42. Ст. 5009.

⁵⁵ Внесение соответствующих изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 осуществлено Указом Президента Российской Федерации от 6 декабря 2018 г. № 703.

2. Организационные проблемы обеспечения миграционной политики Российской Федерации

Одним из важных вопросов проведения реформ государственного управления является оптимизация структуры органов исполнительной власти. Соответствующие реформы проводят в соответствии со статьей 112 Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Как правило, мероприятия по оптимизации осуществляются в рамках государственного стратегического планирования или с учетом значимых событий, происходящих в конкретной сфере жизнедеятельности. В качестве целей реформирования обычно определяют достижение должной концентрации полномочий в реформируемом органе исполнительной власти, устранение его дублирующих или избыточных функций.

В целях формирования эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти подобная оптимизация происходила с заметной периодичностью несколько раз в полгода во второй половине 90-х годов прошлого столетия и далее ежегодно до настоящего времени⁵⁶. Не оставались без соответствующего внимания реформаторов органы исполнительной власти, осуществляющие государственную политику в сфере миграции.

После распада Союза ССР в 1991 году при Министерстве труда и занятости населения РСФСР создается Комитет по делам миграции населения⁵⁷. Спустя полгода 16 июня 1992 года на базе Комитета по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости населения Российской Федерации формируется Федеральная миграционная служба России⁵⁸.

Первоначально на ФМС России возлагались функции контроля за миграционными процессами и миграционной ситуацией в стране, организацией работы по выдаче паспортов, пропусков и разрешений на въезд в пограничную зону, осуществлением прописки и выписки граждан, адресно-справочной работы; регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на территории Российской Федерации, выдаче им документов на право проживания, оформлению документов и разрешений на въезд в Российскую Федерацию и выезд за границу; исполнением законодательства по вопросам гражданства, относящимся к ФМС России⁵⁹.

Однако уже в феврале 1993 года указанные функции миграционной службы практически полностью утрачиваются в результате создания

⁵⁶ Большинство современных исследователей и аналитиков считают, что в результате поспешных и несистемных мер администрирования, механизм государственного управления остается несовершенным, вследствие чего многие цели не достигаются, законы не исполняются. // См.: Лапина М.А. «Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: научно-практическое пособие». Институт проблем риска. М., 2006. С. 2.

⁵⁷ См.: Постановление Правительства РСФСР от 28 декабря 1991 г. № 80 «Вопросы Министерства труда и занятости населения РСФСР» // Документ опубликован не был.

⁵⁸ См.: Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 626 «О Федеральной миграционной службе России» // ВСНД и ВС РФ. 1992. № 25. Ст. 1422.

⁵⁹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1992 г. № 740 «Вопросы Федеральной миграционной службы России» // СПС «Консультант Плюс».

паспортно-визовой службы органов внутренних дел⁶⁰. За ФМС России прочно закрепляются задачи:

организации приема и временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев на территории Российской Федерации, а также оказание им помощи и содействия в обустройстве на новом месте жительства;

реализации мер в области внешней трудовой миграции граждан Российской Федерации;

осуществления мер по привлечению и использованию труда иностранных граждан на территории Российской Федерации. При этом ФМС России осуществляет координацию деятельности в сфере реализации государственной миграционной политики, а подведомственные ей организации и органы миграционной службы субъектов Российской Федерации образуют государственную систему управления миграционными процессами в Российской Федерации⁶¹.

Примечательно, что в 2000 году функции ФМС России передаются в новое Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации⁶², которое просуществовало чуть более года, и было упразднено.

По-существу в Российской Федерации с 1993 по 2001 год параллельно действовали две федеральные системы, осуществлявшие государственное администрирование в сфере миграции. Федеральная миграционная служба управляла вынужденными и трудовыми миграционными процессами, а паспортно-визовая служба органов внутренних дел обеспечивала паспортный и регистрационный режимы в миграционной сфере.

К сожалению, многолетняя череда административных реформ аппарата управления миграционными процессами так и не решила актуальнейших вопросов миграционной сферы начала XXI века, – контролируемости миграционных потоков и предупреждения правонарушений в миграционной сфере.

В сложившихся условиях функции Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации в сфере миграции были переданы МВД России⁶³. Указом Президента Российской Федерации от 23 февраля 2002 г. № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики» была вновь образована Федеральная миграционная служба, но под эгидой МВД России.

Венцом административных реформ в сфере управления миграционными процессами явился Указ Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы», возложивший на ФМС

⁶⁰ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 февраля 1993 г. № 124 «О реорганизации подразделений виз, регистраций и паспортной работы милиции в паспортно-визовую службу органов внутренних дел» // САПП РФ. 1993. № 8. Ст. 659.

⁶¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 1993 г. № 173 «Об утверждении Положения о Федеральной миграционной службе России» // САПП РФ. 1993. № 10. Ст. 836.

⁶² См.: Указ Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 21. Ст. 2168.

⁶³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 16 октября 2001 г. № 1230 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 43. Ст. 4071.

России функции органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменение, контроль и надзор за миграционными процессами, оказывающего услуги населению в сфере миграции. Вместе с тем принятие решений в сфере миграционной политики до 2007 г. практически полностью оставалось за МВД России. Лишь только после утверждения Указа Президента Российской Федерации от 21 марта 2007 г. № 403 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам государственного управления в области миграционной политики» ФМС России были переданы соответствующие функции по реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» ФМС России переходит под руководство Правительства Российской Федерации⁶⁴, а через небольшой промежуток времени на Службу возлагаются функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции⁶⁵.

Казалось, что последнюю точку в окончательном юридическом разделе компетенции МВД России и ФМС России в сфере миграции поставил Указ Президента Российской Федерации от 15 января 2013 г. № 30 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы»⁶⁶.

Однако менее чем через три года ФМС России упраздняется, а ее функции спустя 15 лет снова передаются МВД России⁶⁷. Таким образом, завершается почти четверть вековая история развития специализированного федерального органа исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции.

В результате очередной оптимизации системы государственного администрирования в рассматриваемой сфере на органы внутренних дел были снова возложены отдельные задачи, традиционно не относящиеся к предмету ведения данного ведомства и не соответствующие основным направлениям деятельности полиции. При этом в отличие от предыдущих реформ последняя оптимизация основывалась на банальном сокращении специалистов без учета каких-либо значимых событий, происходящих в профильной внешней сфере государственного администрирования.

Так, по состоянию на 1 января 2016 года общая численность территориальных органов ФМС России составляла 39 613 единиц (сотрудников ОВД -10 638, ФГГС -16 682, работников -12 293). В свою очередь, по состоянию на 1 января 2019 года общая численность подразделений по

⁶⁴ Собрание законодательства РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

⁶⁵ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 г. № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы» (вместе с «Положением о Федеральной миграционной службе») // Собрание законодательства РФ. 2012. № 30. Ст. 4276.

⁶⁶ Собрание законодательства РФ. 2013. № 3. Ст. 177.

⁶⁷ См.: Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, и в сфере миграции» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.

вопросам миграции составила 28 864 единиц (сотрудников ОВД - 10 977, ФГГС - 9 283, работников - 8 604).

При общем сокращении специалистов в сфере миграции на 27% основу ликвидированной штатной численности составили должности ФГГС и работников. Это притом, что именно данные категории специалистов с учетом прогнозируемого фонда рабочего времени способны оказывать максимальное число государственных услуг в сфере миграции⁶⁸.

В 2015 году ФМС России было предоставлено (исполнено) свыше 100,9 млн. государственных услуг (функций) в сфере миграции и функций по исполнению законодательства Российской Федерации, в том физическим лицам – 65,7 млн.

В свою очередь, в 2018 году подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России предоставлено порядка 67,4 млн. соответствующих государственных услуг, в том числе физическим лицам – 47,4 млн.

Применительно к заявителям государственных услуг – физическим лицам, по сравнению с периодом, предшествующим ликвидации ФМС России, количество предоставленных услуг в сфере миграции снизилось пропорционально сокращенному числу специалистов. Однако этот показатель применительно к нагрузке на подразделения по вопросам миграции представляется относительным.

На сегодняшний день суммарное среднее время, необходимое для продуцирования общего количества государственных услуг в сфере миграции, оказанных специалистами МВД России в 2018 году, превышает объем общего фонда рабочего времени всех задействованных специалистов в три раза (см. Приложение). При этом к восполнению объективно существующего кадрового дефицита в подразделениях по вопросам миграции действующая система подготовки, переподготовки и повышения квалификации сотрудников органов внутренних дел не готова в полном объеме.

Оной из значимых проблем подготовки сотрудников подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России является отсутствие подготовленного профессорско-преподавательского состава в целом по стране. Самостоятельно подготовиться «молодому специалисту» подразделения по вопросам миграции невозможно, в виду объемности, отсутствия системности, противоречивости и высокой насыщенности внутриведомственной директивной информацией по вопросам деятельности органов внутренних дел в сфере миграции.

Это притом, что одним из основных механизмов реализации миграционной политики является обеспечение качественной профессиональной

⁶⁸ См.: Методика расчета нагрузки на личный состав подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, участвующих в предоставлении государственных услуг в сфере миграции, подготовлена ФГКУ «ВНИИ МВД России» в соответствии с пунктом 27.2 решения итоговой коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации № 1 км от 28 февраля 2019 г. «Об итогах оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в 2018 году и задачах на 2019 год» и на основании заявки ГУВМ МВД России (исх. от 03.12.2018 № 20/46349).

подготовки должностных лиц государственных органов, занимающихся вопросами миграции (пп. «в» п. 34 Концепции).

По данным Автоматизированной системы аналитической отчетности (АСАО) в 2015 году на территорию Российской Федерации въехало более 17,0 млн. иностранных граждан⁶⁹, а в 2018 году этот показатель существенно не изменился и составил 16,8 млн. иностранцев⁷⁰.

Учитывая, что уровень правонарушений, совершаемых иностранными гражданами, во многом зависит от числа их прибытий в Российскую Федерацию, интенсивность и объемы превентивных мероприятий в сфере миграции в условиях указанных трендов въезда не могли быть снижены.

В 2015 году в рамках осуществления федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации, трудовой деятельностью иностранных работников проведено 626 974 проверки по выявлению фактов нарушения миграционного законодательства. В связи с нарушением иммиграционного законодательства в этом году составлено 735 334 протоколов об административных правонарушениях.

При этом в целях контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации проведено 423 548 проверок, составлено 1 437 666 протоколов об административных правонарушениях.

В 2018 году подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России проведено 429,6 тыс. мероприятий по выявлению фактов нарушения иммиграционного законодательства, а также 193,1 тыс. проверок соблюдения гражданами Российской Федерации и должностными лицами Правил регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту жительства и по месту пребывания. За совершение административных правонарушений в сфере миграции было составлено более 2,2 млн. протоколов, в том числе сотрудниками подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России – 1,6 млн. административных протоколов, из них по линии паспортно-регистрационной работы – 1,3 млн. административных протоколов.

