

Правовое регулирование трудовой миграции в России: актуальные изменения и практика их реализации

Миграция населения – это одна из тенденций развития современного мира. В настоящее время миграционные процессы охватывают практически все страны и являются неотъемлемым компонентом развития многих государств. Причины перемещений населения могут быть разнообразными: неблагоприятная экономическая обстановка в стране (инфляция, массовая безработица, экономический кризис), гражданская война, экологическая катастрофа в данном государстве и др. Чаще всего миграционные процессы приобретают острый характер на фоне различных кризисов в близлежащих государствах, имеющих социально–экономический или военно–политический характер.

Страны Европейского сообщества ощутили на себе острый приток мигрантов в связи с кризисом на Ближнем Востоке. По данным Евростата, количество беженцев, которые попросили убежища в Европе во втором квартале 2015 года, составляет 213,2 тыс. человек – это на 15% больше, чем в первом квартале года и на 85% больше по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Рост произошел за счет прибывающих граждан Сирии (с 22 тыс. до 44 тыс.) и Афганистана (с 4,5 тыс. до 27 тыс.)¹.

Особую значимость миграционные процессы приобрели и для нашего государства, в первую очередь, в связи с кризисом на Украине. Всего, по данным Федеральной миграционной службы РФ, в период с 1 апреля 2014 г. на территорию Российской Федерации въехало и не убыло по состоянию на 30 сентября 2015 года 1 089 618 граждан юго–востока Украины².

В рамках реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденной Указом Президента от 22.06.2006 N637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (далее – Государственная программа), во II квартале 2015 г. от соотечественников принято 26,2 тысяч заявлений, в которые включено 58,9 тыс.чел., что в 1,8



М.К. Горбатова

Заместитель начальника правового управления ННГУ им. Н.И. Лобачевского, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права юридического факультета ННГУ им. Н.И. Лобачевского



В.В. Воробьева

Студентка четвертого курса юридического факультета ННГУ им. Н.И. Лобачевского

раз больше численности соотечественников за аналогичный период прошлого года³. Из них прибыло и поставлено на учет в территориальных органах ФМС России 42,2 тыс. человек. Стоит отметить, что более половины участников Государственной программы, а именно 61,7 % составляют граждане Украины.

В целом, согласно официальным статистическим данным по миграционной ситуации за 9 месяцев 2015 года, число находящихся на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства – 10,6 млн человек (10 613 101), поставлено на миграционный учет – 6,6 млн (6 626 545) (табл. 1).

Реакцией на возросшие объемы миграции, в том числе и нелегальной, стало ужесточение миграционной политики государств. На смену либеральному миграционному законодательству, направленному на привлечение дешевой рабочей силы, пришло усиление миграционного контроля и учета, повышение требований при пересечении границ государства, перемещения по территории России, в области трудовой миграции и т.д.

13 июня 2012 года Президентом РФ в целях обеспечения национальной безопасности, максимальной защищенности, комфортности и благополучия населения нашей страны была утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, закрепляющая

приоритеты и принципы в этой сфере. Концепция направлена на стабилизацию и увеличение численности постоянного населения России, на снижение рисков, возникающих с притоком мигрантов, а также обеспечение потребности экономики в рабочей силе.

Распоряжением Правительства от 21.08.2012 N 1502-р утвержден план мероприятий по реализации в 2012–2015 (первый этап) Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года⁴. Одним из мероприятий, установленных данным распоряжением, является внесение изменений в основной документ, определяющий статус иностранных граждан, – Федеральный закон от 25 июля 2002 года N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ»⁵, (далее – Федеральный закон), направленных, в первую очередь, на модернизацию порядка трудоустройства иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Проанализируем наиболее значимые изменения, внесенные в Федеральный закон с целью реализации положений Концепции.

