

DOI: 10.26794/2226-7867-2019-9-3-40-50  
УДК 314.7(045)

# МИГРАЦИОННАЯ ОБСТАНОВКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ \*

**Зорин Владимир Юрьевич,**

д-р полит. наук, профессор МГУ имени М.В. Ломоносова,  
главный научный сотрудник, Институт этнологии  
и антропологии имени Н.Н. Миклухо-Маклая РАН,  
Москва, Россия  
v.y.zorin@mail.ru

**Аннотация.** Современная ситуация характеризуется увеличением миграционных потоков во всем мире. Российская Федерация входит в тройку стран, наиболее привлекательных для мигрантов. В структуре миграции в нашу страну значительное место занимает трудовая миграция. Подавляющая часть мигрантов приезжает из стран ближнего зарубежья – бывших советских республик, которые поддерживают с Россией тесные экономические и политические связи. Ученые сходятся во мнении, что миграция, безусловно, нужна для нашей страны, так как позволяет решать ключевые экономические и демографические проблемы. В то же время необходимо уделять внимание тем рискам, которые она приносит. Среди проблем, выявляемых в сфере управления миграционными отношениями, ключевыми являются совершенствование нормативно-правовой базы государственной миграционной политики, а также содействие успешной социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в принимающее сообщество. В 2012 г., после принятия стратегических документов, наступил новый этап в истории государственной миграционной политики в нашей стране. Его характерная особенность – поиск баланса между экономическим развитием страны и безопасностью государства и общества, а также широкое внедрение инновационных методик и подходов к управлению миграционными отношениями. Принятие в 2018 г. новой редакции Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года направлено на решение актуальных задач, возникающих в этой сфере. В Концепции подчеркивается необходимость учета интересов представителей принимающего сообщества и мигрантов, тесного взаимодействия представителей МВД, ФАДН России и институтов гражданского общества, налаживание партнерских взаимоотношений между органами государственной власти и национальными общественными организациями.

**Ключевые слова:** Российская Федерация; миграция; беженцы; государственная миграционная политика; адаптация и интеграция мигрантов; Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации; нормативно-правовая база; Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции

---

\* Статья подготовлена по результатам исследований 2019 г., выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситету.

# THE MIGRATION SITUATION IN THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS AND SOLUTIONS\*\*

Zorin V. Yu.,

Doctor of Political Sciences,

Chief researcher of Miklukho-Maclay Institute of Ethnology and Anthropology of RAS,

Professor of Lomonosov Moscow State University,

Moscow, Russian Federation

v.y.zorin@mail.ru

**Abstract.** *The current situation characterises the increase in migration flows around the world. The Russian Federation belongs to the three countries the most attractive to migrants. In the structure of migration to our country, the essential place takes labour migration. An overwhelming part of migrants comes from neighbouring countries – the former Soviet republics that support close economic and political connections with Russia. There is a consensus between scientists that migration, indeed, is necessary for our country. It allows for solving critical economic and demographic problems. At the same time, it is required to pay attention to those risks it brings. Among the issues revealed in the sphere of management of the migration relations, we should stipulate the essential improvement of a regulatory framework of the state migration policy and support for successful social and cultural adaptation and integration of migrants into the native community. In 2012, after the adoption of strategic documents, begins the new stage in the history of the state migration policy in our country. Its characteristic feature is the search of balance between the interests of economic development of the country and safety of the state and society. It is supplemented by the widespread introduction of innovative techniques and approaches to management of the migration relations. Adoption in 2018 of the new edition of the “Conception of the state migration policy of the Russian Federation until 2025” is targeted on to the solution of the relevant tasks arising in this sphere. “Conception” stresses the necessity of accounting of interests of representatives of the native community and migrants, close interaction of representatives of the Ministry of Internal Affairs, Federal Agency for the Affairs of Nationalities of the Russian Federation and institutes of civil society in establishing partner relationship between public authorities and national public organisations.*

**Keywords:** *Russian Federation; migration; refugees; state migration policy; adaptation and integration of migrants; Conception of the state migration policy of the Russian Federation; regulatory framework; Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM)*

Вопросы государственной миграционной политики в нашей стране приобретают особую актуальность. Связано это с тем, что Российская Федерация занимает одну из лидирующих позиций в мире по уровню миграционной привлекательности для граждан из стран ближнего и дальнего зарубежья. При этом следует отметить, что вопросы миграционной политики тесно связаны с проблемами управления в сфере межнациональных отношений, поэтому изучать данную проблему следует только в комплексе.

Проблема внешней миграции особенно обострилась в настоящее время в Европе, которая переживает самый крупный миграционный кризис со времен Второй мировой войны. В результате члены Евросоюза начали оперативно разрабатывать и реализовывать комплекс мер по усилению пограничного и миграционного контроля, ужесточать порядок приема беженцев, однако ситуация не улучшается.

