

*Исследованы проблемные вопросы государственного регулирования внешней миграции в России, вставшие перед органами государственного управления в связи с пандемией коронавируса. Проанализировано воздействие противоэпидемиологических ограничений на положение дел в отраслях российской экономики с большим присутствием иностранной рабочей силы, а также законодательные и организационные меры, предпринятые органами государственной власти России в целях урегулирования проблемных вопросов внешней миграции и нормализации ситуации в «мигрантоемких» отраслях российской экономики. Сделаны выводы, что меры, предпринятые органами государственной власти России в условиях пандемии коронавируса, позволили оперативно и своевременно урегулировать правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства, а также содействовали легальному трудоустройству и выходу из теневой занятости значительной части трудовых мигрантов. Предложены дополнительные законодательные и организационные меры, которые могут способствовать сохранению положительного эффекта мер, предпринятых органами государственной власти России в условиях пандемии коронавируса.*

**Ключевые слова:** государственное управление внешней миграцией; пандемия коронавируса; урегулирование правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства; трудовые мигранты.

**Эльвира Александровна Мамонтова**, канд. ист. наук, доцент,  
кафедра «Безопасность и правопорядок»,  
ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный технический университет»,  
Тамбов, Россия;  
[mamontova-e@rambler.ru](mailto:mamontova-e@rambler.ru)

## **ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНЕЙ МИГРАЦИЕЙ В РОССИИ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ**

### **Введение**

Различные миграционные процессы той или иной интенсивности происходят во всех странах, причем для ряда стран миграция населения стала значимым фактором их экономического и социального развития. Вопросы регулирования процессов международной миграции населения вызывают такие ожесточенные споры в современном мире, что оппонентам порой очень сложно найти устраивающие все стороны компромиссные решения. Например, недавний кризис миграционных отношений между Евросоюзом (ЕС) и Турцией по поводу «транзита» ближневосточных беженцев через Турцию в ЕС, который с трудом удалось уладить. Да и внутри самого Евросоюза противоречия между странами по поводу реализации миграционных программ ЕС настолько велики, что стали одной из важных причин выхода Великобритании из ЕС.

Регулирование процессов международной миграции является очень значимой проблемой и для нашей страны, поскольку Россия занимает

третье место в мире по масштабам внешней миграции после США и Германии. Ежегодно в Российскую Федерацию приезжают несколько миллионов трудовых мигрантов, каждый год несколько сотен тысяч иностранцев натурализуются в РФ, пройдя через длительные процедуры приобретения гражданства РФ, или получают вид на жительство. Такое активное присутствие мигрантов в экономической и социальной жизни России требует от властей страны постоянного внимания к урегулированию проблемных вопросов внешней миграции, а пандемия коронавируса добавила еще ряд проблем, которые стали объектом исследования в данной статье.

### Обсуждение

Исследование поставленных в данной статье задач проводилось с использованием статистического метода и метода диалектического познания. Сравнительный анализ статистических данных в их динамике позволил обосновать актуальность рассматриваемых в статье проблем. Обобщение полученных результатов исследования позволило выработать предложения законодательным и исполнительным органам власти Российской Федерации и субъектов федерации по решению проблемных вопросов государственного регулирования внешней миграции в РФ, вставших перед органами государственного управления в связи с пандемией коронавируса.

Проблемы государственного регулирования внешней миграции постоянно анализируются в органах государственной власти Российской Федерации и субъектов федерации, в научном сообществе страны. Средства массовой информации внимательно отслеживают миграционную ситуацию в стране, учитывая интерес российского общества к теме внешней миграции и неоднозначное отношение коренного населения к активному присутствию мигрантов в экономической и социальной жизни России. Государственное управление миграционными процессами в России является одной из самых важных и сложных задач для органов государственной власти, это наглядно проявилось в период массовой миграции на территорию страны в 1990-е годы, когда государство фактически утратило контроль над широкомасштабными миграционными потоками. На каждом этапе экономического, политического и социального развития нашей страны появляются новые проблемы и вызовы для миграционной политики, которые требуют от органов государственной власти изучения, осмысления и поиска возможных решений, в чем неоценима помощь и рекомендации со стороны научного сообщества.