Таким образом, в условиях высокого числа прибытий иностранных граждан на территорию Российской Федерации в период с 2015 по 2019 гг., а также стабильности численности населения Российской Федерации, несмотря на существенное снижение общего объема превентивных контрольно-надзорных мероприятий⁷¹, подразделениям по вопросам миграции удалось

⁶⁹ По состоянию на 1 января 2016 года на территории Российской Федерации находились 9 924 726 иностранных граждан (без учета Крымского федерального округа и граждан Украины - 7,4 млн.).

⁷⁰ По состоянию на 1 января 2019 года на территории Российской Федерации находилось 9,7 млн. иностранных граждан.

⁷¹ Соответствующее снижение прослеживается на 32% в сфере осуществления федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации, трудовой деятельностью иностранных работников и на 54% в сфере соблюдения гражданами

сохранить высокий уровень административно-юрисдикционного воздействия на нарушителей миграционного законодательства.

Однако в ущерб чему это было достигнуто в территориальных органах, установить не представляется возможным. Это притом, что в рамках реализации государственных функций с 2016 года прослеживаются тенденции по увеличению нагрузки на органы внутренних дел в вопросах принятия иностранных граждан в гражданство Российской Федерации, а также по иным направлениям правоприменительной деятельности в сфере миграции⁷².

Очевидно, что оптимизация функций ФМС России не позволила повысить эффективность миграционной системы, а наоборот создала предпосылки для очередного пересмотра структуры и компетенций полномочных федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции.

В этой связи преждевременно утверждать, что на сегодняшний день российская миграционная система достигла своего совершенства. Объяснением этому, на наш взгляд, является отсутствие единых научно обоснованных подходов к оптимизации организационных механизмов реализации государственной миграционной политики, предусматривающих, в том числе формирование оптимальной структуры государственного управления в сфере миграции с учетом существенных изменений или значимых событий в различных сферах жизнедеятельности российского общества.

В начале административных реформ был сделан акцент на устранение жестких подходов к организации управления в миграционной сфере. Государство отказалось от его излишней централизации, приветствовалась самостоятельность субъектов Российской Федерации и инициативность со стороны исполнительных органов местного управления⁷³. При этом в середине 90-х годов прошлого столетия миграционная система страны во многом была задействована в процессах решения вопросов вынужденных переселенцев из бывших республик Союза ССР, а также Северного Кавказа.

Затем последовало признание очевидного факта, что резкий отказ от применения административных методов привел к негативным последствиям – по существу, к разрушению государственной системы администрирования в сфере миграции. Снижение контроля в отношении внешних мигрантов, в т.ч. транзитных, и, в первую очередь, в сфере трудовой миграции иностранных граждан на рубеже нового тысячелетия позволило сформировать в тот период

Российской Федерации и должностными лицами Правил регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту жительства и по месту пребывания.

⁷² Снижение общей нагрузки на подразделения МВД России по вопросам миграции, задействованных в оказании государственных услуг в сфере миграции в условиях стабильной штатной численности возможно за счет исключения деятельности по оказанию отдельных услуг. Например, исключение деятельности по оказанию услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации из перечня лицензируемых видов деятельности с одновременной передачей от МВД России в Минтранс России полномочий по лицензированию деятельности по трудоустройству граждан Российской Федерации для работы на судах, плавающих под флагом иностранного государства.

⁷³ Большинство таких инициатив, выразившихся в принятии субъектами Российской Федерации нормативно-правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере миграции населения, в дальнейшем были признаны противоречащими Конституции Российской Федерации.

времени устойчивое общественное мнение о России, как о стране транзита незаконных мигрантов, наличия в ней многих миллионов граждан без определенного правового статуса.

В последнее время речь идет о поиске баланса в использовании принципа централизации и децентрализации, а также в сочетании публичных интересов принимающего общества и частных заинтересованностей мигрантов, то есть признания необходимости, как в целом государственного администрирования в сфере миграции, так и государственного регулирования отдельных ее сторон (например, исключение деятельности по оказанию услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации из перечня лицензируемых видов деятельности). При этом принципиальным «экономическим» вопросом обеспечения реализации миграционной политики по-прежнему остается разграничение предмета и предела ведения в сфере миграции между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. В дополнение к этому весьма актуален вопрос определения места и роли органов местного самоуправления в рассматриваемой системе администрирования.

На наш взгляд, достижению целей администрирования в сфере миграции, реализации миграционной политики препятствуют как проблемы повышения эффективности административно-правового воздействия на участников миграционных отношений, так и несовершенство организационной структуры самого управленческого аппарата. Поэтому актуальной задачей на сегодняшний день продолжает выступать выбор модели построения или модернизации организационной структуры государственного управления в сфере миграции. Как отмечает проф. Г.В. Атаманчук, «от выбранной и созданной модели организационной структуры зависит впоследствии рациональность и эффективность государственного управления»⁷⁴.

Действующая на сегодняшний день структура государственного администрирования в сфере миграции не соответствует принципиальным подходам к формированию эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, заложенным в Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314. В ней отсутствует должное распределение функций управления между федеральным министерством, службой и агентством⁷⁵.

Большинство функций государственного администрирования, в частности 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 сконцентрированы у одного субъекта управления – МВД России. При этом представляется, что существующая система распределения функций между федеральными органами исполнительной власти и органами

⁷⁴ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 1997. С. 137.

⁷⁵ См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 12.05.2016) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. № 11. 2004. Ст. 945.

исполнительной власти субъектов Российской Федерации в миграционной сфере не в полной мере соответствует единым подходам к системе исполнительной власти в Российской Федерации, определенным в части 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации не вправе осуществлять указанные административные функции в сфере миграции, а также применять меры принуждения к управляемым объектам сферы миграции. В то же время отдельного внимания заслуживает их роль по созданию условий (развитие инфраструктуры поселений, создание рабочих мест и т.п.), препятствующих оттоку населения с постоянных мест проживания, а также для скорейшей адаптации и успешной интеграции в новых местах вселения различных категорий переселенцев.

На сегодняшний день органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации определяют потребность в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы⁷⁶, а также формируют предложения по установлению квот на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации⁷⁷.

Ежегодно с целью осуществления трудовой деятельности в Россию прибывает свыше 4 млн иностранных граждан, более 90 % которых из страны СНГ. Наиболее многочисленной категорией трудовых мигрантов являются иностранные граждане, прибывающие на безвизовой основе и осуществляющие трудовую деятельность на основании патентов.

Так, в течение 11 месяцев 2019 года всего в Российской Федерации было оформлено 1 млн 641,7 тыс. бланков патентов. Для сравнения, количество оформленных разрешений на работу на основании квот за тот же период составило чуть более 65 тыс., что почти в 10 раз меньше.

В качестве одного из перспективных направлений регионального администрирования в сфере миграции также следует выделить деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по содействию добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию⁷⁸.

По-существу законодательством на уполномоченные органы субъектов Российской Федерации возложены функции агентств по оказанию переселенческих услуг. Они самостоятельно организуют работу по приему, размещению и обустройству переселенцев, содействуют их интеграции в принимающее общество. Им предоставляются места в учреждениях социального обслуживания населения и оказываются иные услуги в области социального обслуживания граждан. Важной мерой является предоставление

⁷⁶ См.: Ст. 18.1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Далее – «Федеральный закон № 115».

⁷⁷ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2003 г. № 193 «Об утверждении Правил определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 15. Ст. 1364.

⁷⁸ См.: Ст. 13.1 Федерального закона от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.

им услуг в области содействия занятости населения в части содействия в поиске подходящей для них работы, организации профессиональной ориентации в целях выбора дальнейшей сферы деятельности (профессии), трудоустройства.

Тем не менее, наиболее остро стоит проблема обеспечения жилищными условиями соотечественников и членов их семей, переселившихся на постоянное место жительства в Российскую Федерацию. Актуальность данной проблемы определяется низкой доступностью жилья и ипотечными жилищными кредитами. Как правило, соотечественники не могут без бюджетной поддержки получить доступ на рынок жилья.

При этом в большинстве региональных программ устанавливается, что жилищное обустройство участников Государственной программы и членов их семей осуществляется ими самостоятельно за счет собственных средств. Работодатели при наличии служебного жилья могут предоставить его соотечественникам, готовым работать на их предприятиях, однако этот вариант на практике также является скорее исключением, чем правилом. Чаще всего предлагается временное самостоятельное размещение участников Государственной программы и членов их семей в гостиницах и других пунктах размещения либо предоставляются места в центрах временного размещения, создаваемых в отдельных субъектах Российской Федерации (Калининградская, Липецкая, Тамбовская и Амурская области, а также Хабаровский край и др.)⁷⁹.

В этой связи необходимо согласиться с проф. Андриченко Л.В. в том, что «нерешённость проблемы жилищного обустройства участников Государственной программы и членов их семей на территории Российской Федерации остаётся одним из наиболее сдерживающих факторов для переселения в страну соотечественников»⁸⁰.

Наряду с необеспеченностью жильем для постоянного проживания, сложностями с наймом и оплатой временного жилья, неспособностью участника Государственной программы нести расходы по приобретению постоянного жилья или оплате ипотечного кредита в сфере реализации задач по содействию добровольному переселению соотечественников можно выделить такие риски как:

отказ работодателя от трудоустройства участника Государственной программы или членов его семьи после переезда ввиду несоответствия (неполного соответствия) их имеющейся квалификации требованиям вакантных рабочих мест, попадание переселенцев в категорию безработных;

обособление переселенцев, создание замкнутых этносоциальных групп, рост межнациональной напряженности.

⁷⁹ См., например: Постановление Правительства Хабаровского края от 25 октября 2013 г. № 355-пр «О государственной программе Хабаровского края «Оказание содействия добровольному переселению в Хабаровский край соотечественников, проживающих за рубежом» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2013. № 10 (ч. II); и др.

⁸⁰ См.: Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации : тенденции развития и практика применения: монография // ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2019. СПС «Консультант Плюс».

Существующие проблемы во многом обусловлены не только финансовой составляющей, но и отсутствием базового федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации».

В этой связи одним из путей оптимизации системы государственного администрирования в сфере миграции представляется возможным создание федерального агентства по иммиграции и натурализации. В данном федеральном органе исполнительной власти могут быть сконцентрированы соответствующие полномочия по переселению соотечественников, обеспечению гуманитарных обязательств Российской Федерации по отношению к вынужденным мигрантам, решению вопросов научной и образовательной иммиграции, адаптации и интеграции данной категории лиц в российском обществе.

