

Вопросы совершенствования миграционной политики в современных условиях

А.И. Бастрыкин

Председатель Следственного комитета Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист России

В статье рассматриваются актуальные вопросы совершенствования миграционной политики. Вносятся предложения, направленные на противодействие незаконной миграции и профилактику преступности иностранных граждан и лиц без гражданства.

Ключевые слова: миграционная политика; миграционное законодательство; незаконная миграция; преступность мигрантов; иностранные граждане; правовое регулирование.

В настоящее время сложное экономическое положение в ряде государств, ужесточение конкуренции на рынке труда привели к росту притока в Россию населения из бывших союзных республик, стран дальнего зарубежья.

Безусловно, наша страна заинтересована в том, чтобы дать возможность иностранным гражданам и лицам без гражданства легально трудиться, получать образование и медицинскую помощь.

В Конституции Российской Федерации закреплено, что каждый, кто законно находится на территории нашей страны, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства¹.

В соответствии с положениями Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы целью миграционной политики является создание миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения, обеспечения безопасности государства, защиты национального рынка труда².

Эксперты по миграционным процессам и обычные граждане все настойчивее акцентируют внимание общества и государства на проблемах в рассматриваемой сфере. В современном мире трудовая миграция, обусловленная развитием экономики, это свершившийся

¹ Ст. 27 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)

² Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 (ред. от 12.05.2023) «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы». «Собрание законодательства РФ», 05.11.2018, № 45, ст. 6917

факт. Вместе с тем в нашей стране она переходит все границы, нарушая разумный баланс с коренным населением, по сути, превращаясь в переселение народов из Средней Азии в Россию.

Только за прошлый год на миграционный учет поставлено более 16 миллионов 870 тысяч иностранных граждан³. Это превышает 10% от численности постоянного населения в Российской Федерации, притом, что здесь учитываются около 700 тысяч иностранцев, принятых в гражданство Российской Федерации в 2022 году.

При этом в Средней Азии ввиду закрытия русскоязычных школ выросло поколение, не знающее русского языка. Уровень национализма и русофобии в этих странах пока еще незначительный, однако, не без помощи Запада, все время растет. Все чаще слышны идеи, что в советское время указанные наши соседи были колонизированы Россией, что мешало их развитию и процветанию.

³ Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь - декабрь 2022 года, официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации, <https://xn--b1aew.xn--plai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/35074904/>

Особую озабоченность вызывает рост в нашей стране преступности среди мигрантов. В истекшем году на 37% увеличилось количество совершенных ими тяжких и особо тяжких деяний с 11 тысяч до почти 15 тысяч (по всем правоохранительным органам).

В марте текущего года во время расширенной коллегии МВД России Министр внутренних дел Российской Федерации отмечал, что по итогам 2022 года в России выявили на 17 процентов больше фактов организации незаконной миграции и на 11 процентов – случаев фиктивной постановки иностранцев на учёт (по сравнению с 2021 годом). По информации министра, более чем в 2,5 раза увеличилось число лиц, выдворенных и депортированных за пределы России.

В связи с этим глава государства, выступая на расширенной коллегии МВД России, отметил, что миграционные процессы влияют на безопасность, демографию, экономику, культуру, социальную, региональную политику, и подход здесь также должен быть комплексным и современным. Президент Российской

Федерации поручил подготовить комплексные предложения по развитию миграционной политики.

Криминальная активность указанных лиц зачастую вызывает большой общественный резонанс.

Преступная деятельность мигрантов часто носит организованный характер. Так, в средствах массовой информации широкую огласку получило убийство русского школьника, совершенное в Челябинске группой из восьми выходцев из Таджикистана, среди которых был и получивший паспорт гражданина России.

В Москве задержана сплоченная группа выходцев из Средней Азии, участвовавших в массовых драках, нападениях на прохожих и избиению их, явно противопоставляющих себя российскому обществу и фиксирующих все на видео для распространения деструктивного контента.

В ноябре 2021 года 17-летний молодой человек нанес несколько ударов ножом подростку, который в результате стал инвалидом. Сейчас виновный на основании собранных следственными органами СК России по

Новосибирской области доказательств осужден к реальному сроку лишения свободы.

В июле 2022 года следователи СУ СК России по Новосибирской области за убийство 17-летней девушки задержали ранее судимого 27-летнего иностранного гражданина, проживавшего с нарушениями условий пребывания в городе Новосибирске. Сейчас уголовное дело рассматривается в суде по существу.