В соответствии с отчетом Международной организации по миграции населения количество международных мигрантов в 2010 г. составило около 214 млн чел., это 3,1% человечества

\*\* The article is based on the results of the 2019 studies carried out at the expense of budgetary funds under the state task of the financial University.

## Статистика миграции населения за 2017 г. / Migration statistics of the population for 2017

Страна отбытия	Страна прибытия	Количество человек
Узбекистан	Россия	Более 2 млн
Украина	Россия	Более 2 млн
Таджикистан	Россия	1 млн
Казахстан	Россия	45 тыс.
Армения	Россия	30–35 тыс.

в целом. При увеличении данного показателя с существующей скоростью к 2050 г. мигрантов будет около 405 млн чел. (<http://www.demoscope.ru/weekly/2013/0555/barom01.php>).

Краткая статистика миграции населения за 2017 г. представлена в *таблице*.

Россия также вошла в мировую тройку лидеров по количеству мигрантов. Страна принимает огромное количество иностранцев, уступая только США и Германии. Причину этого феномена эксперты видят в том, что государство проводит грамотную миграционную политику, привлекая иностранную рабочую силу для обеспечения своих национальных и экономических интересов. Наиболее привлекательные для иностранцев регионы — Москва, Санкт-Петербург, Московская и Ленинградская области, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Краснодарский край (<https://ria.ru/economy/20180126/1513370628.html>).

При этом тема миграции остается одним из наиболее острых и актуальных общественно-политических сюжетов. Если эксперты воспринимают ее прежде всего в контексте рынка труда и демографии, то на уровне массового сознания акцент делается на вопросах безопасности (как государственной, когда речь идет о терроризме, так и общественной — проблемы бытовой преступности, распространения наркотиков). Тот факт, что многие приезжие представляют республики Центральной Азии, Закавказья, т.е. регионы, близкие к зонам конфликтов, дополняет остроты общественным дискуссиям и обсуждениям в социальных сетях.

Нельзя не отметить некоторые тенденции развития внутренней миграции в нашей стране.

В 2012–2017 гг. интенсивность миграции населения внутри Российской Федерации увеличилась на 10% при сохранении общей тенденции оттока в регионы центральной, северо-западной и юго-западной частей страны. Это — постоянный фактор роста диспропорций пространственного размещения населения. Практически весь потенциал внутренней миграции поглощают городские агломерации Москвы, Санкт-Петербурга и Краснодарский край. Нельзя не упомянуть также о Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, которая была принята в 2006 г. Программа направлена на переселение людей, оказавшихся после распада СССР за пределами РФ и желающих переселиться в Россию. 14 сентября 2012 г. был подписан Указ Президента РФ, содержащий новую редакцию программы и сделавший ее бессрочной<sup>1</sup>. С 2013 г. изменилась категоричность территорий вселения. Вместо существовавших трех типов («А», «Б» и «В») выделены «территории приоритетного заселения» и все остальные «территории вселения». Утвержден перечень регионов России, которые будут приоритетными при переселении соотечественников на постоянное место жительства в 2014 г.

Соотечественники-переселенцы будут пользоваться максимальным уровнем государственной поддержки в следующих регионах России: Бурятия, Забайкальский, Камчатский, Примор-

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 22.06.2006 № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

ский, Хабаровский края, Амурская, Иркутская, Магаданская, Сахалинская области и Еврейская автономная область. Количество регионов, участвующих в программе, увеличилось до 48 ([http://emigrant-ussr.ru/blog/v\\_2013\\_godu\\_kolichestvo\\_regionov\\_uchastnikov\\_programmy\\_pereselenija\\_uvelichitsja\\_do\\_48/2013-04-19-349](http://emigrant-ussr.ru/blog/v_2013_godu_kolichestvo_regionov_uchastnikov_programmy_pereselenija_uvelichitsja_do_48/2013-04-19-349)). Кроме того, помимо соотечественников, проживающих за рубежом, в программе могут участвовать и иностранные граждане, законно находящиеся на территории РФ. За последнее время по данной программе в год в нашу страну въезжают 50–60 тыс. человек.

На консульском учете за рубежом состоит более 2 млн граждан Российской Федерации. Около 60 тыс. граждан Российской Федерации ежегодно выезжают на работу за границу, из них 38% — высококвалифицированные специалисты. В 2012–2017 гг. внешняя миграция в Российскую Федерацию компенсировала естественную убыль населения и поставляла дополнительные трудовые ресурсы для национальной экономики. Более 1 млн человек получили гражданство Российской Федерации, из которых 525 тыс. — в рамках Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Суммарный миграционный прирост за этот период составил 1,6 млн человек. Среднегодовая численность иностранных трудовых мигрантов составляет около 3 млн человек (3–4% от среднегодовой численности всех трудовых ресурсов). На территории Российской Федерации ежегодно находились около 10 млн иностранных граждан. Более 1 млн иностранных граждан постоянно или временно проживают в России [1, с. 6–16].