3. Проблемы информационно-аналитического обеспечения миграционной политики Российской Федерации

Для повышения эффективности административных процедур в сфере миграции, а также для профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации, применения мер административного воздействия в этой сфере все большее значение приобретает использование современных цифровых технологий и информационно-технических средств⁸¹.

В соответствии с пунктом 29 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы расширение использования современных цифровых технологий в сфере миграции осуществляется в целях:

- изучения, оценки и прогнозирования изменений миграционной ситуации;
- использования биометрической информации при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере миграции;
- предоставления государственных услуг в сфере миграции.

Для достижения поставленных целей в последние годы наблюдается значительное расширение использования информационных технологий для анализа миграционной ситуации и обеспечения реализации государственной миграционной политики Российской Федерации, посредством развития системы статистического наблюдения на основе административных систем учета населения и системы выборочных исследований по вопросам внутренней и международной миграции.

Однако до настоящего времени в Российской Федерации так и не создана единая комплексная система государственного мониторинга миграционной ситуации и оценки ее влияния на социальные, экономические и иные процессы в стране.

Следует отметить, что в этих целях МВД России совместно с иными федеральными органами исполнительной власти прорабатывается перечень статистических параметров и необходимых для их расчета исходных данных, содержащихся в государственных и ведомственных формах статистической отчетности, государственных информационных системах и других источниках. При этом совершенно очевидно, что методика оценки влияния миграционной ситуации на конкретную сферу общественных отношений (сферу жизнедеятельности) не может основываться только на анализе статистических параметров. В ее основу должны быть положены результаты социологических исследований, направленных на определение уровня социальной напряженности в местах вселения мигрантов, привлекательности территории вселения, выявление выталкивающих факторов для местного населения.

Наряду с проблемами мониторинга миграционной ситуации в рамках информационно-аналитического обеспечения миграционной политики Российской Федерации актуальными продолжают оставаться вопросы

⁸¹ См.: Пункт 13 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы.

использования биометрической информации при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере миграции.

В настоящее время осуществляется разработка концепции построения единой информационной платформы, содержащей и обрабатывающей информацию об иностранных гражданах и миграционных потоках, предназначенной для использования всеми заинтересованными государственными органами⁸².

Следует отметить, что с 2005 года сформирован и ведется центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно или постоянно проживающих на территории Российской Федерации⁸³.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2007 г. № 94 «О государственной информационной системе миграционного учета»⁸⁴ ЦБД УИГ закреплено базовым элементом государственной информационной системы учета⁸⁵.

Целями формирования ГИСМУ выступают:

обеспечение национальной безопасности Российской Федерации и общественной безопасности в сфере миграции;

обеспечение прав и законных интересов граждан Российской Федерации, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся в Российской Федерации⁸⁶;

формирование полной, достоверной и актуальной информации о перемещениях иностранных граждан и осуществлении ими трудовой деятельности, необходимой для оценки миграционной ситуации на территории Российской Федерации, выработки и реализации мер, направленных на регулирование миграционных процессов на территории Российской Федерации.

В настоящее время ГИСМУ представляет собой межведомственную автоматизированную систему, которая формируется на основе:

центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, в том числе участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;

автоматизированных учетов подразделений МВД России;

банка данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности;

⁸² См.: пункт 50 Плана мероприятий по реализации в 2019 - 2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы, утвержденного Распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2019 г. № 265-р.

⁸³ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2002 г. № 1606-р «О создании центрального банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно или постоянно проживающих на территории Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 47. Ст. 4694.

⁸⁴ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2007 г. № 94 (ред. от 30.11.2016) «О государственной информационной системе миграционного учета» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 8. Ст. 1012.

⁸⁵ Далее – «ГИСМУ».

⁸⁶ Далее – «иностранцы».

базы биометрических персональных данных, полученных Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами, организациями и подразделениями в соответствии с законодательством Российской Федерации;

банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о признании беженцами, лиц, признанных беженцами, лиц, обратившихся с заявлением о предоставлении временного убежища, лиц, получивших временное убежище, и прибывших с ними членов их семей, а также выдаваемых им документов, в том числе содержащих электронный носитель информации;

иных информационных систем, содержащих информацию об иностранных гражданах и лицах без гражданства, операторами которых в соответствии с законодательством Российской Федерации являются органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Базовый структурный элемент ГИСМУ – ЦБД УИГ обеспечивает в полном объеме автоматизированный сбор, передачу, хранение, обработку и анализ информации по всем аспектам учета иностранных граждан и является источником полной, актуальной и достоверной информации о миграционных потоках.

Структура ЦБД УИГ постоянно совершенствуется. Во всех территориальных органах МВД России развернуты его программно-аппаратные комплексы. Создан федеральный центр и региональные центры обработки данных; осуществлено объединение региональных центров с федеральным центром посредством создания защищенных каналов связи; обеспечена защищенная передача данных с регионального на федеральный уровень посредством их шифрования; развернуто на региональном и федеральном уровнях специальное программное обеспечение, позволяющее собирать и консолидировать данные миграционного учета.

В этом банке данных накапливается информация об иностранных гражданах, поступающая от различных федеральных органов исполнительной власти и организаций, оформляющих въездные-выездные документы иностранных граждан, осуществляющих их регистрацию при пересечении Государственной границы РФ, а также по месту их пребывания или проживания.

На основе ЦБД УИГ формируется интерактивная миграционная карта – один из важнейших инструментов реализации миграционной политики, отражающая по самым разным параметрам в ежедневном режиме всю миграционную ситуацию как в целом по стране, так и в ее регионах. По сути, интерактивная миграционная карта представляет собой систему аналитической отчетности, которая является основой всей информации, собираемой в ЦБД УИГ. С помощью карты можно проследить динамику въезда и выезда иностранных граждан по каждому из пунктов пропуска через государственную границу.

Данные в базе по учету иностранных граждан могут быть отображены как в форме таблиц, так и в форме географических карт и диаграмм. Любой вариант

несет полную информацию. Наличие такой информации позволяет более оперативно реагировать на возникающие проблемные вопросы миграционного контроля, обеспечивает возможность контроля выполнения иностранными гражданами требований законодательства, определяющего порядок их пребывания на территории государства в соответствии с указанной при въезде в страну целью, принятия адекватных мер как в отношении самих иностранных граждан, нарушающих требования законодательства, так и в отношении иных лиц, нарушающих права и свободы иностранных граждан и лиц без гражданства, легально находящихся на территории Российской Федерации.

В настоящее время большинство вопросов, связанных с установлением механизма обмена данными, в том числе касающихся проверки их достоверности и удостоверения подлинности при передаче из банка данных одной системы в другую, регламентируется Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»⁸⁷, а также нормативными правовыми актами подзаконного уровня. Так, порядок доступа к ЦБД УИГ регламентируется актом, принятым сразу несколькими федеральными органами исполнительной власти (МВД России, МИД России, ФСБ России, Минэкономразвития России, Мининформсвязи России)⁸⁸.

Указанный нормативный правовой акт обеспечивает межведомственное взаимодействие федеральных органов при создании и ведении банка данных, вместе с тем отсутствует соответствующая законодательная регламентация для возможности использования данной информационной системы другими пользователями (Администрация Президента Российской Федерации, Аппарат Правительства Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации и др.).

Внедрение подобных систем связи и передачи данных не только способствует повышению эффективности работы государственного контроля за миграционной ситуацией в стране, но и соответствует принятым на сегодняшний день в мировой практике передовым информационным технологиям в миграционной сфере.

В то же время на сегодняшний день необходимо обеспечить четкий порядок ведения государственной информационной системы миграционного учета иностранных граждан, который должен быть закреплен законодательно.

Так, Федеральный закон № 109-ФЗ в части регламентации порядка создания и функционирования ГИСМУ содержит в основном лишь отсылочные нормы к актам подзаконного уровня. Отсутствует законодательное закрепление

⁸⁷ См.: Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 30. Ст. 3285.

⁸⁸ Правовым основанием для реализации межведомственного обмена информацией являются Положение о ГИСМУ, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2007 г. № 94 «О государственной информационной системе миграционного учета» и Типовое соглашение об информационном обмене сведениями в ГИСМУ, утвержденное совместным приказом ФМС России, МВД России, МИД России, Минкомсвязи России, ФСБ России и ФНС России от 2 марта 2009 г. № 39/179/2619/30/69/ММ-7-6/100.

общих принципов, на которых основывается формирование и ведение указанной системы.

Представляется необходимым более детально на законодательном уровне закрепить механизмы формирования и функционирования данной информационной системы. В частности, по вопросам, касающимся порядка учета информации об иностранных гражданах, обеспечения доступа к этой информации, установления ответственности поставщиков информации за ее полноту и достоверность, регламентации порядка взаимодействия различных государственных органов и органов местного самоуправления по информационному обмену, обеспечению взаимодействия с другими информационными системами учета населения.

В рамках ГИСМУ создана и функционирует автоматизированная информационная система «Соотечественники»⁸⁹, которая служит для автоматизации процесса информационного обеспечения реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Государственная программа). МВД России осуществляет поддержку и развитие данного информационного ресурса, выступая оператором.

В автоматизированной информационной системе «Соотечественники»⁹⁰ содержится информация органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, касающаяся:

уровня обеспеченности трудовыми ресурсами отдельных территорий;

возможности трудоустройства участников Государственной программы и членов их семей в субъектах Российской Федерации, включая занятия предпринимательской, сельскохозяйственной деятельностью или агропромышленным производством;

возможности получения профессионального образования, дополнительного профессионального образования;

возможности оказания социальной поддержки, временного и постоянного жилищного обустройства участников Государственной программы и членов их семей.

Основной задачей информационного ресурса является автоматизация деятельности: подразделений по вопросам миграции МВД России, уполномоченных органов за рубежом и органов исполнительной власти, участвующих в реализации Государственной программы.

С помощью АИС «Соотечественники» автоматизируется процесс информационного обеспечения реализации Государственной программы за рубежом.

⁸⁹ Информационный ресурс АИС «Соотечественники» создан в целях информационного обеспечения реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденной Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

⁹⁰ Далее – «АИС «Соотечественники».

Так, в 2018 году принято 70,9 тыс. заявлений об участии в Государственной программе, в том числе 38,4 тыс. заявлений в уполномоченных органах за рубежом (54,2% от всех заявлений).

На территории Российской Федерации сотрудниками подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России оформлено 25,6 тыс. свидетельств участника Государственной программы. На учет поставлено 107,6 тыс. участников Государственной программы с членами семей⁹¹.

Еще один структурный элемент ГИСМУ – информационная система учета выданных, утраченных (похищенных) и недействительных паспортов (бланков паспортов) граждан Российской Федерации автоматизированная система «Российский паспорт»⁹².

