

УДК 342.951:325

**А.Н. Прокопенко**, канд. техн. наук, доцент

Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина

E-mail: [aprokopenko11@mvd.ru](mailto:aprokopenko11@mvd.ru)

## О ПРОБЛЕМАХ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ В СВЯЗИ С ПРИНЯТИЕМ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА 2019-2025 ГОДЫ

*В статье рассматриваются вопросы правового регулирования миграционной политики Российской Федерации на современном этапе. Кратко анализируются изменения миграционного законодательства и тенденции миграционной политики за 2000 и 2010 годы. Выявляются основные направления совершенствования миграционного законодательства, к которым относятся: обеспечение достоверного учета миграционных потоков, усложнение процедур оформления и миграционного учета мигрантов, усиление ответственности за нарушение миграционного законодательства как для самих мигрантов, так и для их работодателей. Определяются проблемы, которые не нашли своего решения в рамках проводимой миграционной политики. Также автор анализирует положения Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы, принятой 31 октября 2018 г. Делается вывод о кардинальном изменении миграционной политики в ближайшее время и предлагаются пути, по которым должно пойти миграционное законодательство для решения проблемы привлечения русскоязычного населения из-за рубежа в Россию на постоянное место жительства.*

*Ключевые слова: миграция, трудовая миграция, программа переселения соотечественников, миграционная политика.*

**A.N. Prokopenko**, PhD. (Candidate of Technical Sciences), assistant-professor

Putilin Belgorod Law Institute of Ministry of the Interior of Russia

E-mail: [aprokopenko11@mvd.ru](mailto:aprokopenko11@mvd.ru)



## ON PROBLEMS OF THE MIGRATION LEGISLATION AT THE PRESENT STAGE DUE TO THE ADOPTION OF THE STATE MIGRATION POLICY CONCEPT OF THE RUSSIAN FEDERATION FOR 2019-2025

*The article considers questions of legal regulation of migration policy of the Russian Federation at the present stage, briefly analyzes changes of the migration legislation and a trend of migration policy for 2000<sup>th</sup> and 2010<sup>th</sup>. The author points out main directions of the migration legislation improvement which include: ensuring reliable accounting of migration flows, complication of procedures of migrants' registration, enhancing criminal liability for migration legislation violation, both for migrants, and for their employers. The work refers problems which have no solution within the pursued migration policy. Also the author analyzes provisions of the Concept of the state migration policy of the Russian Federation for 2019-2025 accepted on October 31, 2018. The author expects cardinal change of migration policy in the nearest future and suggests ways which the migration legislation should take to solve the problem of involvement of the Russian-speaking population from abroad to go to Russia for domicile.*

*Key words: migration, labor migration, program of compatriots' resettlement, migration policy.*

Вопросы правового регулирования миграции в Российской Федерации всегда стояли достаточно остро, а миграционная политика постоянно подвергалась критике. Как в начале 1990-х гг., которые сопровождалась передвижением больших масс населения из бывших республик СССР в Россию, а из России на Запад, так и в последующие годы, когда миграционный поток в нашу страну регулировался минимальным образом, вплоть до принятия в 2002 г. Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [12]. В дальнейшем осуществлялись правовое регламентирование миграционных потоков, практически ежегодное усиление ответственности за нарушение миграционного законодательства, детальное регулирование процедур оформления и миграционного учета иностранных граждан. Однако миграционная политика все равно постоянно подвергалась критике со стороны общества. Связана данная критика была преимущественно с тем, что основное внимание законодателей и правоприменителей было направлено на вопросы трудовой миграции. При этом вопросы переселения в нашу страну русскоязычного населения для постоянного проживания, создания для данной категории лиц комфортных и удобных условий не получили должного развития.

Необходимо отметить, что принятая в октябре 2018 г. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 гг. принципиально поменяла государственные подходы к миграционной сфере. Основным направлением в миграционной политике Российской Федерации становится не трудовая миграция, а привлечение русскоязычного населения из-за рубежа в Россию на постоянное место жительства. Таким образом, миграционная политика Российской Федерации находится в настоящий момент на переломном этапе, что и повлекло необходимость данного научного исследования.