В октябре 2022 года на территории школы в селе Новолуговое Новосибирской области несколько детей мигрантов избили мальчика, требуя у него деньги, после чего ребенок был госпитализирован. По данному факту расследовано уголовное дело, в том числе приняты меры профилактического характера.

В мае 2023 года дети выходцев из ближнего зарубежья избили мужчину, причинив ему травму руки. По данному факту в СУ СК России по Новосибирской области проводится процессуальная проверка.

6 мая 2023 года группа мужчин – уроженцев одного из государств СНГ, в городе Уссурийске Приморского края, нанесла множество ударов руками и ногами 56-летнему

мужчине, который в этот вечер отдыхал с семьей в кафе и вызвал такси, чтобы уехать домой. Потерпевшему была оказана медицинская помощь, однако спустя две недели он скончался. Следственными органами СУ СКР по Приморскому краю уголовное дело по факту смерти местного жителя принято к производству. По подозрению в совершении преступления задержаны два лица, в настоящее время разыскиваются двое других фигурантов. Они подозреваются в совершении преступления, предусмотренного пп. «ж, и» ч. 2 ст. 105 УК РФ (убийство группой лиц по предварительному сговору, из хулиганских побуждений).

Подобным поведением мигранты, безусловно, вызывают негативное отношение к ним у коренного населения, а растиражированные подобные случаи наводят еще и страх за себя и своих детей на улицах.

В связи с этим одним из направлений совершенствования миграционной политики видится тщательный экономический расчет необходимого числа иностранных работников по конкретным профессиям для каждой отрасли экономики страны.

Помимо этого, необходимо принять меры и к организации так называемой довъездной работы с тем, чтобы страны, откуда прибывают иностранные граждане, обучали необходимым навыкам кандидатов с учётом потребностей российского рынка, тестировали их на знание русского языка.

Граждане России записывают коллективные видеообращения к органам власти с просьбами принять меры к сокращению числа среднеазиатских мигрантов.

Пример тому подмосковные Котельники, где хозяйничает таджикский анклав, жители города жалуются, боятся отпускать на улицу детей, в школах число азиатских отпрысков превалирует над количеством русских детей. Жители города Красногорска в Московской области также жалуются на нарушения общественного порядка со стороны рабочих – мигрантов.

В 2022 году следственными органами Следственного комитета возбуждено 4 231 уголовное дело о преступлениях мигрантов, что почти в три раза больше, чем в 2021 году. Из них 893 уголовных дела об убийствах

и умышленном причинении тяжкого вреда здоровью, повлекшем смерть потерпевшего. Это в пять раз больше, чем в 2021 году.

Значительно возросло и количество уголовных дел о преступлениях мигрантов против половой неприкосновенности: в прошедшем году следователями Следственного комитета возбуждено 737 дел, в 2021 году – 520.

В суды в 2022 году направлено более 2 тысяч уголовных дел о преступлениях мигрантов.

В основном фигурантами уголовных дел становятся выходцы из Узбекистана, Таджикистана и Киргизии, которые прибывают в Российскую Федерацию для поиска работы, не требующей высокой квалификации (строительство, оптовая и розничная торговля, сфера услуг, жилищно-коммунальное хозяйство и других).

При этом наиболее привлекательными для миграционных потоков являются Московский регион, Санкт-Петербург, Краснодарский край, Самарская, Свердловская, Новосибирская, Челябинская области.

В текущем году предпосылок к сокращению преступности мигрантов не намечается. За январь-апрель количество криминальных проявлений мигрантов уже возросло на 6,8% (14 771, АППГ – 13 837), а доля из них деяний повышенной общественной опасности повысилась на целых 45% (6 625, АППГ – 4 559).

Только за четыре месяца 2023 года следственными органами Следственного комитета расследовано 99 преступлений данной категории, почти половина (47) из них тяжкие и особо тяжкие, 66,7% – о преступлениях против собственности, 21,2% – в сфере незаконного оборота наркотиков, 4% – против жизни и здоровья.

С учетом того, что зачастую противоправное поведение мигрантов обусловлено их неустроенностью и бытовой необеспеченностью, очевидно, что работодатели могут способствовать решению этих проблем. Поэтому следует возложить на них обязанность обеспечивать трудовых мигрантов жильем, компенсировать транспортные расходы на дорогу к месту работы в России и на выезд из страны при прекращении трудовых

отношений; организовать контроль за соблюдением таких обязательств.