АС «Российский паспорт» обеспечивает автоматизацию выдачи, замены и учета паспортов граждан Российской Федерации. Система интегрирована с официальным сайтом МВД России и имеет возможность интеграции с другими ведомственными и

Система позволяет органам внутренних дел бесперебойно проводить мониторинг централизованной базы данных о паспортах и в автоматическом режиме осуществлять регистрационный учет граждан России, учет выданных и недействительных паспортов, а также бланков паспортов.

Основным назначением АС «Российский паспорт» являются обеспечение информационной поддержки процедур деятельности миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории и за пределами Российской Федерации, и регистрационного учета в целях дальнейшего совершенствования деятельности подразделений, развития автоматизации информационных учетов и документооборота, а также автоматизированное информационное взаимодействие подразделений по вопросам миграции МВД России с уполномоченными органами государственной власти в рамках информационного взаимодействия ГИСМУ.

Большим массивом по формированию ГИСМУ рассматривается автоматизация дактилоскопической регистрации.

Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации»⁹³ определяет категории граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих добровольной и обязательной государственной дактилоскопической регистрации органами внутренних дел и закрепляет возможность проведения добровольной дактилоскопической регистрации граждан Российской Федерации по их письменному заявлению.

По информации предоставленной ГУВМ МВД России только за 2018 год дактилоскопическая регистрация осуществлена в отношении 2,3 млн. лиц, в

⁹¹ Информация предоставлена ГУВМ МВД России, исх. № 20/22812 от 21.06.2019.

⁹² Далее – «АС «Российский паспорт».

⁹³ См.: Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3806.

числе которых иностранные граждане составляют 2,29 млн. человек. В результате проведения проверок по отпечаткам пальцев рук установлено 6,3 тыс. лиц, из которых 3,1 тыс. человек не имеют документов, удостоверяющих личность.

Формирование и ведение информационного массива регламентируется межведомственным приказом «Об утверждении Положения о порядке формирования и ведения информационного массива, создаваемого в процессе проведения государственной дактилоскопической регистрации»⁹⁴.

Вместе с тем по линии функционирования информационных систем и банков данных органов внутренних дел в сфере миграции территориальные органы внутренних дел отмечают недостаточную информационную совместимость действующих и создаваемых автоматизированных систем, и средств по структурам баз данных, реквизитам, справочникам, классификаторам и другим показателям, а также технические сбои в работе программного обеспечения.

Одним из важнейших направлений миграционной политики выступает повышение уровня удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных качества и доступности государственных услуг населению Российской Федерации в сфере миграции.

Подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России в рамках реализации Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁹⁵ осуществляют прием заявлений на получение услуг в сфере миграции в электронном виде с использованием единого портала предоставления государственных и муниципальных услуг⁹⁶.

Единый портал является единой точкой доступа граждан и организаций к информации о государственных услугах, предоставляемых МВД России. Портал доступен любому пользователю сети «Интернет» и организован таким образом, чтобы обеспечить простой и эффективный поиск необходимой информации.

Наиболее востребованной услугой, получаемой гражданами России посредством Единого портала, является оформление заграничных паспортов.

Также в рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 797⁹⁷ территориальными органами МВД России заключены соглашения с уполномоченными многофункциональными

⁹⁴ См.: Приказ МВД РФ № 688, МЧС РФ № 472, Министра обороны РФ № 1214, Минфина РФ № 110н, Минюста РФ № 235, Минтранса РФ № 205, СВР РФ № 36, ФТС РФ № 1785, ФСБ РФ № 456, ФСО РФ № 468, ФСКН РФ № 402, ФМС РФ № 299 от 27 сентября 2010 г. «Об утверждении Положения о порядке формирования и ведения информационного массива, создаваемого в процессе проведения государственной дактилоскопической регистрации» // БНА. № 4. 2011.

⁹⁵ См.: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4179.

⁹⁶ Далее – «Единый портал».

⁹⁷ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления».

центрами предоставления государственных и муниципальных услуг⁹⁸ субъектов Российской Федерации.

Указанным постановлением предусматривается предоставление подразделениями МВД России в сфере миграции пяти государственных услуг по принципу «одного окна» в МФЦ.

В настоящее время одна из этих услуг – государственная услуга по оформлению и выдачи паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации, не осуществляется.

Следует отметить, что в целях определения качества оказания государственных услуг в сфере миграции осуществляется соответствующий мониторинг⁹⁹. Индикатором эффективности оказания государственных услуг являются оценки и отзывы граждан о качестве предоставленных услуг, которые учитываются и отражаются на портале информационно-аналитической системы мониторинга качества оказания государственных услуг.

По данным Федеральной государственной системы досудебного обжалования в первом полугодии 2019 года в подразделения по вопросам миграции поступило 2 093 жалобы (второе полугодие 2018 года - 18 508).

Из 2 045 рассмотренных жалоб 730 (34,88% от общего количества поступивших жалоб) содержат информацию о нарушении сроков предоставления государственных услуг.

Одновременно с этим, большое количество жалоб поступило на действия или бездействия сотрудников подразделений по вопросам миграции при оказании государственных услуг в сфере миграции – 463 жалобы (22,12%).

В 213 жалобах (10,18%) заявители сообщали об отказе в предоставлении государственных услуг, 127 жалоб (6,07%) в связи с требованием дополнительных документов при предоставлении государственной услуги, в 68 жалобах (3,25%) сообщалось о неработоспособности или недостаточном функционале единого портала, а также превышении срока обработки заявлений на едином портале, в 33 жалобах (1,58%) указано на невозможность оплаты государственной пошлины с 30% скидкой.

По видам государственных услуг наибольшее количество жалоб связаны с предоставлением следующих государственных услуг:

оформление и выдача паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации – 508 (24,27%);

⁹⁸ Далее – «МФЦ».

⁹⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей».

выдача, замена паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации – 218 (10,42%);

регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации – 280 (13,38%).

В целях повышения качества предоставления государственных услуг в сфере миграции территориальными органами МВД России реализуется комплекс мероприятий, среди которых:

оборудуются рабочие места с выходом в сеть «Интернет» в помещениях приема заявителей, где на постоянной основе осуществляется трансляция видеороликов о предоставлении услуг в электронном виде посредством единого портала;

гражданам предлагается помощь в прохождении процедуры регистрации на едином портале, подтверждения их личности и подачи заявлений в электронном виде непосредственно в подразделениях по вопросам миграции;

на официальных сайтах территориальных органов МВД России для удобства граждан, желающих получить одну из государственных услуг в сфере миграции, на регулярной основе размещаются информационные материалы справочного характера о порядке, сроках, механизме предоставления государственных услуг, в том числе в электронном виде и ряд других.

В результате проделанной работы по итогам первого полугодия 2019 года уровень удовлетворенности граждан достиг 98,13% (второе полугодие 2018 года – 97,87%), показатель доли граждан, использующих механизм получения государственных услуг в электронном виде, повысился на 13,64% (с 62,77% до 76,41%).¹⁰⁰

В целом анализ проблем информационно-аналитического обеспечения реализации миграционной политики показал, что наибольшие эффекты от данной деятельности во многом будут достигнуты за счет расширения использования информационных технологий в рассматриваемой сфере государственного администрирования.

При этом одним из перспективных подходов к совершенствованию информационно-аналитической деятельности должно стать:

проведение научно-исследовательских разработок для анализа и прогноза миграционной ситуации, мониторинга и оценки эффективности различных миграционных программ;

научное сопровождение изменений в инструментах и механизмах государственной миграционной политики Российской Федерации¹⁰¹.

¹⁰⁰ Интернет-ресурс: https://xn--b1aew/xn--p1ai/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvvm (дата обращения 01.11.2019).

¹⁰¹ См.: пункт 26 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

Однако данные направления информационно-аналитического обеспечения реализации миграционной политики не нашли своего отражения в действующей Концепции миграционной политики.

4. Проблемы правового обеспечения миграционной политики Российской Федерации

Анализ динамики миграционных процессов за последние десятилетия свидетельствует о стойкой тенденции к росту числа мигрантов, прибывающих в Российскую Федерацию, усложнении правовых отношений, в которые они вступают, и возникновении связанных с этими процессами разнообразных по характеру и последствиям национальных проблем. Существование таких явлений требует совершенствования государственной миграционной политики, напрямую зависящей от качества правового регулирования и практического применения миграционного законодательства¹⁰².

Наличие обширной нормативно-правовой базы в сфере миграции не исчерпало проблем, связанных с правовым обеспечением миграционной системы, нацеленной, прежде всего, на успешное решение задач социально-экономического, демографического и культурного развития Российской Федерации. Вопросы совершенствования законодательного регулирования миграционной политики и организационно-правового воздействия на нее в современных условиях представляются, как никогда, актуальными.

Управление миграционными процессами затрагивает различные сферы общественных отношений, поэтому миграционное законодательство должно быть четко скоординировано с существующей системой законодательства¹⁰³. Многогранность отношений, возникающих при процессуализации перемещений населения, во многом обусловила комплексный характер миграционного законодательства. Общественные отношения, формирующиеся в сфере миграции, являются предметом регулирования как публичных, так и частных отраслей российского права (конституционного, административного, финансового, трудового, гражданского и некоторых др.).

Оптимизация правовых механизмов рассматривается в качестве ключевой задачи миграционной политики в Российской Федерации. Согласно пункту 18 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы совершенствование законодательства в сфере миграции предполагает установление простых, понятных для граждан правил, отвечающих цели, принципам, задачам и основным направлениям государственной миграционной политики, а также критерию «исполнимости», то есть установлению свободных от административных барьеров и обусловленных ими издержек правовых предписаний.

¹⁰² См. п. 12 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы.

¹⁰³ Гайнутдинова Е.И. Миграционные процессы в России: основные проблемы и правовой механизм их координации // Международное публичное и частное право. 2019. № 4. С. 3-5.

Длительное время законодательство в области регулирования миграционных отношений развивалось достаточно хаотично, что было обусловлено необходимостью принятия срочных мер правового реагирования в силу специфики возникающих миграционных проблем. Не вдаваясь в детальный анализ всех элементов системы миграционного законодательства, правомерно сделать вывод о том, что в нашей стране на сегодняшний день сформирован обширный массив законодательных актов, задействованных в регламентации миграционных отношений.