По данным МВД РФ, за январь–август 2018 г., 172 863 человека получили гражданство Российской Федерации; 73 366 соотечественников и членов их семей прибыли в Россию и поставлены на миграционный учет; оформлено 340 706 приглашений иностранным гражданам и лицам без гражданства; выдано 159 967 виз. Всего на миграционный учет было поставлено 11 960 763 человека; оформлено 80 539 разрешений на работу иностранным гражданам (в том числе, 17 161 — высококвалифицированным специалистам). Всего было оформлено свыше 1 млн патентов; 174 887 разрешений на

временное пребывание иностранным гражданам; 122 651 — вид на жительство; направлено 183 558 представлений о неразрешении иностранным гражданам и лицам без гражданства въезда на территорию РФ (<https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/14454192/>).

В числе иностранных граждан, привлекаемых российскими работодателями, остается высокой доля низкоквалифицированных работников, востребованность которых определяется не только зачастую меньшими (по сравнению с использованием труда граждан Российской Федерации) издержками, но и недостаточным развитием в ряде отраслей уровня технологий и организации труда, сокращением рабочих мест средней и высокой квалификации.

По данным МВД РФ, на территории России в 2018 г. с различными целями одновременно находились 10,2 млн иностранных граждан, из них 8,5 млн — граждане стран СНГ (2 млн — граждане Украины, среди которых значительный процент составляют люди, проживавшие в зоне военного конфликта в Донбассе; 2 млн — граждане Узбекистана; 1 млн — Таджикистана; 650 тыс. — Кыргызстана).

Особая нагрузка ложится на мегаполисы. Так, Москва и Московская область принимают около 30% приезжих; Санкт-Петербург и Ленинградская область — 7%; Краснодарский край — 5%. Также благоприятными для жизни городами называют Новосибирск, Екатеринбург, Красноярск (провинциальные города не слишком жалуют эмигрантов, которые живут в России). Однако, в отличие от Европы, это не привело к возникновению миграционного кризиса в нашей стране. Заметны улучшения в отношениях между принимающим сообществом и прибывающими мигрантами. Во многом это результат политики, проводимой в стране в отношении трудовых мигрантов. Так, по заявлениям московских властей, поступления в казну от налога на патенты в последнее время превышают платежи от предприятий нефтяного комплекса.

Следует подчеркнуть, что граждане стран Евразийского экономического союза (Беларусь, Армения, Казахстан, Кыргызстан) имеют на территории РФ ряд преференций. Статьей 4 Договора о ЕАЭС от 29.05.2014 в Союзе обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, или «четыре свобо-



ды», а также проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики. Граждане ЕАЭС имеют право на проживание в России на протяжении всего срока действия трудового договора, а, кроме того, в течение 15 суток после его окончания могут переоформить договор, не выезжая за пределы нашей страны. Они приравнены в трудовых правах к гражданам РФ, включая право на получение необходимого социального обеспечения [2].

Приведем некоторые статистические данные, относящиеся к гражданам вышеуказанных государств, находящихся в России. Так, в 2017 г. в нашу страну въехали 1,7 млн граждан Казахстана; свыше 700 тыс. — Кыргызстана; свыше 600 тыс. — Армении. Из них свыше 1 млн человек (т.е. треть от общего количества) прибыли с целью осуществления трудовой деятельности, т.е. являются трудовыми мигрантами. При этом в настоящее время уже около 1,3 млн граждан стран ЕАЭС имеют право на осуществление трудовой деятельности и фактически работают в различных сферах народного хозяйства нашей страны.

5 декабря 2017 г. было ратифицировано Соглашение между правительствами России и Узбекистана об организованном наборе и привлечении граждан Узбекистана для временной трудовой деятельности на территории России. Соглашение подписано в Москве 5 апреля 2017 г. Трудящиеся-мигранты привлекаются на основании трудового договора, заключенного в соответствии с российским законодательством. Обязательным условием для осуществления трудовой деятельности является наличие полиса добровольного медицинского страхования. Соглашение определяет перечень обязательных требований к работодателю, участвующему в организованном привлечении трудящихся-мигрантов (наличие мест проживания; обеспечение безопасных условий труда и охраны труда, а также безопасности на рабочих местах; гарантированная оплата труда не ниже минимального уровня, установленного российским законодательством).