В последние два десятилетия сложнейшей из проблем миграционной политики России стала проблема государственного управления внешней трудовой миграцией и решения связанных с ней вопросов нелегальной миграции и «теневого» трудовой занятости мигрантов. Не вызывает сомнений, что внешняя трудовая миграция стала неотделимой частью российской экономики, в ряде критически важных отраслей (строительство, жилищно-коммунальное хозяйство и сфера услуг крупных городов, сезонные работы в сельском хозяйстве) велико присутствие иностранной рабочей силы, особенно в строительстве. В условиях безвизового общения со стра-

нами СНГ и свободного рынка труда в рамках ЕАЭС внешняя трудовая миграция – стихийный процесс, на который влияет много факторов, но прежде всего, состояние экономики нашей страны. В годы подъема российской экономики внешняя трудовая миграция возрастает, в кризисные периоды она снижается. В условиях пандемии коронавируса стало ясно, что и противоэпидемиологические ограничения могут оказывать значительное влияние на внешнюю трудовую миграцию.

Проблемы государственного регулирования внешней миграции привлекают внимание многих российских исследователей. В частности, различные аспекты регулирования внешней трудовой миграции рассматриваются в работах В. А. Волоха, Г. А. Гельмана, Ж. А. Зайончковской, Т. И. Заславской, В. А. Ионцева, А. А. Кауфмана, В. М. Моисеенко, В. И. Мукомеля, С. В. Рязанцева, Л. Л. Рыбаковского, О. С. Чудиновских и др. Они отмечают, что наличие значительного количества дешевой иностранной рабочей силы тормозит модернизацию ряда отраслей российской экономики, в которых велико присутствие трудовых мигрантов. Они также отмечают необходимость регулирования процессов внешней трудовой миграции преимущественно экономическими методами, поскольку постоянное ужесточение миграционного контроля только приводит к уходу мигрантов в «теневой» сектор российской экономики.

В 2020 году в России в связи с пандемией коронавируса были введены строгие противоэпидемиологические ограничения (меры по самоизоляции и резкому ограничению передвижения населения, закрытие границ в целях нераспространения коронавирусной инфекции), которые оказали значительное влияние на внешнюю трудовую миграцию. Снижение объемов производства в строительном секторе, резкое снижение производства в сфере услуг, приостановка сезонных работ по ремонту и благоустройству в жилищно-коммунальном хозяйстве, привели к тому, что в этих отраслях российской экономики сократилось много рабочих мест, уменьшились зарплаты. Работодатели увольняли в первую очередь мигрантов, которые зачастую были неофициально трудоустроены. В основном это были низкоквалифицированные рабочие из среднеазиатских стран СНГ. Многие из них нашли другую работу (преимущественно в курьерской доставке еды и лекарств) или перебивались случайными заработками. Большинство потерявших работу мигрантов не спешили покидать Россию, поскольку на родине ситуация была еще хуже. Уехать в страны происхождения вынуждены были в основном нелегальные мигранты, чтобы переоформить свой статус и снова приехать в Россию на заработки.

Обычно трудовые мигранты не располагают достаточным запасом денежных средств на случай кризиса, поскольку половину заработка отправляют своим семьям на родину. Поэтому в случае потери работы им приходится соглашаться на любую работу и на любые условия работодателей. Некоторые из них решаются на преступный промысел (воровство и грабежи), что создает угрозу общественной безопасности.

По данным МВД РФ за январь-декабрь 2020 года число оформленных разрешений на работу снизилось более чем вдвое в сравнении с аналогичным периодом прошлого года (с 126,9 тыс. до 62,7 тыс.), а число оформ-

ленных патентов снизилось более чем на одну треть (с 1 млн 767,3 тыс. до 1 млн 132,6 тыс.) [3]. Эти данные показывают, что легальная трудовая миграция в России в 2020 году снизилась более чем на одну треть. В 2021 году ситуация с легальной трудовой миграцией в России продолжает оставаться сложной. Представители Правительства РФ сообщают в средствах массовой информации, что из-за закрытия границ дефицит трудовых мигрантов в России достиг 1,5 – 2,0 млн человек, вследствие чего возросла стоимость рабочей силы в строительной отрасли и сельском хозяйстве.