Сложившаяся и поддерживаемая иерархия нормативно-правовых актов, напрямую и опосредованно регулирующих вопросы миграции, включает в себя разнообразные международные правовые акты, закрепляющие принципы и стандарты в миграционной сфере (универсальные¹⁰⁴, регионального и субрегионального масштаба¹⁰⁵, двусторонние договоры и соглашения¹⁰⁶, решения межправительственных международных организаций и международных судебных органов), Конституцию Российской Федерации¹⁰⁷ и конституции республик в составе Российской Федерации, самостоятельные законодательные акты, действие которых направлено на реализацию внешней и внутренней миграционной политики, указы¹⁰⁸ и распоряжения¹⁰⁹ Президента Российской Федерации, постановления¹¹⁰ и распоряжения¹¹¹ Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные акты, регламентирующие на более детальном уровне административно-правовую деятельность органов исполнительной власти в сфере миграции (директивы, распоряжения, приказы, инструкции и др.).

¹⁰⁴ См., напр.: Постановление Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 г. № 1559-1 «О ратификации конвенции о правах ребенка» // Ведомости СНД и ВС СССР, 1991. – № 26. – Ст. 497.

¹⁰⁵ См., напр.: Решение Экономического совета СНГ «О Концепции поэтапного формирования общего рынка труда и регулирования миграции рабочей силы государств – участников СНГ и Приоритетных мероприятиях по формированию общего рынка труда и регулированию миграции рабочей силы на 2017–2020 годы» (Принято в г. Москве 17.03.2017) // СПС «Консультант Плюс».

¹⁰⁶ Напр.: Федеральный закон от 14 ноября 1997 г. № 139-ФЗ «О ратификации соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов» и др.

¹⁰⁷ См. ч. 1 и 2 ст. 27, ч. 1 и 2 ст. 61, ч. 1-3 ст. 62, ч. 1 и 2 ст. 63.

¹⁰⁸ Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерации политического убежища»; Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» и др.

¹⁰⁹ См., напр.: Распоряжение Президента Российской Федерации от 9 декабря 2000 г. № 556-рп «О подписании конвенции организации объединенных наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 50. Ст. 4894.

¹¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2003 г. № 193 «Об утверждении правил определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 8 октября 2012 г. № 1022 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» и др.

¹¹¹ См., напр.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 октября 2015 г. № 2122-р «О плане мероприятий по реализации в 2016–2020 годах (второй этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 44. Ст. 6150.

Несмотря на внушительную правовую базу и тот факт, что большинство направлений Концепции, предусматривающих совершенствование законодательства в сфере миграционных отношений, реализованы, в Российской Федерации остаются нерешенными такие значимые проблемы правового обеспечения миграционной политики, как:

отсутствие единообразного нормативного подхода к основным правовым категориям сферы миграционных отношений;

наличие противоречий между различными нормативно-правовыми актами в сфере миграции, а в отдельных случаях – дублирующих положений в правовом регулировании, установленных отдельными федеральными законами;

недостаточная развитость отдельных элементов системы миграционного законодательства (институты различных категорий вынужденных миграций, правовых основ адаптации и интеграции переселенцев, организации миграции в особых условиях и др.).

В этой связи представляется концептуально важным в рамках данного раздела неангажированно рассмотреть каждую из обозначенных проблем правового обеспечения сферы миграционных отношений, складывающихся в Российской Федерации.

Как уже было замечено, во многом сложности правового регулирования в сфере миграции обусловлены отсутствием унифицированного категориального аппарата, принятого на законодательном уровне. Отсутствие в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы основных терминов и определений и в целом слабо развитый понятийный аппарат делает ее недостаточно эффективной в долгосрочном плане. В настоящее время большинство дефиниций в миграционной сфере продолжают оставаться за пределами правового поля: не имеют четких юридических границ категории «мигрант», «иммигрант», «переселенец», «миграция населения», «миграционные процессы» и т.п.

Вместе с тем неопределенность правовой трактовки сущности основополагающего понятия «миграция населения» и отсутствие законодательного закрепления юридического статуса «мигранта» не позволяют надлежащим образом сформировать связанные с ними иные понятийные ряды, необходимые для целей правового обеспечения.

Терминология, касающаяся миграционного учета и содержащаяся в Федеральном законе № 109-ФЗ также мало что дает в плане понимания данных терминов, за исключением их содержательной составляющей, заключающейся в том, что процесс миграции всегда связан с территориальным перемещением (переселением).

Миграция населения как социальное явление не имеет своего должного отражения не только в отечественном законодательстве, но и в международных документах. При этом важно учитывать, что существование законодательства в сфере миграции, имеющего свой самостоятельный предмет регулирования, и, как следствие, существование правоотношений в данной сфере влияют на модифицирование содержания понятия «миграция», наполняя его всё новыми юридическими признаками.

В отличие от дефиниции «миграция населения» в научных работах по проблемам миграции, как правило, вовсе не делается попытка сформулировать понятие «миграционные процессы», также не получившее до настоящего времени единообразную оценку с позиций различных отраслей знаний. При этом предельно ясно, что данные категории взаимосвязаны, и миграционные процессы представляют собой реализацию прав граждан на миграцию.

В юридической науке категорирование, предполагающее разработку понятийного аппарата, всегда представляло определенную сложность, поскольку не все понятия, разработанные в рамках иных отраслей общественных наук, возможно перенести на «язык закона». Однако ненормативное состояние мигрантов и основных видов миграции не позволяет развиваться системе подзаконных актов в сфере миграции.

Попытки решения обозначенной проблемы предпринимались представителями различных общественных наук, включая юриспруденцию, экономику, социологию и некоторые др. В 2012 г. с утверждением Концепции государственной миграционной политики¹¹² свою «временную» прописку до принятия новой Концепции получили термины:

временная миграция – международная или внутренняя миграция, совершаемая на определенный период времени без смены постоянного места жительства в целях трудовой, образовательной и иной деятельности;

краткосрочная миграция – международная или внутренняя миграция, совершаемая на непродолжительный срок менее одного года;

долгосрочная миграция – международная или внутренняя миграция, совершаемая на длительный период более одного года; и др.

Примечательно, что, предлагая различные характеристики миграции, законодатель не раскрыл содержание самих базовых понятий «миграция населения» и «мигрант». Из анализа всех перечисленных определений видов миграции следует, что в их основу закладывались несколько юридически значимых критериев: смена постоянного места жительства (временная миграция или миграция на постоянное место жительства), период времени пребывания (проживания) на новом месте вселения (более или менее одного года), цель перемещения (преподавательская, научная, образовательная, трудовая и иная).

Однако сформулированные в указанных определениях критерии разграничения видов миграции весьма условны и породили множество правоприменительных проблем. Спорным представляется разграничение понятий «временная миграция», осуществляемая определенный, но строго не регламентированный, т. е. не имеющий временных рамок период времени, и «долгосрочная миграция», совершаемая продолжительностью более одного года. Со схожей по своей неопределенной правовой природе ситуацией, обусловленной терминологическими неточностями, мы сталкиваемся при соотнесении «временной миграции» с краткосрочной, предполагающей перемещение лица на непродолжительный срок, то есть менее одного года.

¹¹² Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года», утв. Президента Российской Федерации 8 июня 2012 г. № Пр-1490 // СПС «Консультант Плюс».

Приведенные выводы подтверждаются логически очевидной невозможностью разграничения длительного (более одного года) либо непродолжительного (менее одного года) временного промежутка и «определенного» периода времени, который может соотноситься с первыми двумя категориями.

Тем не менее, ныне действующая Концепция миграционной политики не только не раскрывает сущность определений видов миграции, но и не использует в своем содержании термины «краткосрочная», «временная», «долгосрочная», «трудовая», «образовательная» миграция.

Негативные тенденции отсутствия в российском законодательстве базовых, системообразующих понятий в сфере миграции усиливаются за счет отраслевой обособленности соответствующих законодательных и иных нормативно-правовых актов в рассматриваемой сфере. В связи с чем, обеспечение должного уровня нормативного регулирования в сфере миграции объективно нуждается в законодательном закреплении требуемых основных терминов и определений. Соглашаясь с Л.В. Андриченко, полагаем, что уяснение базовых понятий в сфере миграции позволит более четко выделить предмет отрасли миграционного законодательства и даст возможность для построения новых правовых норм¹¹³.

В качестве второй не менее важной проблемы правового обеспечения миграционной политики в Российской Федерации следует рассмотреть случаи «пересечения» по целям правового регулирования отдельных федеральных законов в сфере миграции.

Зачастую элементы системы миграционного законодательства развиваются сами по себе, без учета того, что они должны быть встроены в единую целостную систему. Это приводит к значительным противоречиям в правовом регулировании различных правовых актов, регламентирующих смежные общественные отношения в сфере миграции. Указанное становится заметным при обстоятельном сравнении Федеральных законов от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»¹¹⁴ (далее – Федеральный закон № 114-ФЗ), от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и Федерального закона № 115-ФЗ.

В частности, статьи 5 и 5.1 Федерального закона № 115-ФЗ корреспондируются со статьей 28 Федерального закона № 114-ФЗ. По смыслу абзаца 4 пункта 5 статьи 5 Федерального закона № 115-ФЗ в случаях, когда срок действия имеющегося у иностранного гражданина не был продлен либо выданный патент был аннулирован, данный иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации. При этом в пункте 2 рассматриваемой статьи установлены исключительные случаи, при наступлении которых временно пребывающий в Российскую Федерацию иностранный гражданин может не выезжать: когда ему продлены срок действия визы или срок временного пребывания, выдана новая виза, принято заявление или иные

¹¹³ Андриченко Л.В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства // Журнал российского права. 2018. № 3. С. 5-16. СПС «Консультант Плюс».

¹¹⁴ Собрание законодательства РФ. 19.08.1996. № 34. Ст. 4029.

документы, необходимые для получения разрешения на временное проживание и др.

Данный перечень обстоятельств является исчерпывающим, вместе с тем рассматриваемым положением не учтены иные случаи, при которых может быть ограничено право иностранного гражданина на выезд за пределы нашей страны. Так, в целях защиты публичного правопорядка в Российской Федерации в соответствии с пунктами 1-5 статьи 28 Федерального закона № 114-ФЗ установлен перечень оснований временного ограничения права на выезд в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, когда такие лица задержаны по подозрению в совершении преступления либо привлечены в качестве обвиняемых, уклоняются от исполнения обязательств, наложенных на них судом, не выполнили обязательства по уплате налогов и т.д. И в том и в другом федеральных законах регулируются вопросы приглашения на въезд иностранного гражданина и определения приглашающей стороны. Аналогичным образом решается вопрос о квотах, об ограничениях на въезд иностранных граждан в Российскую Федерацию и о вопросах административного выдворения, депортации, реадмиссии.