Предусмотрена возможность комплексной подготовки гражданина Узбекистана в стране его проживания для временной трудовой деятельности в России. Так, компетентные органы Республики Узбекистан могут подбирать для российских работодателей из числа граждан

Узбекистана кандидатов на трудоустройство, имеющих требуемую квалификацию и опыт работы; согласовывать с российскими работодателями кандидатуры и тексты проектов трудовых договоров; проверять кандидатов на предмет их нахождения в международном или межгосударственном розыске, наличия у них судимости; организовывать проезд кандидатов на трудоустройство до места временной трудовой деятельности на территории России и их возвращение на родину. Соглашение предполагает проведение медосвидетельствования кандидатов на предмет выявления у них инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, до выезда из Республики Узбекистан. Также в соглашении закреплены основные права граждан Узбекистана, осуществляющих временную трудовую деятельность в России (в частности, право на труд, отдых и соцстрахование (кроме обязательного медицинского), пенсионное обеспечение)<sup>2</sup>.

По данным Генеральной прокуратуры РФ, в 2017 г. мигранты стали законопослушнее. Так, иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории России в 2017 г. было совершено 41 047 преступлений — на 6,6% меньше, чем годом ранее. При этом 36 233 преступления (на 5,9% меньше, чем в 2016 г.) совершено гражданами государств — участников СНГ, что составило 88,3% всех преступлений, совершенных не гражданами России. Количество же преступлений, совершенных в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, за год уменьшилось на 6,3% и составило 14 679 (<https://www.kommersant.ru/doc/3533896>).

Во многом это связано с тем, что за последние годы в Российской Федерации были приняты меры правового и организационного характера, нацеленные на упорядочение миграционных процессов, повышение их прозрачности, на противодействие нелегальной миграции и связанным с ней негативным явлениям.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 05.12.2017 № 366-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации».

В рамках реализации первого этапа Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (2012–2015 гг.) были внесены изменения в федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О гражданстве Российской Федерации», «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», «О беженцах», в Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» и др. Таким образом, можно сделать вывод о том, что миграционное законодательство было одним из самых подвижных в российской правовой системе. Среди коренных изменений следует отметить прежде всего отмену квот для трудовых мигрантов и переход на систему патентов [3].

В частности, был ограничен въезд для нарушителей миграционного и трудового законодательства. Усилена ответственность за организацию незаконной миграции, а также за незаконное привлечение к трудовой деятельности иностранных граждан, введена уголовная и административная ответственность за фиктивную регистрацию и постановку на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства. В 2014–2015 гг. за различные нарушения российского законодательства выдворены более 200 тыс. иностранных граждан и закрыт въезд в Российскую Федерацию более чем для 1,1 млн человек. Только за первое полугодие 2018 г. эта цифра составила 166 137 человек, что на 90% больше, чем за этот же период 2017 г.<sup>3</sup>

Одновременно принят ряд мер в целях поддержки легальной миграции. В частности, упрощено регулирование трудовой деятельности иностранных граждан. Трудовой кодекс Российской Федерации дополнен главой 50 «Особенности регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами и лицами без гражданства».

С 1 января 2015 г. установлены правовые основы для осуществления на основании патентов трудовой деятельности в Российской

Федерации иностранных граждан из стран СНГ, прибывших в порядке, не требующем получения визы<sup>4</sup>.

В ноябре 2017 г. Россия сократила квоту на временное проживание иностранцам и лицам без гражданства. Правительство Российской Федерации в 2018 г. установило квоту для оформления разрешений на временное проживание в размере 90 360 единиц (на всю Россию) — на 20 с половиной тыс. меньше, чем в 2017 г. (<https://iz.ru/674856/2017-11-24/rossiia-sokratila-kvotu-na-vremennoe-prozhivanie-inostrantcev>).

В 2012–2017 гг. усовершенствованы инструменты правового регулирования в миграционной сфере, включая меры ответственности за нарушение миграционного законодательства и противодействия незаконной миграции. Корректировка правил осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности позволила сократить нелегальную часть трудовой миграции и увеличить число лиц, законно осуществляющих трудовую деятельность на территории Российской Федерации.

Оптимизированы правила пребывания обучающихся в Российской Федерации иностранных студентов, количество которых возросло с 153,8 тыс. человек на начало 2010/2011 учебного года до 260 тыс. человек на начало 2017/2018 учебного года. Созданы дополнительные условия, облегчающие переселение в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Упрощены правила приема в российское гражданство для иностранных граждан, являющихся носителями русского языка, инвесторами, предпринимателями и выпускниками российских вузов<sup>5</sup>.

В области создания условий для адаптации иностранных граждан Концепция государственной миграционной политики предполагает:

- формирование институтов и механизмов социальной и культурной адаптации иностранных граждан, учитывающих возрастные, профессиональные, национальные, культурные и иные особенности различных категорий иностранных граждан, региональные и этнокультурные уклады жизни населения Российской Федерации;

<sup>3</sup> КоАП РФ. Ст. 18.8. Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ред. от 19.07.2018).