Органы государственной власти России в условиях затянувшейся пандемии коронавируса стараются оперативно решать возникающие из-за противоэпидемиологических ограничений у трудовых мигрантов и иных категорий иностранцев проблемы трудоустройства и правового статуса, чтобы облегчить их положение и не допустить роста преступности.

Госдумой РФ в 2020 году по ускоренной процедуре была одобрена поправка в ст. 13.3 Федерального закона № 115-ФЗ от 25.07.2002 «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Из п. 8 ст. 13.3 было исключено ограничение по числу обращений трудовых мигрантов за продлением патента [5]. Прежде иностранный работник мог продлить патент (срок действия которого не может превышать 12 месяцев) один раз на срок не более 12 месяцев. Поэтому по окончании срока действия данного патента ему обязательно необходимо было покинуть территорию РФ и вернуться обратно, чтобы получить право оформить новый патент на занятие трудовой деятельностью. Принятая поправка позволяет иностранному работнику, прибывшему в нашу страну в безвизовом порядке и работающему на основании патента, неограниченное число раз продлевать имеющийся патент без выезда из РФ, что значительно упростило жизнь иностранным работникам в условиях жестких противоэпидемиологических ограничений. Теперь легальные трудовые мигранты из безвизовых стран могут длительное время безвыездно пребывать и работать на территории РФ, благодаря чему работодатели будут более заинтересованы в их найме, да и противоэпидемиологические ограничения лучше будут соблюдаться.

Правительство Российской Федерации и правительства субъектов федерации предпринимают усилия сохранить по мере возможности занятость для трудовых мигрантов в критически важных отраслях экономики, где велико присутствие иностранных работников, особенно в сельском хозяйстве и строительном секторе. Поскольку в строительном секторе рабочие обычно мало контактируют с остальным населением, удалось в основном сохранить темпы строительства, не нарушая противоэпидемиологических ограничений. Так как в настоящее время в строительном секторе экономики ощущается большая нехватка рабочей силы, в Правительстве РФ рассматривают возможность целевого завоза трудовых мигрантов из соседних стран на крупные стройки (с предварительной вакцинацией от коронавируса) [8].

Президент РФ В. Путин своим Указом № 274 от 18 апреля 2020 года, в интересах урегулирования правового положения иностранных граждан и

лиц без гражданства продлил сроки действия их документов (виза, миграционная карта, удостоверение беженца, разрешение на временное проживание, вид на жительство и др.), действительных по состоянию на 15 марта 2020 года. Кроме того, были сделаны очень важные новации по упрощению порядка трудоустройства иностранных граждан и лиц без гражданства в условиях пандемии коронавируса [6]. Затем В. Путин еще несколько раз продлевал действие мер по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих в Российской Федерации.

Указом № 364 от 15 июня 2021 года Президент РФ снова продлил сроки действия документов иностранных граждан и лиц без гражданства, теперь по 31 декабря 2021 года включительно. В этом указе сделаны очень важные дополнения и изменения к порядку трудоустройства иностранных граждан и лиц без гражданства в условиях пандемии коронавируса. Иностранцы граждане из стран ЕАЭС независимо от ранее заявленной цели визита в РФ вправе до 31 декабря 2021 года включительно заключать трудовые договора. Иностранцы граждане и лица без гражданства, прибывшие в РФ в безвизовом порядке, независимо от ранее заявленной цели визита в РФ вправе до 31 декабря 2021 года включительно оформлять патент. Работодатели, имеющие разрешение на привлечение иностранных работников, вправе до 31 декабря 2021 года включительно обратиться с заявлением о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства, прибывшим в РФ в визовом порядке, разрешений на работу независимо от ранее заявленной цели визита в РФ. Все вышеперечисленные иностранные граждане и лица без гражданства вправе осуществлять трудовую деятельность до окончания сроков действия этих трудовых договоров, патентов, разрешений на работу [7].