В ряде случаев речь идет не о взаимном дополнении в правовом регулировании, а в дублировании отдельными федеральными законами вопросов, касающихся визовой политики, приглашения, определения приглашающей стороны. Так, определенные разночтения имеют место при использовании понятий «приглашающая сторона» и «сторона, принимающая иностранного гражданина или лицо без гражданства в Российской Федерации». Первое закреплено в абзаце 4 пункта 1 статьи 2 Федерального закона № 115-ФЗ, а второе дается в пункте 7 статьи 2 Федеральном законе № 109-ФЗ. При этом по справедливому замечанию отдельных авторов, дублирование в разных федеральных законах одних и тех же понятий, применяемых для одних и тех же целей, вряд ли оправдано с точки зрения оптимизации и экономии законодательного материала.

За долгие годы своего существования Федеральный закон № 115-ФЗ претерпел множественные коррективы, причем в некоторые федеральные законы, вносящие в него изменения, в свою очередь, также многократно вносились поправки, что увеличило общее число изменений и дополнений¹¹⁵.

Постоянное насыщение содержания рассматриваемого нормативно-правового акта во многом привело к разрушению его системных свойств, а также системных подходов к развитию миграционного законодательства в целом. Федеральный закон № 115-ФЗ, являясь базовым и доминирующим для всей системы миграционного законодательства, призван обеспечивать, насколько это возможно, интегрирование всех иных нормативных правовых актов в сфере миграции в единую систему.

¹¹⁵ Последние изменения внесены Федеральным законом от 2 августа 2019 г. № 257-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части упрощения порядка предоставления некоторым категориям иностранных граждан и лиц без гражданства разрешения на временное проживания и вида на жительство».

Проблемы пересечения по цели правового регулирования наблюдаются и в нормах Федерального закона № 109-ФЗ и Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»¹¹⁶. Это притом, что в настоящее время не существует единообразного нормативного подхода к таким правовым категориям как «место жительства» и «место пребывания». Например, в соответствии с абзацем 18 пункта 2 статьи 11 Налогового кодекса Российской Федерации место жительства физического лица определяется в качестве адреса, по которому физическое лицо зарегистрировано в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а при отсутствии такового оно может определяться по просьбе этого физического лица по месту его пребывания¹¹⁷.

В то же время в соответствии с частью 1 статьи 20 Гражданского кодекса Российской Федерации местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает¹¹⁸. Отсутствует однозначный ответ и на вопрос о критериях для определения факта преимущественного проживания. На лицо прослеживается антиномичная ситуация, когда законодателем, несмотря на схожесть целей двух видов учетов, установленных федеральными законами, искусственно дифференцирован единый подход к миграционному учету населения в Российской Федерации. Вместе с тем поиск оптимальных путей совершенствования системы регистрационного учета, как иностранных граждан, так и граждан Российской Федерации представляется важнейшей задачей государственной миграционной политики.

Характерно, что сама по себе регистрация по месту жительства (месту пребывания) позиционирована как государственная услуга по регистрационному учету. Следовательно, уполномоченным органам власти надлежит не только фиксировать поступающую информацию о прибывших и убывших гражданах и вносить указанные данные в соответствующие учеты, но и предоставлять от имени государства определенные блага в целях обеспечения реализации принадлежащих им частных и публичных прав и законных интересов. Регистрация означает в данном случае не только законность пребывания на определенной территории, но и возможность трудоустройства гражданина, его пенсионного обеспечения, получения социальной защиты и медицинского обслуживания.

Органы регистрационного учета не вправе отказывать в регистрационном учете гражданину при недостаточности для проживания или пребывания жилой площади либо несоблюдении санитарных норм. Ситуации, когда в одном жилом помещении на одного человека может приходиться менее одного квадратного метра, противоречат цели регистрационного учета, направленного на достоверное отражение факта временного или постоянного проживания

¹¹⁶ Ведомости СНД и ВС РФ. 12.08.1993. № 32. Ст. 1227.

¹¹⁷ См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ.

¹¹⁸ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ.

гражданина в жилом помещении¹¹⁹. То есть основная проблема заключается в том, что адрес, указанный в качестве места регистрации, не является истинным местом проживания гражданина, в результате чего органы регистрационного учета не имеют возможности направлять достоверные сведения о реальном месте жительства граждан в налоговые и судебные органы, военные комиссариаты и другие заинтересованные ведомства.

Из перечисленного следует, что для получения более достоверных данных о количественных и иных характеристиках населения, проживающего на территории нашей страны, институт регистрационного учета также нуждается в законодательном реформировании. Важно создать такие правовые условия, при которых процедура регистрации по месту жительства (пребывания), с одной стороны, будет максимально удобной для населения, а с другой, эффективной для органов исполнительной власти. Процедура регистрации по месту жительства должна быть максимально упрощена, то есть отвечать принципу доступности совершения действий, необходимых для целей миграционного учета.

Третий блок проблем правового обеспечения миграционной политики связан с отсутствием системного подхода ее реализации по вопросам развития отдельных институтов миграционного законодательства.

Традиционно самостоятельному анализу в системе миграционного законодательства подвергаются принятые единовременно 19 февраля 1993 г. Закон Российской Федерации № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» и Федеральный закон № 4528-1 «О беженцах»¹²⁰, определяющие правовой статус указанных категорий граждан и являющиеся в целом основой для формирования нормативно-правовой базы национальной миграционной политики. Институт вынужденных переселенцев и беженцев до сегодняшнего дня продолжает оставаться наиболее уязвимым и требующим защиты, причём это единственные категории мигрантов, правовой статус которых нормативно закреплён. Нерешённость проблем беженцев до 2018 года рассматривалась российским законодателем в качестве особого негативного фактора в развитии национальных и межнациональных отношений¹²¹. В настоящее время данное положение Стратегии утратило силу, при этом выделены отдельные проблемы, обусловленные появлением новых вызовов и угроз национальной безопасности, к которым, в том числе, относятся незаконная миграция, несовершенство действующей системы социальной и культурной адаптации иностранных граждан и их интеграции в российское общество, формирование замкнутых этнических анклавов (пп. «г» п. 14).

¹¹⁹ Калинина С.В., Сандугей А.Н. Актуальные проблемы осуществления регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации // Миграционное право. 2017. № 4. С. 11-13.

¹²⁰ Далее – «Федеральный закон № 4528-1».

¹²¹ Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 24.12.2012. № 52. Ст. 7477. Далее – «Стратегия».

Законодательство о беженцах и вынужденных переселенцах оправданно признается наиболее стабильной частью российского миграционного законодательства, вместе с тем оно не лишено отдельных правовых изъянов.

Определённый интерес вызывает категория лиц, ищущих временное убежище. Согласно Федеральному закону № 4528-1 временное убежище представляет собой возможность иностранного гражданина или лица без гражданства временно пребывать на территорию России на законных основаниях. Оно предоставляется лицу, которое имеет основания для признания его беженцем, но ограничивается заявлением о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации либо не имеет оснований для признания беженцем, но из гуманных побуждений не может быть выдворено (депортировано) за пределы территории страны (пп. 3 п. 1 ст. 1, п. 2 ст. 12).

По своей правовой сути институт временного убежища является мерой защиты, препятствующей осуществлению выдворения (депортации) лиц, не имеющих законных оснований для пребывания на территории страны, однако в силу сложной жизненной ситуации временного характера вынужденных в ней находиться. Временное убежище действует наряду с общими основаниями легализации пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства и не может рассматриваться как альтернатива общему порядку получения разрешения на пребывание (проживание) на территории России при наличии у лица оснований для легализации своего правового положения в обычном порядке. То есть предоставление иностранному гражданину и лицу без гражданства временного убежища на территории России возможно только при исчерпании предусмотренных законодательством правовых механизмов.

Временное убежище служит дополнительной формой защиты, предоставляемой нашей страной наряду с другими государствами, но в то же время в Федеральном законе № 4528-1 установлены не совсем чёткие критерии предоставления временного убежища в отношении лиц, не имеющих оснований для признания их беженцами, но из гуманных побуждений не выдворяемых из Российской Федерации. Термин «гуманные побуждения», а также основания для возникновения таких побуждений в указанном нормативно-правовом акте не раскрываются, что рассматривается в качестве существенной проблемы правового обеспечения миграционной политики Российской Федерации.

Недостаточная правовая регламентация данного термина способствовала возникновению спора в Конституционном Суде Российской Федерации о конституционности подпункта 2 пункта 2 статьи 12 Федерального закона № 4528-1¹²². По мнению судебного органа конституционного контроля, неимение исчерпывающего законодательного перечня обстоятельств, относящихся к гуманным побуждениям, достаточных для предоставления лицу временного убежища на территории страны, не означает наличия у

¹²² См. подробнее: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 30 сентября 2010 г. № 1317-О-П «По жалобе Закарии Мусы Ясира Мустафы, Маланга Сулеймана и ряда других иностранных граждан на нарушение их конституционных прав подпунктом 2 пункта 2 статьи 12 Федерального закона «О беженцах» // СПС «Консультант Плюс».

правоприменителя неограниченной свободы усмотрения при разрешении данного вопроса. Принятие решения о предоставлении временного убежища должно осуществляться с учетом правовой природы и предназначения института временного убежища, а также конституционного принципа признания прав и свобод человека высшей ценностью.

Вместе с тем отсутствие ориентировочного перечня причин, относящихся к гуманным побуждениям, достаточным для предоставления лицу временного убежища на территории страны, может привести к нарушению принципов правовой определенности, равенства всех перед законом и судом и равноправия, допустить случаи несоразмерного ограничения прав и свобод граждан.

Так как миграция касается самых различных видов перемещений, основанных на осуществлении конституционной свободы передвижения, она приобретает разнообразные целевые формы и может протекать в целях трудовой и образовательной деятельности, а также в особых условиях, в т.ч. сопряженных с введением чрезвычайного и военного положения.

Вопросы экономического развития страны напрямую связаны с проблемами емкости и эластичности ее рынка труда, ситуацией в сфере занятости. В этой связи в качестве серьезного вызова с точки зрения международной и национальной безопасности следует рассматривать трудовую миграцию. Повышение эффективности мер регулирования численности привлекаемых иностранных работников, в том числе исходя из реальной ситуации на российском рынке труда и тенденций ее изменения с учетом потребностей экономики Российской Федерации и интересов ее граждан, рассматривается в качестве одного из ключевых направлений реализации миграционной политики в России¹²³.

Правовое регулирование вопросов привлечения и использования иностранной рабочей силы происходит за счет прямого действия отдельных международных договоров и соглашений, заключенных Российской Федерацией, а также правовой имплементации указанных договоров в отечественное законодательство. Заметное влияние оказали нормы Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенции № 111 Международной организации труда «Относительно дискриминации в области труда и занятости», Соглашения от 15 апреля 1994 г. «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» и др.

Разнообразие указанных документов в целом объяснимо особым вниманием международного сообщества к вопросам труда и занятости населения, при этом следует отметить, что Российская Федерация, как и большинство стран, принимающих трудовых мигрантов, не вступила во многие конвенции, принятые МОТ. Вместе с тем, наряду с другими сопредельными государствами постсоветского пространства она формирует согласованную правовую политику по созданию единого рынка труда. Например, в

¹²³ См. пп. «в» п. 22 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы.

соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. устанавливается, что «граждане стран Союза имеют право осуществлять трудовую деятельность в любом государстве – участнике Договора». Трудящимся представляется возможность работы не только по трудовому, но и по гражданско-правовому договору, облегчен правовой режим признания документов об образовании, ученых степенях и званиях, сохранены условия и порядок социального обеспечения, то есть принятые правовые нормы существенно расширяют для иностранных граждан возможности трудоустройства.

Таким образом, вопросы правового регулирования миграции иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации подвержены значительному влиянию со стороны международного права, что обуславливает необходимость, прежде всего, гармонизации законодательств государств, участвующих в осуществлении международного сотрудничества в целях создания единого рынка рабочей силы. При этом серьезным препятствием в такой гармонизации является отсутствие категориально-понятийного аппарата, недостаточная сбалансированность развития трудовой миграции как самостоятельного института миграционного законодательства.

В юридической науке утвердились разные подходы к определению дефиниции «трудовая миграция», в основе которых лежат расхождения в интерпретации продолжительности пребывания, причин и целей приезда граждан. Зачастую ученые дают общую характеристику трудовой миграции вне конкретно-исторического и социально-экономического контекстов, отождествляя ее в целом с неким процессом территориального перемещения. Это ведет к смешению понятий «миграция населения» и «трудовая миграция», что представляется не вполне оправданным, поскольку трудовая миграция представляет собой явление социально-экономической жизни, при котором процесс перемещения кадров непосредственно связан с развитием производственных отношений и оказывает на них существенное влияние.

Трудовая миграция как сложное общественное явление отличается значительным многообразием. Многофакторность трудовой миграции определяет формирование разнообразных классификаций, выделяемых по следующим критериям:

по признаку пересечения границы: внешняя трудовая миграция (эмиграция и иммиграция) и внутренняя трудовая миграция;

по временному признаку: постоянная (безвозвратная) трудовая миграция и временная трудовая миграция, предполагающая возврат трудового мигранта в государство постоянного проживания;

по способу реализации: организованная (осуществляемая при участии государственных или общественных органов) трудовая миграция и неорганизованная трудовая миграция, производимая силами и на средства самих мигрантов;

по причинам переселения: миграция в поисках работы, лучших заработков, свободных сельскохозяйственных земель;

по причинам, побудившим к перемещению: экономическая, политическая, этническая, демографическая трудовая миграция; и др.

Дифференциация правовых статусов трудовых мигрантов способствовала развитию законодательной тенденции установления особенностей выполнения трудовой деятельности отдельными категориями иностранных граждан применительно к конкретным территориям Российской Федерации¹²⁴. Например, подобные особенности установлены в отношении трудовой деятельности иностранных граждан, работающих у резидентов свободного порта Владивосток¹²⁵, на территориях опережающего социально-экономического развития¹²⁶ или инновационного центра «Сколково»¹²⁷. Отдельными федеральными законами устанавливаются особенности осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами в период проведения значимых для страны спортивных мероприятий, в частности в связи с проведением чемпионата мира по футболу FIFA 2018 г., Кубка конфедераций FIFA 2017 г., Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. и др.

Регламентация таких особенностей в настоящее время только нарастает, что увеличивает и без того накопившийся массив отсылочных норм к специальным федеральным законам, а также снижает системные подходы к законодательному регулированию правового положения иностранных трудящихся в целом и вопросов регламентации трудовой деятельности иностранных граждан в частности. В этой связи представляются закономерными предложения отдельных авторов об объединении норм, устанавливающих различные особенности осуществления трудовой деятельности отдельными категориями иностранных граждан.

Существенным вектором развития законодательного регулирования в области трудовой миграции также представляется целенаправленная деятельность различных государственных органов, негосударственных образований, в области адаптации трудовых мигрантов, направленной на оптимизацию взаимоотношений прибывшего трудового мигранта с принимающим обществом и максимальное соблюдение им его интересов. В этой связи для эффективного управления миграционными процессами необходимо наряду с обеспечением гармонизации законодательств Российской Федерации и других заинтересованных государств в вопросах трудовой миграции, разрабатывать и внедрять на законодательном уровне дополнительные национальные программы социокультурной, языковой и правовой адаптации трудовых мигрантов. Так, полагаем необходимым эффективнее развивать не только такие программы, направленные на

¹²⁴ Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации : тенденции развития и практика применения: монография // ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2019. СПС «Консультант Плюс».

¹²⁵ См.: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29. Ч. I. Ст. 4338.

¹²⁶ См. ст. 351.5 Трудового кодекса Российской Федерации.

¹²⁷ См.: Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 40. Ст. 4970.

социальную адаптацию и интеграцию иммигрантов в российское общество, но и разработать конкретные меры по обустройству мигрантов (обеспечение жильем, социальное обслуживание и др.) и включению их в федеральные, межрегиональные и региональные программы социально-экономического развития.

В условиях сокращения численности трудовых ресурсов в Российской Федерации, особое значение также приобретает образовательная (учебная) миграция, которая отвечает геополитическим и геоэкономическим интересам страны и могла бы стать существенным компонентом компенсации потерь населения. Данный вид миграции представляется одним из наиболее желательных и имеющих очевидный социально-экономический эффект.

Усиление конкуренции опосредует совершенствование государственной политики по продвижению за границей российской системы образования, для чего, по-нашему мнению, необходимо совершенствовать меры по расширению конкурентоспособности страны в сфере предоставления образовательных услуг. Согласно подпункту «б» пункта 5 Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» поставлена, в том числе, задача увеличения не менее чем в два раза количества иностранных граждан, обучающихся в образовательных организациях высшего образования и научных организациях, а также реализации комплекса мер по трудоустройству лучших из них в Российской Федерации¹²⁸. Очевидно, что реализация поставленной задачи потребует изменений российского законодательства, регламентирующего вопросы образовательной миграции¹²⁹.

В качестве важных стратегических задач Российской Федерации также провозглашаются создание условий для привлечения и обучения иностранных граждан; формирование миграционного потенциала, совершенствование миграционной политики с целью в последующем приобретения гражданства Российской Федерации; решение задач в сфере образования, направленных на увеличение; достижение целей и целевых показателей в сфере науки, направленных на обеспечение привлекательности работы в Российской Федерации для зарубежных ведущих ученых и молодых перспективных исследователей; достижение целей и целевых показателей в сфере развития международной кооперации, направленных на формирование эффективной системы разделения труда в рамках Евразийского экономического союза, предполагающей решение задач по завершению формирования в рамках Евразийского экономического союза общих рынков рабочей силы, включая окончательное устранение барьеров, ограничений и отмену изъятий в экономическом сотрудничестве.

Используемый в настоящее время подход при регулировании права на образование согласуется с имеющимися международными стандартами обеспечения права на образование. В соответствии со статьей 26 Всеобщей декларации прав человека устанавливается право каждого человека на

¹²⁸ Собрание законодательства РФ. 14.05.2018. № 20. Ст. 2817.

¹²⁹ См.: поручения Совета Безопасности Российской Федерации от 12 октября 2019 года № Пр-2092.

образование, которое должно быть обязательным (начальное), бесплатным (начальное и общее) и одинаково доступным для всех в зависимости от способностей каждого (высшее).

На территории нашей страны защита права на образование обеспечена статьей 43 Конституции РФ, гарантирующей каждому общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования (ч. 2), а также возможность получения на конкурсной основе бесплатного высшего образования в муниципальном или государственном образовательном учреждении (ч. 3). Принципы обеспечения права каждого человека на образование и недопустимости дискриминации в сфере образования были положены в основу государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования¹³⁰. При этом правовые нормы, регламентирующие вопросы, связанные с образовательной миграцией, как и в случае с трудовой, рассредоточены по многим нормативно-правовым актам Российской Федерации, основными из которых являются Федеральные законы №№ 114-ФЗ и 115-ФЗ, Постановления Правительства РФ от 9 июня 2003 г. № 335 «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы», от 8 октября 2013 г. № 891 «Об установлении квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и др.

Максимальный объем прав в сфере образования предоставлен иностранным гражданам Республик Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан, с которыми у Российской Федерации заключены двусторонние соглашения в рассматриваемой сфере, при этом особенности реализации таких прав различаются в зависимости от уровня получаемого образования.

Однако, несмотря на кажущуюся комплексность правового регулирования в сфере образовательной миграции, существует множество проблем, обусловленных невысокой образовательной миграционной привлекательностью Российской Федерации. Данное отрицательное явление связывается с низкой заработной платой отдельных специалистов, оттоком высококвалифицированных кадров в более развитые страны, недостаточным вниманием со стороны органов государственной власти к вопросам образовательной миграции и т.д.

В этой ситуации важно развивать имеющиеся возможности научно-образовательного комплекса, ориентируясь на привлечение абитуриентов из-за рубежа. Выход на глобальный рынок образования связан как с наличием конкурентоспособного образовательного комплекса, способного предоставлять образование высочайшего качества, так и с системным формированием потоков образовательных мигрантов, продиктованным задачами действующей Концепции миграционной политики.

Для совершенствования в рассматриваемой сфере необходимо, прежде всего, содействие миграции в Российскую Федерацию с целью получения

¹³⁰ См.: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

образования, восполнение естественной убыли населения, которое должно обеспечиваться в первую очередь за счет стимулирования иммиграции лиц, имеющих особо востребованные на российском рынке труда профессии. Увеличение набора иностранных учащихся и студентов в образовательные организации России позволит повысить престиж отечественного образования и привлечь инвестиции в экономику страны, что будет способствовать повышению высокой конкуренции между самими отечественными учреждениями образования. Необходимо отметить, что иностранные обучающиеся, как и трудовые мигранты, нуждаются в эффективной социально-культурной адаптации.

Наряду с отставанием в развитии в качестве самостоятельных элементов системы миграционного законодательства трудовой и образовательной миграций стоит указать, что за пределами законодательного регулирования по-прежнему остаются миграции в особых условиях, в т.ч. в условиях чрезвычайного и военного положений. В качестве прототипа данного блока может служить статусный, упомянутый ранее Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах». Вместе с тем на законодательном уровне не закреплены такие основополагающие институты особых условий как эвакуация населения, административное отселение из зоны военного конфликта, интернирование, репатриация¹³¹.

В заключении справедливо отметить, что расширение количества отдельных законов по каждому блоку проблем на практике приводит к снижению в целом эффективности законодательного регулирования и нарушению в нем синергетических начал. Анализ развития миграционного законодательства свидетельствует о его многоплановости, разрозненности и, в отдельных случаях, противоречивости, что связано с происходящим «нагромождением» одних законодательных актов на другие, умножением их коллизий. Это приводит к усложнению правовой системы и, как следствие, затрудняет решение наиболее важных вопросов.