Анализируя изменения миграционного законодательства, необходимо отметить его активное развитие после 2002 г. – практически ежегодно осуществляются корректировки, уточнения или усовершенствования правил пребывания иностранных граждан на территории России. Например, с 2003 г. вводится квотирование трудовых мигрантов – первое Постановление Правительства РФ № 782, утвердившее квоты в размере 530 тыс. приглашений, было принято 30 октября 2002 г. [14]. С 2006 года квотирование распространяется также на граждан стран СНГ. С 2005 года осуществляется автоматизированный учет прибывающих на территорию России иностранных граждан на основании миграционных карт. Правила использования миграционной карты утверждены Постановлением Правительства РФ от 16.08.2004

№ 413 [11]. Было введено обязательное медицинское обследование мигрантов, которые приезжают в Россию на длительный срок. В 2010 году введена патентная система, в соответствии с которой осуществляется индивидуальный учет иностранных работников, каждый из которых осуществляет патентные платежи в бюджет. С 2014 года Федеральным законом от 20.04.2014 № 74-ФЗ [5] введено требование, согласно которому иностранный гражданин при обращении за получением разрешения на работу или патента обязан подтвердить владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации.

Все корректировки и усовершенствования миграционного законодательства сопровождалась введением или усилением ответственности. Так, в 2006 г. в состав Кодекса РФ об административных правонарушениях [2] Федеральным законом от 05.11.2006 № 189-ФЗ были введены статьи 18.15, 18.16 и 18.17 [6]. Статьями установлена административная ответственность юридического лица за привлечение к труду незаконных мигрантов с санкцией в виде штрафа до 1 млн рублей за каждого мигранта. До этого момента ответственность работодателя за незаконное привлечение к работе мигрантов фактически не была установлена. С 2013 по 2015 годы осуществлялось усиление ответственности за нарушения в сфере трудовой миграции в Москве и Санкт-Петербурге, а также в столичных областях. Было введено выдворение иностранного гражданина за повторное нарушение миграционного законодательства, административное приостановление деятельности организации за использование труда незаконных мигрантов. Кроме того, практически во всех регионах созданы специальные учреждения для содержания выдворяемых и депортируемых мигрантов. Суммы штрафов за нарушения миграционного законодательства увеличивались практически каждые два-три года.

Помимо изменений миграционного законодательства и ответственности за его нарушения, принимались концептуальные документы в миграционной сфере. Вопросы миграции последовательно регулировали Федеральная миграционная программа, утвержденная Указом Президента в 1994 г. [13] (трижды изменялась постановлениями Правительства РФ), Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 01.03.2003 № 256-р [9], и Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, принятая в 2012 г. [3].

В целом можно выделить три основных направления постоянного совершенствования миграционного законодательства России, которые прослеживались и в концептуальных документах:

1. Обеспечение учета каждого мигранта, как приезжающего для работы, так и для длительного проживания на территории России. Были введены миграционная карта, квотирование, патент, разрешение на временное проживание (далее – РВП), вид на жительство (далее – ВЖ), обязательная регистрация по месту пребывания или месту жительства и т.д.

2. Усложнение процедур оформления и миграционного учета иностранных граждан. Были введены процедуры дактилоскопирования, медицинского освидетельствования, экзамен по русскому языку и истории, обязательные переводы всех документов, правило пребывания на территории России не более 90 дней из 180 дней подряд и т.д.

3. Усиление ответственности за нарушение миграционного законодательства как для самих мигрантов, так и для их работодателей. Были введены ответственность работодателей – юридических лиц до 1 млн ру-

блей за каждого незаконного мигранта или административное приостановление деятельности организации, административное выдворение для иностранного гражданина за повторное нарушение миграционного законодательства, запрет на въезд в Россию, специальные учреждения для содержания мигрантов, уголовная ответственность за фиктивную регистрацию по месту жительства или месту пребывания и т.д.