<sup>5</sup> Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

- выработку мер, препятствующих возникновению пространственной сегрегации, формированию этнических анклавов и маргинализации иностранных граждан и проживающих на территории Российской Федерации лиц без гражданства, в том числе в результате невозможности получения последними документов, удостоверяющих личность;

- обеспечение на территории Российской Федерации равных возможностей для обращения за получением государственных услуг в сфере миграции, в том числе информационных, для всех категорий иностранных граждан, независимо от миграционного статуса, уровня дохода и иных обстоятельств.

Для содействия адаптации мигрантов определен порядок подтверждения навыков владения русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации иностранными гражданами, обращающимися за получением разрешения на временное проживание, вида на жительство, разрешения на работу либо патента. В субъектах Российской Федерации для мигрантов действуют более 500 курсов по изучению русского языка, а также 1168 центров тестирования русского языка.

С 1 января 2016 г. вступили в силу изменения в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», которыми устанавливаются требования к частным агентствам занятости, претендующим на право осуществления деятельности по предоставлению услуг по трудоустройству ([http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_60/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60/)). В целом на протяжении первой половины 2017 г. отмечалось усиление мер государственного контроля над миграционными потоками. Ситуация в этой сфере, благодаря повышению качества работы органов власти и правоохранительных структур, стабилизировалась.

В настоящее время вопросы социальной адаптации и интеграции мигрантов переданы в ведение Федерального Агентства по делам национальностей. По поручению Президента Российской Федерации В. В. Путина готовится проект закона, определяющий правовые нормы этой работы. В проекте подчеркивается, что системная адаптация и интеграция мигрантов в Российской Федерации является важнейшим условием эффективной реализации государственной национальной политики, которая одной из целей определяет успешную соци-

альную и культурную адаптацию мигрантов, а в качестве одного из направлений — создание условий для социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов<sup>6</sup>.

В 2018 г. органами государственной власти во взаимодействии с институтами гражданского общества была проведена большая работа по внесению в Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года изменений в связи с новыми рисками и вызовами. Новая редакция Концепции обозначает цели, принципы и задачи государственной миграционной политики России. Целью государственной миграционной политики на современном этапе является формирование в Российской Федерации миграционной ситуации, способствующей решению задач социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни населения Российской Федерации, обеспечения безопасности Российской Федерации, защиты национального рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода.

В новой редакции Концепции подчеркивается, что миграционная политика должна быть нацелена на создание благоприятного режима для переселения в Россию людей, в том числе, покинувших ее ранее, которые по своим качествам способны органично включиться в систему позитивных социальных связей и стать полноправными гражданами и членами российского общества. При этом важно, обеспечивая соблюдение разумного баланса государственных, общественных и частных интересов, сохранять открытость Российской Федерации для тех иностранных граждан, которые, хотя и не связывают с ней свое будущее или будущее своих детей и не собираются полностью интегрироваться в российское общество, но рассматривают Российскую Федерацию как страну с благоприятными условиями для удовлетворения своих законных экономических, социальных и культурных потребно-

<sup>6</sup> Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года.



стей, соблюдают законодательство, бережно относятся к окружающей среде и природным ресурсам, материальным и культурным ценностям, уважают многообразие региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации.

Эффективность предусмотренных Концепцией мер непосредственно зависит от их согласованности с государственной политикой в области социально-экономического развития, промышленности, инноваций, здравоохранения, занятости, регионального развития и обеспечения безопасности, а также национальной, региональной, образовательной, научной, культурной, молодежной и внешней политикой.

Особая роль в решении этих задач принадлежит институтам гражданского общества. МВД РФ и Федеральное агентство по делам национальностей РФ (ФАДН) сегодня взаимодействуют с 1300 организаций, представляющих интересы мигрантов. В их уставах отражена деятельность по оказанию помощи в интеграции и адаптации мигрантов, на эту деятельность выделяются грантовые средства на конкурсной основе. Предусмотрены налоговые льготы НКО, предоставляющим подобные услуги населению. Интеграционные мероприятия способствуют более глубокому вхождению мигранта в социальное и культурное пространство российского общества и предназначены для иностранных граждан, временно и постоянно проживающих на территории Российской Федерации.