Необходимость устранения отдельных пробелов правового регулирования миграционных отношений, связанных с отсутствием базовых, системообразующих понятий, искусственной дифференциацией единых походов к определяющим миграционную политику категориям, наличием в отдельных правовых актах в сфере миграции контратипных положений, недостаточной разработанностью отдельных элементов системы миграционного законодательства, очевидно, ставит перед нами задачу упорядочения нормативного материала в единый кодифицированный нормативно-правовой акт, который бы учитывал особенности общественных отношений в сфере территориального перемещения населения.

Кодификация как способ систематизации норм миграционного законодательства представляет собой весьма долгосрочный и трудозатратный процесс, осложненный невозможностью проведению полной кодификации и

¹³¹ См. подробнее: Сандугей А.Н. Правовые и организационные проблемы обеспечения миграции населения при чрезвычайных ситуациях: монография. М.: ВНИИ МВД России, 2008.

охвата содержанием одного кодекса всей или подавляющей части общественных отношений, относящихся к миграционной сфере.

В этой связи представляются неоправданными предложения отдельных авторов, допускающих возможность проведения полной кодификации, речь идет о частичной систематизации преимущественно норм иммиграционного законодательства.

Сама по себе идея принятия иммиграционного кодекса не нова и неоднократно в разные периоды обсуждалась в различных научных изданиях. При этом если двадцать лет назад идея создания такого кодекса в основном категорически отвергалась, то на сегодняшний день она приобретает все больше сторонников. Но до сих пор некоторые ученые высказывают серьезные сомнения относительно возможности принятия иммиграционного кодекса. Л.В. Андриченко и И.В. Плюгина в качестве причин неприятия кодифицированного нормативно-правового акта называют неопределенность предмета правового регулирования, скудость самого правового массива, задействованного в правовом регулировании, непроработанность категориально-понятийного блока законодательства в сфере миграции, отсутствие четких критериев разграничения полномочий в данной сфере между органами власти разных территориальных уровней и др.¹³²

По нашему мнению, миграционное законодательство представляет собой одну из наиболее активно развивающихся частей российского законодательства, что, возможно, является серьезным сдерживающим фактором его кодификации. Однако создание иммиграционного кодекса послужит отправной точкой для последующего развития механизмов правового обеспечения миграционной политики Российской Федерации, что с большой степенью вероятности позволит исключить из нормативного материала излишние и дублирующие нормы, закрепить в качестве самостоятельных элементов системы миграционного законодательства такие институты, как трудовая, образовательная миграция, миграция в особых условиях и др.

Успешной работе по кодификации миграционного законодательства способствует развитие стратегического планирования в сфере миграции, в первую очередь, на уровне целеполагания, которое следует отличать от долгосрочного планирования, ориентированного на перспективы развития текущей ситуации. Принимая во внимание, что при формировании стратегии действует обратный принцип, когда точкой отсчета определяются будущие временные периоды, соответствующие планы должны быть разработаны на ситуационной основе применительно к гипотезам будущего.

Вместе с тем при совершенствовании правовых механизмов государственной миграционной политики представляется необходимым проведение обязательного научного прогнозирования, являющегося необходимым условием обоснованной миграционной политики государства и гарантией эффективного управления миграционными процессами, а также

¹³² Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации : тенденции развития и практика применения: монография // ИГиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2019. СПС «Консультант Плюс».

внедрение системы избирательной иммиграции, то есть такого подхода, при котором будут установлены различные юридические нормы для иммиграции конкретных категорий граждан. Нашей стране необходимы не просто человеко-единицы, которыми можно было бы занять вакантные рабочие места, заселить пустующие территории или улучшить демографические показатели, а лица, способные органично включиться в систему позитивных социальных связей и стать полноправными членами российского общества.

Помимо прочего, в текущем документе стратегического планирования не нашли своего отражения отдельные виды миграции и не была сделана попытка их законодательного определения. Вместе с тем однозначность терминов и определений в сфере миграции должна быть достигнута с помощью адекватных дефиниций.

Обозначенные проблемы правового обеспечения современной миграционной политики Российской Федерации могут быть учтены по мере разработки и внедрения плана комплексных мероприятий по реализации действующей Концепции.

ВНИИ МВД России

Экспертное заключение о состоянии общей нагрузки на специалистов подразделений МВД России по вопросам миграции, задействованных в оказании государственных услуг в сфере миграции в 2018 году

Экспертное заключение подготовлено на основе результатов научного исследования, проведенного ВНИИ МВД России во исполнение пункта 5.2.2 Плана НИР-2019 (заявка ГУВМ МВД России от 03.12.2018 № 20/46349), «Методика расчета нагрузки на личный состав подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, участвующих в предоставлении государственных услуг в сфере миграции».

При расчетах общего фонда рабочего времени специалистов подразделений МВД России по вопросам миграции, задействованных в оказании государственных услуг в сфере миграции в 2018 году (таблица № 1), а также суммарного среднего времени, необходимого для продуцирования общего количества государственных услуг в сфере миграции, оказанных специалистами МВД России в 2018 году (таблица № 2), использована информация, предоставленная ГУВМ МВД России.

Таблица № 1

Общий фонд рабочего времени (Т_о) специалистов подразделений МВД России по вопросам миграции, задействованных в оказании государственных услуг в сфере миграции в 2018 году

№ п/п	Тип фонда рабочего времени	Объем фонда рабочего времени ¹³³ (в часах)
1	Фонд рабочего времени сотрудников ОВД подразделений по вопросам миграции, задействованных в оказании государственных услуг в сфере миграции (10106 ¹³⁴ x 1219 ¹³⁵)	12319214
2	Фонд рабочего времени ФГГС подразделений по вопросам миграции, задействованных в оказании государственных услуг в сфере миграции (8562 ¹³⁶ x 1427 ¹³⁷)	12217974
3	Фонд рабочего времени работников ОВД подразделений по вопросам миграции, задействованных в оказании государственных услуг в сфере миграции (7574 ¹³⁸ x 1440 ¹³⁹)	10906560

¹³³ Рассчитан по формуле $T_o = \text{Шу} \times T_n$, где Шу – число специалистов, задействованных в оказании государственных услуг (в зависимости от категории сотрудника).

¹³⁴ Число сотрудников органов внутренних дел подразделений по вопросам миграции, задействованных в оказании государственных услуг в сфере миграции.

¹³⁵ Таблица № 1 Приложения № 3 Методики расчета нагрузки.

¹³⁶ Число федеральных государственных гражданских служащих подразделений по вопросам миграции, задействованных в оказании государственных услуг в сфере миграции.

¹³⁷ Таблица № 2 Приложения № 3 Методики расчета нагрузки.

¹³⁸ Число работников органов внутренних дел подразделений по вопросам миграции, задействованных в оказании государственных услуг в сфере миграции.

¹³⁹ Таблица № 3 Приложения № 3 Методики расчета нагрузки.

4	Общий фонд рабочего времени специалистов подразделений по вопросам миграции, задействованных в оказании государственных услуг в сфере миграции	35443748
---	---	-----------------

Таблица № 2

Суммарное среднее время, необходимое для продуцирования общего количества государственных услуг в сфере миграции, оказанных специалистами МВД России в 2018 году

№ п/п	№ услуги	Количество услуг, оказанных специалистами МВД России	Среднее время, затрачиваемое на оказание услуги (в часах)	Суммарное среднее время, затраченное на оказание услуги
1	У1	3 124 991	1,853	5 790 608,32
2	У2	1 932 762	1,66	3 208 384,92
3	У3	7 006 060	5,543	38 834 590,6
4	У4	19 632 245	1,269	24 913 318,9
5	У5	1 324 381	1,49	1 973 327,69
6	У6	271 338	2,753	746 993,514
7	У7	31 022 938	0,368	11 416 441,2
8	У8	1 825 343	1,633	2 980 785,12
9	У9	14 068 – на привлечение 125 014 – на работу	1,211- на привлечение 1,129 – на работу	17 036,348 – на привлечение 141 140,806 – на работу
10	У10	269 362	7,665	2 064 659,73
11	У11	8 480	2,144	18 181,12
12	У12	6 044	28,136	170 053,984
13	У13	58	1,696	98,368
14	У14	26 322	2,366	62 277,852
15	У15	322 330	1,694	546 027,02
16	У16	188 682	3,247	960 768,744
17	У17	508 273	2,247	1 142 089,43
18	У18	-	-	-

Суммарное среднее время, необходимое для продуцирования общего количества государственных услуг в сфере миграции, оказанных специалистами МВД России в 2018 году равно **94 986 783,7** часам.

$$\frac{94\,986\,783,7}{35\,443\,748} = 2,68$$

Проведенный расчет показал, что суммарное среднее время, необходимое для продуцирования общего количества государственных услуг в сфере миграции, оказанных специалистами МВД России в 2018 году, превышает объём общего фонда рабочего времени всех задействованных специалистов почти в **три раза**.

Характеризуя состояние общей нагрузки на специалистов подразделений МВД России по вопросам миграции, задействованных в оказании государственных услуг в сфере миграции, представляется необходимым определить следующие ориентиры для ее снижения либо увеличения общего объема продуцирования соответствующих государственных услуг в условиях роста их потребления со стороны заявителей.

1. Общий фонд рабочего времени специалистов подразделений МВД России по вопросам миграции, задействованных в оказании государственных услуг, может быть увеличен за счёт замещения федеральными государственными гражданскими служащими должностей сотрудников органов внутренних дел.

2. Снижение общей нагрузки на специалистов подразделений МВД России по вопросам миграции, задействованных в оказании государственных услуг, может быть достигнуто за счёт дальнейшего развития потенциала уполномоченных МВД России в сфере трудовой миграции организаций, участвующих в осуществлении соответствующих полномочий, и, прежде всего, ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России.

3. Суммарное среднее время, затрачиваемое на оказание отдельных государственных услуг в год, может быть сокращено за счет расширения возможностей заявителей обращаться в органы внутренних дел по электронным каналам связи, а также посредством предоставления результатов услуг в электронной форме.

4. Снижение общей нагрузки на подразделения МВД России по вопросам миграции, задействованные в оказании государственных услуг в сфере миграции, в условиях стабильной штатной численности возможно за счет исключения деятельности по оказанию отдельных услуг. Например, исключение деятельности по оказанию услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации из перечня лицензируемых видов деятельности с одновременной передачей от МВД России в Минтранс России полномочий по лицензированию деятельности по трудоустройству граждан Российской Федерации для работы на судах, плавающих под флагом иностранного государства.