При этом два важнейших направления миграционной политики так и не нашли своего выражения в изменениях миграционного законодательства.

Во-первых, в концепциях и программах в миграционной и демографической сферах постоянно ставился вопрос о необходимости увеличения населения России за счет мигрантов и обеспечении переселения соотечественников из-за рубежа. Однако нельзя считать, что данная задача была выполнена качественно. Это подтверждают данные таблицы 1.

*Таблица 1*

**Сведения реализации программы переселения соотечественников и приобретения гражданства России в 2015-2018 гг. [15]**

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Прибыло в Российскую Федерацию и поставлено на учет соотечественников и членов их семей	183 146	146 585	118 606	107 651
Приобрели гражданство Российской Федерации	209 799	265 319	257 822	269 362

С 2012 по 2017 годы получили гражданство России только 1 млн человек, из них 538 тыс. человек с использованием Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом [10].

Необходимо отметить, что программа переселения соотечественников не пользуется большой популярностью, а количество желающих воспользоваться программой ежегодно снижается. Аналогичные программы переселения соотечественников, принятые в Израиле и Германии, позволили в свое время этим странам увеличить свое население на несколько миллионов человек за период не более пяти лет. Однако российская программа такого эффекта не дает.

Это обусловлено, с одной стороны, отсутствием широкой рекламы данной программы – мигранты о ней, как правило, не знают. Заниматься этой рекламой должны структуры Россотрудничества или МИД России в зарубежных государствах, в т.ч. с использованием СМИ и интернет-ресурсов. С другой стороны, условия, которые предоставляются программой, не во всем являются привлекательными, поскольку предусматривают переселение мигрантов преимущественно в сельскую местность регионов России. Причем регионы, участвующие в программе, распо-

ложены преимущественно в Сибири и на Дальнем Востоке.

Сегодня складываются условия, когда за пределами России проживает не менее 25 миллионов наших соотечественников, становятся гражданами в год всего лишь чуть более 250 тыс. человек. Причем из них всего 100 тыс. получают гражданство по процедуре переселения соотечественников. Соответственно, не более 130 тыс. человек получают в год российское гражданство в общем порядке (в основном близкие родственники граждан России). Данная цифра представляется ничтожной в размерах страны. Причем происходит это в основном из-за сложной, многоступенчатой, дорогой и чрезвычайно бюрократизированной процедуры.

Таким образом, приведенные данные позволяют признать практическую неэффективность миграционной политики по репатриации русского населения. Соответственно, миграционная составляющая в решении демографических проблем нашей страны не играет ту роль, которую должна была играть.

Во-вторых, одной из задач, которые постоянно декларировались в миграционной политике, было привлечение для работы в России высококвалифицированных специалистов, лиц, имеющих нужные стране профессии и квалификации. Однако стати-

стика показывает, что количество неквалифицированных мигрантов в десятки и сотни раз больше, чем

квалифицированных специалистов. Данное утверждение демонстрируют данные из таблицы 2.

*Таблица 2*

**Оформление разрешений на работу в России в 2015-2018 гг. [15]**

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Оформлено разрешений на работу	214 559	149 013	148 326	130 136
в том числе высококвалифицированным специалистам	43 555	26 995	26 531	28 183
квалифицированным специалистам	22 099	14 775	18 017	20 145
Оформлено патентов	1 788 201	1 510 378	1 682 622	1 671 706

Неквалифицированные мигранты создают излишнее предложение на рынке труда и оказывают негативное влияние на общую социально-экономическую обстановку, особенно в столичных регионах.

Особо необходимо отметить, что программой переселения соотечественников пользуется преимущественно русскоязычное славянское население, которое желает переехать в Россию семьями. А трудовыми мигрантами являются в основном представители государств Центрально-Азиатского региона, которые не связывают свое дальнейшее будущее с Российской Федерацией.