В целом же необходимо сформировать дорожную карту по замещению трудовых мигрантов гражданами Российской Федерации, обеспечив соотечественников достойным уровнем социально-трудовых гарантий. Кроме того, целесообразно разработать механизм экономической мотивации предпринимателей, использующих российские трудовые ресурсы, предусмотрев весомый налог за использование иностранной рабочей силы.

Следует подчеркнуть, что экономическую ситуацию в России осложняет и нелегальная миграция, ставшая одним из существенных детерминантов преступности.

Касаясь её причин и неэффективности принимаемых мер по борьбе с ней, следует выделить ряд аспектов. Это и нехватка средств, и коррумпированность местных органов власти, и несовершенство миграционного законодательства, и существующий спрос внутри страны.

Несколько слов о преступлениях в сфере незаконной миграции, совершенных гражданами Российской Федерации.

За 2022 год в следственные органы Следственного комитета поступило 517 сообщений о преступлениях в сфере незаконной миграции, совершенных гражданами Российской Федерации (+ 51%, 2021 год – 343). По результатам их рассмотрения возбуждено 208 уголовных дел (+85,7%, в 2021 г. – 112).

Из них 49 дел возбуждено по фактам получения взяток (ст. 290 УК РФ), 34 – по фактам фиктивной постановки на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в Российской Федерации (ст. 322.3 УК РФ), 23 – по фактам организации незаконной миграции (ст. 322.1 УК РФ), 16 – по фактам фиктивной регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации (ст. 322.2 УК РФ), 14 – по фактам незаконной выдачи паспорта (ст. 292.1 УК РФ). Направлено в суд 136 уголовных дел (+60%, в 2021 г. – 85), в том числе 20 – по фактам получения взяток.

Отмечу, что выше обозначены лишь зарегистрированные общественно опасные деяния, но, как известно, преступность иностранных граждан

характеризуется высокой латентностью. Она фиксируется именно как преступность иностранных граждан только в случае раскрытия преступлений и обнаружения виновных.

Следует подчеркнуть, что нередко должностные лица, на которых возложены обязанности по выявлению и пресечению миграционных правонарушений и преступлений, сами становятся на путь их совершения.

Так, в истекшем году Следственным комитетом за совершение коррупционных преступлений направлены в суд дела в отношении 35 должностных лиц, проходивших службу в подразделениях по вопросам миграции органов МВД России, из них 32 лица привлечены за взяточничество. Например, в Московской области в городе Видном начальник отдела полиции по Ленинскому городскому округу и его бывший подчиненный признаны виновными в получении взяток за невыявление незаконной предпринимательской деятельности по предоставлению в аренду жилья мигрантам (под их прикрытием с декабря 2020 по июль 2022 года два частных домовладения использовались как нелегальные гостиницы для мигрантов). Данное преступление было выявлено

следователями при расследовании уголовного дела по факту гибели трех детей во время пожара в одном из таких домовладений. При изучении изъятой в хостеле документации установлено, что часть прибыли от незаконной предпринимательской деятельности передавалась сотрудникам полиции в качестве взяток.

Как мы видим сейчас достаточных мер для соблюдения разумного баланса коренного населения и мигрантов не принято. Все больше делается уклон на приток последних в нашу страну.

Даже беглый анализ статистических данных позволяет говорить о наличии определенных проблем в сфере организации трудовой деятельности в России, способствующей приросту мигрантов.

Росстат произвел подсчет рабочей силы в нашей стране по итогам 2022 года, которая установлена на уровне 75 миллионов человек. Из них занятые в труде 72,2 миллиона человек, а 2,8 миллионов считаются

безработными (из них 413 тысяч получают пособие по безработице)⁴.

При этом потребность работодателей в работниках, заявленная в органы службы занятости населения, составила 1,6 миллионов человек. И это с учетом того, что по данным МВД России в 2022 году поступило около 2,1 миллионов уведомлений о заключении трудовых договоров с иностранными гражданами и лицами без гражданства, осуществляющими трудовую деятельность⁵.

Получается, что, если исключить работающих мигрантов, у нас будет 3,7 миллионов вакансий, а безработных российских граждан только 2,8 миллионов. В результате спрос будет превалировать над предложением даже с учетом возможной диверсификации труда. Но это не означает, что ее не нужно проводить. Необходимо давать нашим гражданам реальные возможности для расширения области профессиональных знаний и перемещения в регионы, где необходимо привлечение

⁴ ТАСС: Безработица в России в октябре сохранилась на уровне 3,9%, <https://tass.ru/ekonomika/16467257>

⁵ Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь - декабрь 2022 года, официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации, <https://xn--b1aew.xn--p1ai/deyatelnost/statistics/migracionnaya/item/35074904/>

работников соответствующего профиля. Это способствует рациональности и мобильности трудового потенциала российских граждан.