Меры, предпринятые органами государственной власти Российской Федерации по урегулированию правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства и по содействию их трудоустройству, упростили жизнь легальным трудовым мигрантам, а также способствовали выходу многих нелегалов из теневой занятости. Статистические данные свидетельствуют о том, что меры, предпринимаемые властями РФ по поддержке легальной трудовой миграции, начинают давать эффект.

Например, данные МВД РФ за январь-июнь 2021 года в сравнении аналогичным периодом 2020 года показывают увеличение числа оформленных разрешений на работу (35,2 тыс. против 24,9 тыс.) и числа оформленных патентов (869,7 тыс. против 649,1 тыс.) [4].

Особенно показательны в плане выведения мигрантов из «теневой» занятости данные МВД РФ о соотношении числа поставленных на миграционный учет иностранцев и числа тех из них, которые указали целью въезда работу. Так, за январь-декабрь 2020 года было поставлено на миграционный учет 9 млн 802,4 тыс. иностранцев, из них указали целью въезда работу всего 2 млн 358,8 тыс. человек [1]. А за январь-июнь 2021 года было поставлено на миграционный учет 5 млн 204,6 тыс. иностранцев, причем большинство из них указали целью въезда работу – 3 млн 654,5 тыс. человек [2].

Новации по трудоустройству мигрантов в указе Президента РФ В. Путина № 364 от 15 июня 2021 года показали свою действенность в плане дальнейшего развития легальной трудовой миграции в России и вывода нелегалов из «теневой» трудовой занятости. Желательно было бы Госдуме РФ принять соответствующий федеральный закон, чтобы эти временные меры по упрощению трудоустройства мигрантов продолжали действовать и после окончания пандемии коронавируса, чтобы после отмены строгих противоэпидемиологических ограничений ситуация с «теневой» занятостью трудовых мигрантов не вернулась к исходной.

Кроме того, российским законодателям стоило бы продлить на постоянной основе положения президентского указа о «миграционной амнистии» для трудовых мигрантов и иных категорий иностранных граждан, нарушивших лишь миграционный режим пребывания в РФ и не имеющих других нарушений закона, чтобы способствовать принятию ими решения о выходе из «тени», не опасаясь штрафов и выдворения из РФ.

Правительству Российской Федерации и правительствам субъектов федерации желательно было бы закрепить в правовых нормативных актах и в практической деятельности разработанные в период пандемии коронавируса действенные меры по способствованию легальному трудоустройству иностранных работников и улучшению социальных и санитарно-гигиенических условий их трудовой деятельности, по целевому набору и завозу трудовых мигрантов на крупные строительные проекты в РФ.

### **Заключение**

В данной статье проанализированы проблемные вопросы государственного регулирования внешней миграции в России, вставшие перед органами государственного управления в связи с пандемией коронавируса. Разработан ряд предложений по совершенствованию миграционного законодательства РФ. Предложения автора помогут разработчикам миграционной политики РФ, а также будут полезны органам исполнительной власти и миграционным органам в их практической деятельности.

Подводя итог, отметим, что активное присутствие мигрантов в экономической и социальной жизни России требует от органов государственного управления постоянного внимания к урегулированию проблемных вопросов внешней миграции, а пандемия коронавируса добавила еще ряд проблем. Это свидетельствует о том, что органам государственного управления РФ необходимо регулярно корректировать миграционное законодательство и практическую деятельность органов исполнительной власти в соответствии с возникающими социально-экономическими и политическими проблемами, усугубляющимися непредвиденными кризисными ситуациями. Поэтому очень важна аналитическая работа исследователей по изучению и осмыслению новых проблем и вызовов для миграционной политики РФ, по поиску возможных решений этих проблемных вопросов.