Таким образом, можно констатировать, что миграционная политика России требует существенных корректировок. Разрешению указанных выше проблем призвана способствовать принятая 31 октября 2018 г. новая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы, утвержденная Указом Президента РФ № 622 [8] (далее – Концепция).

Необходимо отметить, что в Концепции в качестве части цели определено решение задач в «сфере защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода». В этой связи нужно обратить внимание на первую задачу миграционной политики, сформулированную в пункте 21 Концепции. Предполагается, что должно осуществляться совершенствование правового регулирования и организации системы, которая позволит обеспечить переселение в Россию лиц, способных интегрироваться в наше общество, преимущественно соотечественников, проживающих как в ближнем, так и в дальнем зарубежье.

Анализируя основные направления миграционной политики, сформулированные в пунктах 22-27 Концепции, хотелось бы особо выделить некоторые из них. Так, в области переселения соотечественников предполагается обеспечить простоту, понятность и прозрачность процедур и условий как пребывания в России, так и приобретения российского граждан-

ства. Кроме того, предполагается снижение административных барьеров, улучшение условий привлечения инженеров, врачей, педагогов, ученых, а также фермеров. Также предполагается совершенствование финансовых механизмов распределения денежных средств программы. Реализация указанных мер позволит существенно повысить количество желающих воспользоваться программой переселения соотечественников, что, в свою очередь, положительно скажется на демографическом развитии страны.

В области привлечения иностранных работников планируется создание системы адаптации мигрантов, препятствие созданию национальных анклавов, упрощение процессов оформления документов на право трудовой деятельности на территории России. Представляется, что в сфере трудовой миграции необходимо принятие отдельного законодательного акта, который будет регламентировать правовой статус трудовых мигрантов. Это позволит упорядочить ситуацию с оформлением иностранных работников, снизит коррупционные риски и, как следствие, оптимизирует ситуацию на рынке труда. Приоритет лиц, желающих переехать в Россию для дальнейшего проживания и прибывших в нашу страну семьями, над трудовыми мигрантами должен быть закреплен законодательно. Кроме того, на наш взгляд, необходимо обеспечить приоритет трудовых мигрантов, для которых русский язык является родным, над другими трудовыми мигрантами.

Особо необходимо выделить направление миграционной политики, связанное со снижением диспропорции в размещении населения на территории России. Предполагается создание привлекательных условий для мигрантов в регионах, в которых в последние годы наблюдалась депопуляция. Для этого будут необходимы «создание и модернизация объектов жилищной, медицинской, образовательной, транспортной и иной инфраструктуры».

Подводя итог рассмотрению некоторых положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 гг., можно сделать следующие выводы.

В последние шестнадцать лет миграционная политика России была нацелена преимущественно на контроль и упорядочение трудовой миграции, усиление ответственности, обеспечение поступления обязательных платежей в бюджет. Не умоляя необходимости выполнения обозначенных направлений, можно признать особую важность переориентирования миграционной политики на привлечение на территорию России русскоязычного населения из-за рубежа.

Нам представляется, что кардинальное изменение миграционной политики, особое внимание именно к переезжающим на постоянное место жительства мигрантам являются необходимыми для страны на современном этапе. Российская Федерация – государство с огромной территорией и малой плотностью населения во многих регионах, и решение демографических проблем без миграционной составляющей видится невозможным.

Мы считаем, что потоки мигрантов, которые приехали на постоянное место жительства, и трудовых мигрантов необходимо разделить как законодательно, так и фактически. Законодательно необходимо принятие отдельного закона, регламентирующего деятельность трудовых мигрантов. Должны быть организованы отдельные центры работы с переезжающими соотечественниками, которые будут заниматься исключительно оформлением их документов, регулированием их статуса, помощью в расселении, трудоустройстве. Причем оценка деятельности данных центров должна прямо зависеть от количества переехавших соотечественников. Эти же центры должны заниматься мигрантами, которые получают гражданство России через получение разрешения на временное проживание и вид на жительство. Большая часть таких лиц также является соотечественниками, однако не воспользовалась программой по разным основаниям. Например, они хотят проживать в том регионе, где у них есть родственники, но там не действует программа, или они не обладают необходимой для региона специальностью.