Изменение перечня разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности в России. На основании Федерального закона от 24.11.2014 N 357-ФЗ⁶ были внесены изменения в перечень разрешительных документов на осуществление иностранными гражданами трудо-

Таблица 1

Сведения в отношении иностранных граждан по целям пребывания таковы (по состоянию на 04 октября 2015)*

Цель	Мужчины	Женщины
Деловая	175 787	41 293
Коммерческая	38 139	13 011
Работа по найму	3 262 244	791 652
Служебная	90 017	10 402
Транзит	140 169	103 412
Туризм	406 811	382 914
Частная	2 508 882	1 715 332
Учеба	149 867	89 537
Другая	403 742	261 283

* Сведения по миграционной ситуации в Российской Федерации за 9 месяцев 2015 года [Электронный ресурс] // Федеральная миграционная служба Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/174173/>

вой деятельности в России. Прежде всего перемены коснулись иностранных граждан, прибывших на территорию РФ в порядке, не требующем получения визы. Наряду с действующим разрешением на работу введен новый разрешительный документ – патент.

Патент – это документ, подтверждающий право иностранного гражданина, прибывшего в РФ в порядке, не требующем получения визы (за исключением отдельных категорий иностранных граждан), на временное осуществление на территории субъекта РФ трудовой деятельности (ст. 2 Федерального закона). В законе также определяются порядок выдачи патента, срок его действия и порядок продления срока временного пребывания иностранного гражданина на территории РФ в случае выдачи или продления срока действия патента.

Согласно перечню стран, установленному Министерством иностранных дел РФ, безвизовый режим въезда в Российскую Федерацию в настоящее время установлен с Узбекистаном, Арменией, Таджикистаном, Киргизией и рядом других стран, традиционно предоставляющими рабочую силу в Россию.

Разрешение на работу, согласно ст. 2 Федерального закона, – это документ, подтверждающий право иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, требующем получения визы, а также других категорий иностранных граждан на временное осуществление на территории Российской Федерации трудовой деятельности. По статистике, за 9 месяцев 2015 года выдано разрешений на работу 172,3 тыс. (172 335), оформлено патентов в количестве 1,5 млн (1 479 673)⁷.

Административный регламент предоставления государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов, утвержденный приказом ФМС России от 15.01.2015 N 5⁸, установил следующий перечень документов, которые необходимо предоставить в УФМС субъекта, на территории которого мигрант планирует осуществлять свою трудовую деятельность, для получения патента:

- Заявление о выдаче патента.
- Личную цветную фотографию размером 30x40 мм.
- Документ, удостоверяющий личность данного иностранного гражданина и признаваемый Российской Федерацией в этом качестве (срок действия документа должен заканчиваться не ранее 1 года со дня подачи заявления о выдаче патента).
- Медицинские документы (полис ДМС; справка, подтверждающая отсутствие у данного иностранного гражданина заболевания наркоманией и инфекцион-

ных заболеваний, а также сертификат об отсутствии у данного иностранного гражданина заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции).

– Один из документов, подтверждающих владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации.

Для получения патента иностранный гражданин вправе представить:

– Миграционную карту с указанием работы как цели визита в РФ и с отметкой органа пограничного контроля о въезде данного иностранного гражданина в Российскую Федерацию или с отметкой территориального органа ФМС России о выдаче данному иностранному гражданину указанной миграционной карты (в случае непредставления указанного документа территориальный орган ФМС России проверяет на основании имеющихся в таком органе сведений данные об иностранном гражданине, содержащиеся в миграционной карте).

Документы о постановке иностранного гражданина на учет по месту пребывания (в случае непредставления указанного документа территориальный орган ФМС России проверяет на основании имеющихся в таком органе сведений данные о постановке иностранного гражданина на учет по месту пребывания).

Проанализируем затраты необходимые для получения указанных выше документов. Стоимость экзамена составляет в среднем 4–5 тысяч рублей. В зависимости от выбранной медицинской организации цена полиса ДМС в среднем около 2–3 тыс. рублей, а справки об отсутствии заболеваний от 1,5 до 3 тыс. рублей. По месту осуществления деятельности на основании выданного патента до дня начала срока, на который он выдан, иностранный гражданин обязан уплатить фиксированный авансовый платеж. В соответствии с п. 3 ст. 227 Налогового Кодекса РФ⁹ размер фиксированных авансовых платежей (1 200 рублей) подлежит индексации на коэффициент–дефлятор, установленный на соответствующий календарный год, а также на коэффициент, отражающий региональные особенности рынка труда (далее – региональный коэффициент), устанавливаемый на соответствующий календарный год законом субъекта Российской Федерации. Размер коэффициента–дефлятора в 2015 г. установлен приказом Минэкономразвития России от 29.10.2014 N 685¹⁰ и равен 1,307. В 2014 году, согласно приказу Минэкономразвития России от 07.11.2013 N 652, данный коэффициент был равен 1,216, а размер фиксированного авансо-

вого платежа составлял 1 тыс. рублей¹¹. Таким образом, стоимость патента рассчитывается по формуле $= 1\ 200 * 1,307 * \text{региональный коэффициент}$. Региональные коэффициенты, в свою очередь, варьируются от 1 до 4,499. Например, в Нижегородской области региональный коэффициент составляет 1,45¹², в Москве 2,5504¹³. Таким образом, цена патента варьируется по регионам от 1 200 до 7 тыс. рублей.