По данным аналитиков, с 2015 г. временная миграция в Россию, в том числе и трудовая, заметно уменьшилась. Сокращение затронуло контингент не только из дальнего зарубежья, но и из Средней Азии — Узбекистана и Таджикистана — на 15%, по сравнению с показателями 2014 г. Авторы доклада объясняют, что численность мигрантов снизилась на фоне девальвации рубля и сжатия российского рынка труда. Всего, по данным аналитиков, Россия ежегодно насчитывала от 10 до 12 млн иностранцев на своей территории, из которых больше половины составляли именно трудовые мигранты и 95% — выходцы из СНГ (в первую очередь — из Средней Азии). Легализованных иностранных работников, которые получили патенты и разрешения на работу, стало меньше почти на 50%, по сравнению с 2014 г., отмечают аналитики. Так, сократилось число мигрантов из Молдавии и Украины.

В числе основных проблем, мешающих легализации иностранных работников в России, значительное количество экспертов называет постоянное внесение поправок в существующие законы, частое несоответствие правоприменительной практики и действующего миграционного законодательства и отсутствие четкого понимания направления движения миграционной политики.

Установлены коэффициенты-дефляторы на 2018 г., применяемые при исчислении отдельных налогов. Их размеры в основном превышают предусмотренные на 2017 г.

Так, в 2018 г. размер фиксированных авансовых платежей по НДФЛ, уплачиваемых работающими в России на основе патента иностранцами, был индексирован на коэффициент 1,686 (в 2017 г. — 1,623). Изменились и региональные коэффициенты, что в большинстве регионов привело к повышению стоимости трудового патента. Таким образом, в 2018 г. стоимость патента в Москве составила 4500 руб. в месяц (было 4200 руб.), в Московской области — 4300 руб. (было 4000 руб.), в Санкт-Петербурге — 3500 руб. (было 3000 руб.).

Правительство Российской Федерации установило квоту для оформления разрешений на временное проживание в размере 90 360 единиц (на всю Россию) — на 20,5 тыс. меньше, чем в 2017 г. В 2017 г. квота составляла 110 880 разрешений. Федеральным законом от 31.12.2017 № 498-ФЗ вносятся изменения в законодательные акты, касающиеся дактилоскопической регистрации. Согласно этому закону иностранные граждане, которые получают ВНЖ, при этом не получавшие ранее РВП, подлежат обязательной дактилоскопической регистрации. Также установлено, что при получении РВП дактилоскопическая регистрация проводится по месту подачи заявления на территории РФ, а в случае подачи заявления в диппредставительство или консульство РФ в государстве проживания — по месту выдачи РВП. Указанные изменения вступили в силу с 1 июля 2018 г.

В некоторых сферах экономической деятельности сохранена установленная на 2017 г. допустимая доля иностранных работников, за исключением сферы прочего сухопутного пассажирского транспорта и автомобильного грузового транспорта, где доля иностранных работников снижена с 30 до 28% общей



численности работников. Сохраняется запрет (доля 0%) на использование труда иностранных работников в организациях следующих видов экономической деятельности: торговля розничная лекарственными средствами в специализированных магазинах (аптеках); торговля розничная в нестационарных торговых объектах и на рынках; торговля розничная прочая вне магазинов, палаток, рынков.

Представляется важным отметить некоторые инициативы и предложения в сфере совершенствования государственной миграционной политики, которые обсуждались и были реализованы в 2018 г. 8 февраля 2018 г. на заседании Правительства РФ Дмитрий Медведев заявил о намерении обязать работодателей, пригласивших иностранных граждан, следить за тем, чтобы те не нарушали сроки пребывания в стране, а их деятельность соответствовала бы цели приезда. Нести ответственность за нарушение правил пребывания иностранными гражданами, по его мнению, должна приглашающая сторона (<https://rg.ru/2018/02/13/grazhdan-obiashut-sledit-za-sobliudeniem-srokov-vizita-inostrancev.html>).

13 февраля 2018 г. комитет Государственной Думы ФС РФ по развитию гражданского общества рекомендовал принять в первом чтении законопроект, согласно которому иностранным гражданам будет сложнее встать на миграционный учет по адресу принимающей их организации. Регистрироваться им придется по адресу фактического проживания, адрес компании указывается только в случае, если жилье найдется в помещениях (в том числе и временных), предоставленных работодателем (<http://pravorf.org/index.php/smi-review/2510-proyavleniya-agressivnoj-ksenofobii-v-rossijskoj-federatsii-v-fevrale-2018-g>).

14 апреля 2018 г. Президент РФ Владимир Путин указал мэру Москвы Сергею Собянину на необходимость более четкого регулирования миграционных потоков (<https://www.rbc.ru/politics/14/04/2018/5ad1fba59a79474e115fa037>).