Здесь важно проанализировать причины наличия высокого спроса на труд мигрантов. Как видится, существование относительно дешевой их рабочей силы тормозит развитие технологий в разных отраслях занятости, что существенно влияет на производительность труда. Работодателям просто нет смысла тратить средства и прилагать какие-либо усилия на ее повышение.

Изменить ситуацию может установление для работодателей требования о первоочередном приеме на работу граждан Российской Федерации. Принятие иностранцев должно быть возможно только при обоснованном дефиците наших работников в необходимой сфере. Но больше досаждают то, как со стороны бизнеса и государства у нас подготовлена благодатная почва для притока мигрантов. Для них существует мощная, прекрасно отлаженная система рекрутинга, проводятся так называемые организационные наборы, которые используются в основном крупными застройщиками. По

соглашению с правительствами Таджикистана и Узбекистана через Агентство трудовой миграции с представительством в Москве они посылают заявки на укомплектованные бригады, в которых заранее оговаривается общее число рабочих, их специальности и даже уровень квалификации.

Для решения практически любых вопросов, связанных с официальной миграцией, в Москве создан Многофункциональный миграционный центр.

Кроме того, существуют общественные организации, консультативно поддерживающие мигрантов.

Таким образом, приходится констатировать, что в нашей стране имеется существенный перекос в сторону привлечения трудовых мигрантов, нежели трудоустройства собственных граждан.

На вопрос как же сбалансировать нам приток мигрантов, можно привести пример регулирования данной ситуации в Калужской области. С 2007 года область стала участником программы добровольного переселения соотечественников из-за рубежа, благодаря чему в нее въехало более 90 тысяч человек. Изначально это на 80%

были носители русского языка и культуры, но к 2021 году число русскоязычных сократилось в пять раз, до 17%. Гражданство России стали в упрощенном порядке получать жители Средней Азии, которые русского языка не знают и к культуре адаптируются плохо. То есть к началу 2020-х годов Калуга столкнулась с засильем трудовых мигрантов во всех сферах экономики и постоянными конфликтами на межэтнической почве.

Проанализировав ситуацию, местные власти ввели ряд ограничений. В частности, участие в программе переселения было приостановлено, а с февраля 2022 года в области действует запрет на прием иностранных граждан на работу в сфере торговли, предприятий общественного питания и транспорта, их не принимают в агентствах по подбору персонала (Постановление Губернатора Калужской области от 11.02.2022 № 46).

Усилия по льготному привлечению на вакантные и вновь создаваемые рабочие места местных жителей позволили сократить квоту на привлечение иностранных рабочих с 3 877 в 2015 году до 934 в 2022-м, притом, что 80% из данных квот – на квалифицированных рабочих.

В то же время шло ограничение количества выдаваемых патентов. Подсчитали, что 72% патентов выдаются на неквалифицированные работы (подсобный рабочий, укладчик-упаковщик, грузчик, и т.д.). За прошлый год удалось сократить количество выдаваемых патентов на 34%.

По линии социальной защиты мигрантов предложено проанализировать расходы на выплаты семьям, получившим гражданство РФ за последние два года, и на эту сумму увеличить стоимость патента в виде ежемесячного платежа для новых мигрантов (ежемесячная стоимость патента в Калужской области в 2022 году увеличилась на 800 рублей, до 5 тысяч, а с начала 2023-го составила уже 6 500 рублей. Однако это не предел: в некоторых регионах ежемесячный взнос уже составляет свыше 8 тысяч рублей).

Параллельно Калужские правоохранители, включая региональное следственное управление Следственного комитета, ведут активную работу по борьбе с нелегалами и профилактикой фиктивных браков.

В Многофункциональном миграционном центре ввели видеофиксацию, по которой теперь видно, владеет ли податель документов русским языком. Ожидаемо оказалось, что многие неспособны общаться даже на уровне простых фраз.

В результате принятых правительством Калужской области мер удалось стабилизировать миграционную ситуацию, и не допустить ухудшения оперативной обстановки.

