

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

**БАЗОВАЯ КАФЕДРА ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО
СТРОИТЕЛЬСТВА И ПРАВА В РОССИИ
И БЕЛГОРОДСКОМ РЕГИОНЕ**

ТЕМА

**«РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА ТРУДОВОГО
МИГРАНТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Выпускная квалификационная работа
обучающегося по магистерской программе «Правовое регулирование
миграционных процессов в Российской Федерации», направление
подготовки 40.04.01 Юриспруденция,
заочной формы обучения, группы 01001668
Стребкова Валерия Николаевича

Научный руководитель:
заведующий базовой кафедрой
истории государственного
строительства и права в России
и Белгородском регионе
кандидат юридических наук, доцент
Евтушенко Владимир Иванович

Рецензент:
начальник кафедры управления и
административной деятельности ОВД
Белгородского юридического
института МВД России
имени И.Д. Путилина
кандидат юридических наук, доцент
Катаева Ольга Владимировна

БЕЛГОРОД 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Основные положения правовой политики Российской Федерации в сфере трудовой миграции.....	11
1.1. Социальная и правовая характеристика особенностей трудовой миграции	11
1.2. Формирование основ правовой политики Российской Федерации в сфере трудовой миграции в период с 1991 по 2010 годы.....	28
1.3. Формирование государственной правовой политики в сфере трудовой миграции на современном этапе.....	41
Глава 2. Применение методов государственного управления для регулирования трудовой миграции в Российской Федерации	51
2.1. Категории иностранных работников в Российской Федерации и особенности правового регулирования их статуса.....	51
2.2. Административно-правовое регулирование внешней трудовой миграции в Российской Федерации	60
Глава 3. Использование мер административного принуждения и административной ответственности для осуществления правового регулирования сферы внешней трудовой миграции	70
3.1. Применение мер административного принуждения, для регулирования сферы трудовой миграции.....	70
3.2. Использование мер административной ответственности за нарушение законодательства в сфере трудовой миграции.....	89
Заключение	104
Список использованной литературы.....	109
Нормативные правовые акты:.....	109
Научная и учебная литература:.....	121
Интернет-ресурсы:	125

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Изменения, связанные с распадом Советского Союза, политические преобразования в новой России привели к принципиальным переменам в экономике, как Российской Федерации, так и государств – бывших республик СССР. В течении 1990-х годов промышленное производство вновь созданных стран повсеместно падало, уровень экономического развития уменьшался, росла только сфера услуг в крупных городах. Кроме того, националистические тенденции в бывших национальных республиках СССР привели к массовому исходу русского населения в Российскую Федерацию.

В таких условиях наблюдалась два миграционных потока: первый - из республик бывшего СССР русские люди ехали в Россию, а второй – из всех стран СНГ возник большой миграционный поток на Запад. Эти потоки в течение 90-х годов в России практически уравнивали друг друга и не оказывали существенного влияния на рынок труда, который к тому же постоянно уменьшался. Однако, осуществление изменений с избранием на пост Президента РФ В.В. Путина улучшало ситуацию в стране, наблюдался экономический рост, что, в свою очередь, увеличивало рынок труда. Существенная нехватка, прежде всего, неквалифицированной рабочей силы привела к возникновению и увеличению миграционных потоков из стран СНГ. Экономика России росла, а ситуация в Таджикистане, Узбекистане, Киргизии, Армении, Украине не становилась лучше. При этом, сфера трудовой миграции очень быстро криминализировалась. Мигрантов завозили без регистрации, разрешение на работу можно было купить в переходе метро, отсутствовал какой-либо контроль в данной сфере, мигранты практически не платили налоги, но при необходимости пользовались социальной инфраструктурой. Одновременно возникла и постоянно расширялась угроза экстремизма и терроризма, дальнейшего развития этнических преступных группировок. Все вышперечисленное привело к необходимости принципиальных изменений в сфере трудо-

вой миграции, ее детальному правовому регулированию, контролю не только за пересечением границы, но и за работой мигрантов, соблюдением работодателем своих обязанностей перед работниками и государством. Работа по урегулированию рынка труда иностранных работников идет постоянно, и, несмотря на достигнутые успехи, законодательство в сфере трудовой миграции требует постоянной доработки и совершенствования. Недаром вопросы правового регулирования миграционных потоков поднимались практически в каждом втором Послании Президента РФ Федеральному Собранию.

Наиболее емко данная проблема была охарактеризована Владимиром Владимировичем Путиным в 2013 году: «Нужно упорядочить прием на работу иностранных граждан, прибывающих в Россию в безвизовом порядке, усилить ответственность работодателей за использование труда иностранных работников. И конечно, если они живут и работают в России, пользуются системами образования и здравоохранения, они должны нести соответствующие обязательства, платить налоги и другие платежи. У нас здесь непростая задача. Мы не можем порвать наши особые связи с бывшими республиками Советского Союза, но и порядок нужно наводить»¹.