Кроме того, необходима унификация норм Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [7]. Должны быть исключены неоднократное оформление одних и тех же документов, прохождение медицинских обследований, пересдачи экзамена по русскому языку по другим правилам и т.д. Если лицо декларирует, что оно приехало в Россию на постоянное место жительства, но не попадает в программу переселения соотечественников, то для него должен быть предусмотрен понятный алгоритм действий по

приобретению гражданства, не растягиваемый на десятилетия и без оформления документов в центрах одновременно с трудовыми мигрантами. Лица, желающие переехать в нашу страну, должны видеть заинтересованность нашего государства в них, а не равнодушное и формальное отношение бюрократической системы.

Кроме того, система выделения квот на получение РВП должна быть преобразована. Целесообразным является объединение этой системы с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. База данных востребованных профессий, предлагаемых условий должна быть общей. Регион декларирует, сколько переселенцев он готов принять в следующем году, соответственно, все места, которые не будут заняты лицами, переезжающими по программе переселения соотечественников, могут быть предоставлены для мигрантов, получающих РВП. Предоставление рабочих мест переезжающим на постоянное место жительства мигрантам должно быть приоритетным и осуществляться службами занятости на равных основаниях с российскими гражданами. Патенты или разрешения на работу трудовым мигрантам должны выдаваться только в том случае, если все лица, переехавшие на постоянное место жительства, обратившиеся за соисканием работы, официально трудоустроены.

Указанные изменения позволят регионам планировать нагрузку на социальную инфраструктуру и рынок труда. На территории опережающего развития, а также в отдельные муниципалитеты в регионах, где создается новое производство и инфраструктура, будут привлекаться люди для постоянного проживания, а не трудовые мигранты.

Таким образом, от приглашения в Россию иностранных граждан на работу для возмещения трудовых ресурсов для национальной экономики Российская Федерация переходит к стратегии привлечения русскоязычного населения на свою территорию. Подобная цель впервые ставится в стратегических документах Российской Федерации в качестве одной из приоритетных.

Можно констатировать, что после принятия Концепции начнется новый этап формирования правовой политики России в сфере миграции, который будет направлен на создание условий переселения в нашу страну соотечественников и просто русскоязычного населения со всего мира. При этом трудовая миграция будет переориентирована с низкоквалифицированной на высококвалифицированную и с кратковременной на долгосрочную.

### *Литература*

1. Катаева О.В. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: учебник. Белгород: БелЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2018. 219 с.
2. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 12.11.2018) // Российская газета. 2001. 31 дек. № 256.
3. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утв. Президентом РФ (утратила силу) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: монография. М.: Юстицинформ, 2017.
5. О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: федеральный закон от 20.04.2014 № 74-ФЗ // Российская газета. 2014. 23 апр. № 92.
6. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства): федеральный закон от 05.11.2006 № 189-ФЗ // Российская газета. 2006. 9 нояб. № 251.
7. О гражданстве Российской Федерации: федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ // Российская газета. 2002. 5 июня. № 100.
8. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.10.2018).
9. О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 01.03.2003 № 256-р (утратило силу) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 10. Ст. 923.
10. О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (вместе с «Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»): Указ Президента РФ от 22.06.2006 № 637 // Российская газета. 2006. 28 июня. № 137.
11. О миграционной карте: постановление Правительства РФ от 16.08.2004 № 413 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 34. Ст. 3553.
12. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ // Российская газета. 2002. 31 июля. № 140.
13. О Федеральной миграционной программе: Указ Президента РФ от 09.08.1994 № 1668 (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 18. Ст. 2065.
14. Об утверждении квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности: постановление Правительства РФ от 30.10.2002 № 782 // Российская газета. 2002. 6 нояб. № 212.
15. Сводки основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за 2015-2018 годы // Официальный сайт ГУВМ МВД России. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/12162186/> (дата обращения: 20.02.2019).