Важно, что на фоне роста общероссийских показателей преступности среди мигрантов, по итогам прошлого года в регионе удалось ее сократить на 29% (с 615 до 437 преступлений). Данная тенденция продолжилась и в 2023 году – зафиксировано снижение преступлений на 43% (со 137 до 78).

Как отмечает руководство региона: «Жалоб от предпринимателей на нехватку рабочих рук им не поступало. Жалуются сами мигранты – те, кому в гражданстве отказали, – и то только благодаря так называемым правозащитникам, которые на этом зарабатывают. На юге области открылся большой

промышленный кластер, и там вполне хватает рабочих из Брянской и других соседних областей. России нужно развивать внутреннюю трудовую миграцию».

Полагаю, что приведенный опыт вполне возможно взять на вооружение и распространить на всей территории нашей страны.

В связи с вышесказанным необходимо обозначить несколько предложений о совершенствовании миграционного законодательства Российской Федерации.

Как известно, массив законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих сферу трудовой миграции, достаточно обширен и состоит не только из федеральных законов и Указов Президента России, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, но также из многочисленных инструкций и приказов соответствующих федеральных министерств и ведомств, содержащих технические разъяснения или устанавливающих формы документов.

В связи с этим мы предлагаем кодифицировать миграционное законодательство, систематизировать формы миграции, а также нормы, связанные с

регистрацией иностранцев, выдачей квот на занятие трудовой деятельностью, а также четко определив порядок учета мигрантов.

Кроме того, Уголовный кодекс Российской Федерации необходимо дополнить нормой о том, что совершение преступления иностранным лицом или лицом без гражданства, незаконно находящимся на территории Российской Федерации, является отягчающим обстоятельством. Предлагается также лишать приобретенного гражданства в случае приготовления, покушения или совершения любого умышленного тяжкого или особо тяжкого преступления.

Следует подчеркнуть, что Следственный комитет напрямую заинтересован в ужесточении уголовной ответственности в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства также и за совершение ими преступлений экстремистской направленности и террористического характера, так как противодействие преступлениям иностранных граждан и этнических организованных преступных групп, выявление, пресечение и предупреждение преступлений экстремистской и

террористической направленности являются одними из приоритетных задач ведомства.

При этом Следственный комитет поддерживает подготовленный МВД России законопроект, согласно которому предлагается ввести **новый правовой институт - административный надзор за законностью пребывания иностранных граждан.**

Такой правовой институт в настоящее время крайне актуален в связи с активизацией криминальных проявлений со стороны иностранцев и лиц без гражданства.

Возвращаясь к вопросам совершенствования миграционного законодательства, следует также отметить, что уже длительное время Следственный комитет предлагает ввести обязательную геномную регистрацию въезжающих на территорию Российской Федерации мигрантов. Это предложение актуально и в настоящее время, так как преступность мигрантов, как отмечено выше, не снижается.

Помимо этого, необходимо организовать проведение оперативно-профилактических мероприятий в

местах массового проживания мигрантов в части выявления лиц, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, предметов и вещей, запрещенных в гражданском обороте, а также экстремистских материалов. Принять меры по контролю и блокировке интернет-ресурсов, предлагающих незаконные миграционные услуги, в частности, приобретение поддельных документов.

Также представляется важным возложить на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления обязанности по взаимодействию и сотрудничеству с местными этнокультурными объединениями (диаспорами). К обязанности данных объединений может быть отнесена часть работы по языковой, культурной адаптации и выработке соответствующих программ социальной защиты прибывающих трудовых мигрантов.

Предложенный в статье комплекс мероприятий обсуждался на Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы совершенствования правового регулирования в сфере миграции»,

организованной Московским университетом МВД России
им. В.Я Кикотя 25 мая 2023 года.

Считаю необходимым дальнейшее расширение
практики обмена опытом между Следственным комитетом
и МВД России в вопросах противодействия незаконной
миграции и тенденций развития миграционного
законодательства.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
2. Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 (ред. от 12.05.2023) «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы». «Собрание законодательства РФ», 05.11.2018, № 45, ст. 6917
3. Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 14.04.2023) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «Российская газета», № 159, 22.08.1996.
4. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.01.2023) «Парламентская газета», № 144, 31.07.2002.
5. Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 27.01.2023) «О миграционном учете иностранных граждан

и лиц без гражданства в Российской Федерации». «Собрание законодательства РФ», 24.07.2006, № 30, ст. 3285.

6. Открытый диалог. Сборник выступлений и статей Председателя Следственного комитета Российской Федерации. М., 2013, - 373 с.