К вышеперечисленным расходам присоединяются иные расходы мигрантов. К ним, в частности, можно отнести: затраты на пересечение границы РФ, на регистрацию по месту пребывания, на проживание и др. Таким образом, создаются дополнительные барьеры и препятствия для легализации деятельности иностранных граждан на территории РФ.

Установление дополнительных условий для получения разрешительных документов на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации. Одним из таких условий стало введение Федеральным законом от 20.04.2014 N 74-ФЗ в Федеральный закон от 25 июля 2002 года N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» ст. 15.1, закрепляющей обязанность иностранного гражданина для получения патента и разрешения на работу подтвердить владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации. Подтвердить соответствие указанным требованиям можно одним из следующих документов:

- сертификатом о владении русским языком, знании истории России и основ законодательства РФ;

- документом государственного образца об образовании (на уровне не ниже основного общего образования), выданным образовательным учреждением на территории государства, входившего в состав СССР, до 1 сентября 1991 года;

- документом об образовании и (или) о квалификации, выданным лицам, успешно прошедшим государственную итоговую аттестацию на территории России с 1 сентября 1991 года. При обращении за получением патента соответствующим подтверждением может выступать документ о прохождении экзамена на владение русским языком, знание истории и основ законодательства Российской Федерации по форме, утвержденной приказом Минобрнауки России от 26.01.2015 N 21. По статистике, приведенной главой Минобрнауки РФ Д.В. Ливановым на заседании Президиума Совета законодателей при Федеральном Собрании от 2 октября 2015 года, «экзамен по рус-

скому языку сдали свыше 1 млн. 300 тысяч человек и 52 тысячи провалились»¹⁴.

Следует отметить, что нововведение распространилось и на лиц, прибывших в порядке, требующем получения визы и уже получивших разрешение на работу. В соответствии с п. 7 ст. 15.1 Федерального Закона в случае получения разрешения на работу иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию на основании визы, обязан представить в территориальный орган ФМС документ, подтверждающий владение данным иностранным гражданином русским языком, знание им истории России и основ законодательства Российской Федерации, в течение тридцати календарных дней со дня выдачи ему разрешения на работу.

Следующим изменением, внесенным Федеральным Законом от 01.12.2014 N 407-ФЗ¹⁵, стала обязанность работника иметь для осуществления трудовой деятельности действующий на территории РФ договор (полис) добровольного медицинского страхования либо иметь право на получение медицинской помощи на основании заключенного работодателем или заказчиком работ (услуг) с медицинской организацией договора о предоставлении иностранному работнику платных медицинских услуг (далее полис ДМС), то есть лицо должно быть застраховано от временной нетрудоспособности. В соответствии с подпунктом 4 пункта 2 статьи 13.3 Федерального закона, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе установить перечень медицинских организаций, уполномоченных на заключение с иностранным гражданином договора на оказание ему платных медицинских услуг, необходимого для получения патента, а также принять решение о представлении иностранным гражданином для получения патента на территории данного субъекта Российской Федерации только одного из указанных выше документов.

Также закон предусматривает возможность получения иностранными гражданами пособия по временной нетрудоспособности при условии уплаты за них страховых взносов работодателями за период не менее 6 месяцев, предшествующих месяцу, в котором наступил страховой случай (ст. 4.1. Федерального закона от 29 декабря 2006 года N 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»)¹⁶.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что миграционное законодательство в сфере трудоустройства претерпело за последнее время

существенные изменения. На смену либеральному миграционному законодательству, нацеленному на привлечение дешевой рабочей силы, пришло усиление миграционного контроля и учета. Законодательные поправки коснулись не только административных механизмов регулирования трудовых отношений, но и значительно повысили требования к самим мигрантам. С одной стороны, ужесточения были направлены на минимизацию нелегальной трудовой деятельности иностранных граждан, а с другой, создали определенные гарантии социального обеспечения лиц, работающих законно.