### Список литературы

1. **МВД РФ.** Отдельные показатели миграционной ситуации в РФ за январь-декабрь 2020 года с распределением по странам и регионам [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/22689602/> (дата обращения: 04.10.2021).
2. **МВД РФ.** Отдельные показатели миграционной ситуации в РФ за январь-июнь 2021 года с распределением по странам и регионам [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/25177879/> (дата обращения: 04.10.2021).
3. **МВД РФ.** Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в РФ за январь-декабрь 2020 года [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/22689548/> (дата обращения: 04.10.2021).
4. **МВД РФ.** Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в РФ за январь-июнь 2021 года [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/25113055/> (дата обращения: 04.10.2021).
5. **О внесении** изменения в статью 13.3 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: Федеральный закон № 135-ФЗ от 24 апреля 2020 года // СЗ РФ. 27.04.2020. № 17. ст. 2713
6. **О временных** мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19): Указ Президента РФ № 274 от 18 апреля 2020 года // СЗ РФ. 20.04.2020. № 16, ст. 2572
7. **О временных** мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в период преодоления последствий распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19): Указ Президента РФ № 364 от 15 июня 2021 года // СЗ РФ. 21.06.2021. № 25. ст. 4787.
8. **Правительство** рассматривает вариант упрощенного въезда мигрантов на стройки // Российская газета. 7 июня 2021 года.

### References

1. **available at:** <https://xn--b1aew.xn--plai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/22689602/> (accessed 04 October 2021).
2. **available at:** <https://xn--b1aew.xn--plai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/25177879/> (accessed 04 October 2021).
3. **available at:** <https://xn--b1aew.xn--plai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/22689548/> (accessed 04 October 2021).
4. **available at:** <https://xn--b1aew.xn--plai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/25113055/> (accessed 04 October 2021).
5. **[On Amending Article 13.3** of the Federal Law “On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation”: Federal Law No. 135-FZ of April 24, 2020], *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of legislation of the Russian Federation], 27.04.2020, no. 17, Article 2713. (In Russ.)
6. **[On temporary** measures to regulate the legal status of foreign citizens and stateless persons in the Russian Federation in connection with the threat of further spread of a new coronavirus infection (COVID-19): Decree of the President of the Russian Federation No. 274 of April 18, 2020], *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of legislation of the Russian Federation], 20.04.2020. No. 16, Article 2572 (In Russ.)
7. **[On temporary** measures to regulate the legal status of foreign citizens and stateless persons in the Russian Federation during the period of overcoming the conse-

quences of the spread of a new coronavirus infection (COVID-19): Decree of the President of the Russian Federation No. 364 of June 15, 2021], *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of legislation of the Russian Federation], 21.06.2021. No. 25, Article 4787 (In Russ.) 21.06.2021. No. 25. Article 4787 (In Russ.)

8. *Rossiyskaya Gazeta*, June 7, 2021 (In Russ.)

## **Problematic Issues of State Management of External Migration in Russia During the Pandemic**

**E. A. Mamontova**, *Cand. Sci. (History)*, Associate Professor,  
Department of Security and Law and Order,  
Tambov State Technical University, Tambov, Russia;  
mamontova-e@rambler.ru

*The article examines the problematic issues of state regulation of external migration in Russia, which have arisen before the state authorities in connection with the coronavirus pandemic. The article analyzes the impact of anti-epidemic restrictions on the situation in the sectors of the Russian economy with a large presence of foreign labor, as well as legislative and organizational measures taken by Russian state authorities to resolve problematic issues of external migration and normalize the situation in the "migrant-intensive" sectors of the Russian economy. It is concluded that the measures taken by the state authorities of Russia in the context of the coronavirus pandemic made it possible to promptly and timely regulate the legal status of foreign citizens and stateless persons, and also facilitated the legal employment and exit from shadow employment of a significant part of migrant workers. The author suggests additional legislative and organizational measures that can contribute to the preservation of the positive effect of the measures taken by the state authorities of Russia in the context of the coronavirus pandemic.*

**Keywords:** state management of external migration; coronavirus pandemic; regulation of the legal status of foreign citizens and stateless persons; labor migrants.

© Э. А. Мамонтова, 2022

*Статья поступила в редакцию 10.11.2021*

При цитировании использовать:

**Мамонтова Э. А.** Проблемные вопросы государственного управления внешней миграцией в России в период пандемии // *Право: история и современность*. 2022. Т. 6, № 1. С. 111 – 118. doi: 10.17277/pravo.2022.01.pp.111-118