27 апреля 2018 г. в Министерстве внутренних дел РФ предложили внести поправки в Кодекс РФ об административных правонарушениях, согласно которым судья может заменить выдворение мигранта-нарушителя штрафом. Поправки были разработаны на основании постановления Конституционного суда РФ от 17.02.2016: тогда гражданина Молдавии Миха-

ила Цуркана выдворили из России за то, что он забыл уведомить ФМС о регистрации в Подмоскowie. При этом выдворение предполагает запрет на въезд на территорию РФ сроком на пять лет и не позволяет вновь оформить вид на жительство. Конституционный суд РФ признал это неконституционным и обязал законодателя «индивидуализировать ответственность за однократное нарушение спорной нормы» с учетом смягчающих обстоятельств (<http://pravorf.org/index.php/smi-review/2531-proyavleniya-agressivnoj-ksenofobii-v-rossijskoj-federatsii-v-aprele-2018-g>).

16 мая 2018 г. Министерство юстиции РФ предложило ввести новые виды наказания для нелегальных мигрантов и нанявших их работодателей. Часть изменений планируется внести в ст. 18.10 Кодекса РФ об административных правонарушениях (<https://ru.sputnik-tj.com/migration/20180516/1025576958/migranti-russia-shtrafy.html>).

27 июня 2018 г. Президент РФ подписал Федеральный закон № 163-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации“». Благодаря принятым поправкам в законе уточняется понятие миграционного учета, дается описание объектов, которые могут считаться местом пребывания, а также перечисляются основания для учета иностранных граждан по месту пребывания. Новый закон четко обозначил такие понятия, как «принимающая сторона» и «место пребывания иностранного гражданина», в роли которого теперь может выступать исключительно жилое помещение, где иностранный гражданин фактически проживает. С 8 июля 2018 г. работодатели иностранных граждан теряют право ставить мигрантов на миграционный учет по месту пребывания по адресу своей организации, если иностранный гражданин фактически не проживает по данному адресу (<http://migrant.ru/globalnye-izmeneniya-instituta-migracionnogo-ucheta-inostrannyx-grazhdan-kommentarii-yurista/>).

В августе 2018 г. активно обсуждались поправки в миграционное законодательство РФ (ФЗ № 163 — конкретизация понятия «место пребывания»), в соответствии с которыми прекращается учет мигрантов по месту работы. Теперь мигранты обязаны регистрироваться по месту своего фактического проживания,

но многие из них не успевают этого сделать в установленные сроки.

Следует отметить, что, несмотря на позитивный тренд, сформировавшийся в последние годы в сфере государственной миграционной политики, мигрантофобия остается серьезной проблемой российского общества, однако ее уровень также неуклонно снижается. Если в 2014 г. он составлял 76%, в 2015-м — 68%, то в 2016-м — 66%. Это снижение авторы исследования объясняют упорядочиванием пребывания мигрантов на территории России (внедрение безвизового режима), отсутствием в 2016–2017 гг. резонансных террористических актов, совершенных исламскими радикалами, и ослаблением праворадикального движения. Тем не менее специфическими для России остаются фобии по отношению к этническим меньшинствам: «Прежде всего — кавказофобия. Ее уровень составлял в 2016 г. 34% (в 2013 г. — 65%). Также определенную проблему представляет фобия по отношению к выходцам из Центральной Азии. Ее уровень составляет 29%»<sup>7</sup>.

Последнее по времени проявление мигрантофобии в России — конфликт в июле 2018 г. в Заокском районе Тульской области между мигрантами из Киргизии (около 30 семей), которые купили около 500 участков под жилищное строительство в деревне Клишино, и администрацией муниципального района. 6 июля 2018 г. местными властями был пересмотрен генеральный план 2016 г. ввиду того, что была нарушена процедура определения вида земельных участков. Ранее купленные участки вновь стали землями сельскохозяйственного назначения. Такой пересмотр состоялся после публикаций в СМИ в мае 2018 г. о том, что в Тульской области якобы формируется «киргизский анклав». При этом в рядах муниципальных служащих звучали ксенофобские высказывания в адрес мигрантов (<https://myslo.ru/news/criminal/2018-07-27-gromkoe-delo-kak-v-zaokskom-rajone-tul-skoj-oblasti-provorachivali-mahinacii-s-zemlej>).

Представляется опасным, когда тема национальных и миграционных отношений разыгрывается на выборах. Российский опыт учит: антимигрантская риторика добавляет канди-

датам мало голосов, но наносит много вреда межнациональной стабильности и даже способна менять политический ландшафт в странах и регионах. Пример тому — недавние выборы в Швеции и Баварии.

Хотелось бы подчеркнуть, что, начиная с выборов в Государственную Думу РФ 2016 г., тема мигрантофобии практически не звучала в речах кандидатов в депутаты, вопрос оказался на периферии политических интересов. На выборах мэра Москвы в 2013 г., например, все кандидаты отметились в деле критики миграционной политики, соревнуясь в антимигрантской риторике. В 2018 г. проходили очередные выборы мэра Москвы, и ситуация кардинально изменилась: вопрос миграционной политики не поднимался в выступлениях кандидатов на данный пост.