В заключение хотелось бы отметить, что распоряжением Правительства от 22.10.2015 г. N 2122-р утвержден план мероприятий по реализации в 2016–2020 годах (второй этап) Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года¹⁷. В рамках мероприятий обозначены, в част-

ности: подготовка нормативно-правовых актов по реализации федерального закона, направленного на совершенствование государственного контроля; совершенствование институтов вида на жительство и разрешения на временное проживание; проведение анализа правоприменительной практики нормативно-правовых актов, принятых за 2012–2015 гг. и подготовка предложений по совершенствованию нормативно-правового регулирования миграционной политики РФ. Намечены разработка и заключение международных соглашений о временной трудовой деятельности граждан одного государства на территории другого государства и об организованном наборе граждан для осуществления трудовой деятельности в РФ. Эти и иные мероприятия запланированы на ближайший период до 2020 года. Практика их реализации будет являться предметом дальнейших исследований. ■

¹ Статистика обнажила мигрантов [Электронный ресурс] газета.ru. – Режим доступа: <http://www.gazeta.ru/social/2015/09/18/7765043.shtml>

² Информация о ситуации в отношении граждан Украины и лиц без гражданства, покинувших территорию страны в экстренном и массовом порядке [Электронный ресурс] // Федеральная миграционная служба Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: http://www.fms.gov.ru/about/statistics/info_o_situatsii_v_otnoshenii_grazhdan_ukrainy/

³ Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. N 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Российская газета от 28 июня 2006 г., N 137.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 21.08.2012 N 1502-р «О плане мероприятий по реализации в 2012–2015 гг. (первый этап) Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года // Собрание законодательства РФ 27.08.2012, N 35, ст. 4858.

⁵ Федеральный закон от 25 июля 2002 года N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» // Российская газета от 31 июля 2002 г., N 140.

⁶ Федеральный закон от 21.11.2014 N 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации // Российская газета от 27 ноября 2014 г., N 270. [Электронный ресурс] // Федеральная миграционная служба Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: http://www.fms.gov.ru/about/statistics/info_o_situatsii_v_otnoshenii_grazhdan_ukrainy/

⁷ Сведения по миграционной ситуации в Российской Федерации за 9 месяцев 2015 года [Электронный ресурс] // Федеральная миграционная служба Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/174173/>

⁸ Приказ ФМС России от 15.01.2015 N 5 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов» (Зарегистрировано в Минюсте России 27.02.2015 N 36317) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.03.2015.

⁹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 N 117-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 07.08.2000, N 32, ст. 3340.

¹⁰ Приказ Минэкономразвития России от 29.10.2014 N 685 «Об установлении коэффициентов-дефляторов на 2015 год» // "Российская газета", N 264, 20.11.2014.

¹¹ Приказ Минэкономразвития России от 07.11.2013 N 652 «Об установлении коэффициентов-дефляторов на 2014 год» // Российская газета, N 264, 22.11.2013.

¹² Закон Нижегородской области от 27 ноября 2014 г. N 163–З «Об установлении на 2015 год коэффициента, отражающего региональные особенности рынка труда, на территории Нижегородской области» // Нижегородские новости от 29 ноября 2014 г. N 211

¹³ Закон г. Москвы от 26 ноября 2014 г. N 55 «Об установлении коэффициента, отражающего региональные особенности рынка труда на территории города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, декабрь 2014 г., N 68.

¹⁴ Замахина Т. «Где живет тнаргим?» [Электронный ресурс] Официальный сайт российской газеты. – Режим доступа: <http://m.rg.ru/2015/10/02/migranti-site.html>

¹⁵ Федеральный закон от 01.12.2014 N 407–ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» // Российская газета от 05 декабря 2014., N 278.

¹⁶ Федеральный Закон от 29 декабря 2006 года N 255–ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» // Российская газета от 31 декабря 2006., N 297.

¹⁷ Распоряжение Правительства РФ от 22.10.2015 N 2122–р «О плане мероприятий по реализации в 2016–2020 годах (второй этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Официальный интернет–портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 26.10.2015