В последнее время в теме миграции выделяется необходимость соблюдения баланса между правами человека и безопасностью. В октябре 2013 г. в Нью-Йорке на площадке ООН состоялся диалог высокого уровня по международной миграции и развитию. В мае 2014 г. на Глобальном форуме по миграции и развитию была проведена основная встреча, которая способствовала дальнейшему утверждению миграции в качестве одного из основных вопросов международной повестки дня.

Несомненно, что значительный наплыв беженцев и мигрантов в Европу в 2014–2015 гг. ускорил работу в этом направлении. В результате этого в сентябре 2016 г. на пленарном заседании высокого уровня Генассамблеи ООН была принята Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах, которая предусматривала разработку и последующее принятие в 2018 г. на межправительственном уровне двух глобальных договоров о безопасной, упорядоченной и легальной миграции и беженцах.

Российская делегация активно участвовала во всех этапах межправительственных переговоров по Глобальному договору. При поддержке ряда стран нам удалось закрепить юридически необязывающий характер договора, отфиксировать принцип добровольности его выполнения, заблокировать попытки ввести запрет на высылку мигрантов, избежать смешивания понятий «беженец» и «мигрант», не допустить декриминализацию ответственности за незаконное пересечение мигрантами государственных границ, убрать ссылки на несоответствующие рекомендации международных

<sup>7</sup> Ксенофобия, радикализм и преступления на почве ненависти в России в 2016 году. Доклад Общественной палаты Российской Федерации.

организаций, а также более четко прописать механизм обзора выполнения документа.

Понятно, что текст Глобального договора является результатом вынужденного компромисса стран исхода и приема мигрантов, и в целом он не противоречит российским подходам к миграционному досье. Вместе с тем в документе имеется ряд проблемных для нас моментов, в частности закрепляемая договором так называемая концепция разделения ответственности.

Российская Федерация считает, что сам термин «разделение ответственности» на нынешнем этапе не вполне объективно отражает сложившиеся реалии, речь, разумеется, не может идти о какой-либо юридической ответственности. С точки зрения международного права международная ответственность государства возникает в результате совершения им международно-противоправного деяния, и «разделение» этой ответственности подразумевает соучастие в таком противоправном деянии. Говорить о политической ответственности тем более неуместно, так как первопричиной сложившейся миграционной ситуации во многом является практика вмешательства во внутренние дела суверенных государств. Страны, «приложившие руку» к возникновению кризисов, должны нести основную ответственность за преодоление их миграционных последствий. Как представляется, менее противоречивым является понятие «разделение бремени».

В целом, Глобальный договор задает определенный вектор в развитии современных

взглядов и подходов к проблематике международной миграции, формирует очертания универсального подхода к этой проблеме. В рамках международного сотрудничества и на внутригосударственном уровне предстоит выработать конкретные механизмы реализации положений Глобального договора с учетом национальных интересов его участников, в том числе в области безопасности и приоритетного обеспечения интересов собственных граждан.

В этой связи следует отметить, что Российская Федерация уже активно начала такую работу. 31 октября 2018 г. Президентом Российской Федерации В. В. Путиным была утверждена обновленная Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации, которая содержит ряд положений, реализующих принципы и цели Глобального договора по миграции<sup>8</sup>.

Безусловно, накопленные в России позитивные практики решения проблем трудовой миграции, беженцев и вынужденных переселенцев могут быть полезными, особенно в условиях возрастающей турбулентности в мире. Для новой России миграция населения призвана стать мобилизующим фактором социально-экономического развития страны, улучшения качества жизни населения, обеспечения политической стабильности в обществе и укрепления правопорядка.

<sup>8</sup> Указ Президента РФ от 31.09.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы».

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Миграция и мигранты в России и мире: опыт социально-антропологических и этнографических наблюдений. Степанов В. В., ред. М.: ИЭА РАН; 2015–2016. 285 с.
2. Мишина В. Гражданам Киргизии больше не нужен патент для работы в РФ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2787293>.
3. Замахина Т. Квоты меняют на патенты. Депутаты реформировали сферу трудовой миграции. URL: <https://rg.ru/2014/11/12/duma-patenti.html>.

## REFERENCES

1. Migration and migrants in Russia and the world: Experience of socio-anthropological and ethnographic observations. Stepanov V. V., ed. Moscow: IEA RAS; 2015–2016. 285 p. (In Russ.).
2. Mishina V. Citizens of Kyrgyzstan no longer need a patent to work in Russia. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2787293>. (In Russ.).
3. Zamakhina T. The quotas were changed for patents. The deputies reformed the sphere of labour migration. URL: <https://rg.ru/2014/11/12/duma-patenti.html> (In Russ.).