Преобразование Федеральной миграционной службы России в Главное управление по вопросам миграции МВД России (далее - ГУВМ МВД России) ознаменовало новый этап в регулировании миграционных потоков. Объединенные силы всего МВД России должны внести улучшение в ситуацию, упорядочить трудовую миграцию. Современной задачей является нейтрализация негативных последствий незаконной миграции и создание условий для того, чтобы иностранная рабочая сила стала одним из основных двигателей поступательного развития экономики России.

31 октября 2018 года была принята новая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы, утвер-

¹ Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию от 12.12.2013 // Российская газета. № 282. 13.12.2013.

жденная Указом Президента РФ от 31.10.2018 № 622¹. Целью миграционной политики в Концепции названо создание миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны. А одной из основных задач - добровольное переселение в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, а также иных лиц, которые способны успешно интегрироваться в российское общество. Впервые такая цель ставится в концептуальных документах в качестве приоритетной для страны. Принятие Концепции должно повлечь за собой существенные изменения миграционного законодательства.

Таким образом, актуальность темы исследования не вызывает сомнений. Регулирование правового статуса трудовых мигрантов на современном этапе является одной из основных задач в области обеспечения национальной безопасности.

Отдельно необходимо обратить внимание на то, что трудовая миграция – это многогранное объемное понятие, под которое попадает, как перемещение населения с целью трудовой деятельности внутри государства между регионами, так и перемещение населения из одной страны в другую. В рамках данного исследования мы сознательно ограничиваем понятие трудовой миграции и трудового мигранта внешней трудовой миграцией в Россию из-за границы. Соответственно, под трудовой миграцией мы будем понимать перемещение иностранных граждан и лиц без гражданства из других государств в Россию с целью трудовой деятельности на территории нашей страны.

Научная новизна исследования. Диссертация является одной из первых попыток среди научных работ такого уровня, проанализировать особенности формирования правового статуса иностранного работника в России, виды административно-правового регулирования, а также меры административного принуждения и административной ответственности,

¹ О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.10.2018.

применяемые для регулирования сферы трудовой миграции. В работе сформулированы и обобщены существующие и вероятные проблемы сферы внешней трудовой миграции в России и предложены варианты их решения.

Степень научной разработанности проблемы. В силу своей актуальности проблемы регулирования правового статуса иностранных граждан уже становились объектом научных исследований. Среди авторов, работы которых посвящены изучению данной проблематики можно выделить: Н.П. Азарова, К.Ю. Архипову, Ю.А. Гефтер, А.Е. Горбаня, И.В. Григорьева, Р.Ш. Давлетгильдеева, Д.Е. Дробова, А.Н. Жеребцова, Ю.В. Жильцову, Н.Н. Зинченко, А.И. Иванчак, П.В. Коновалова, А.В. Литвиненко, Е.А. Малышева, П.Б. Музыченко, С.А. Прудникову, Е.А. Симонову, Г.С. Скачкову, С.Д. Степакова, О.В. Шумилова, Т.Я. Хабриеву и др.

Объектом диссертационного исследования стала совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере внешней трудовой миграции в Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования стали нормы административного права, регулирующие межотраслевой институт правового регулирования трудовой миграции в Российской Федерации.

Целью диссертационного исследования является анализ правового статуса иностранных работников в России в частности, и правового регулирования сферы трудовой миграции, в общем.

Для достижения поставленной цели определены **основные задачи:**

- рассмотреть социальную и правовую характеристику особенностей трудовой миграции;
- проанализировать порядок и особенности формирования основ правовой политики Российской Федерации в сфере трудовой миграции;
- выявить категории иностранных работников в Российской Федерации и определить особенности правового регулирования их статуса;
- провести классификацию видов административно-правового регулирования внешней трудовой миграции в Российской Федерации;

- проанализировать меры административного принуждения, применяемые для регулирования сферы трудовой миграции;
- проанализировать меры административной ответственности за нарушение законодательства в сфере трудовой миграции.

На защиту выносятся следующие основные выводы и положения:

1. Внешняя трудовая миграция является сложным социально-экономическим явлением, под которым понимается добровольный, временный въезд иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих вне пределов России, на ее территорию в целях трудоустройства. Понятие иностранный работник не совсем полно описывает феномен внешней трудовой миграции. Поэтому необходима имплементация в российское законодательство дефиниции: «трудящийся-мигрант» под которым понимается лицо, законно находящееся и на законном основании занимающееся трудовой деятельностью на территории России, гражданином которой оно не является и в которой постоянно не проживает.

2. В соответствии с требованиями Концепции государственной миграционной политики РФ на 2019 - 2025 годы от 2018 года необходимо принятие отдельного закона для регулирования правового статуса трудовых мигрантов. В Законе необходимо предусмотреть нормы, обеспечивающие приоритет на получение приглашения и разрешения на работу лицам, которые готовы впоследствии переехать в Россию на постоянное место жительства. А также приоритет для трудовых мигрантов, которые являются русскоязычными соотечественниками, обладающими приоритетными профессиями.

3. В Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» основным критерием получения высококвалифицированным специалистом разрешения на работу является заработная плата. Определение дополнительных критериев высококвалифицированности специалиста в науке, образовательной деятельности, культуре, искусстве и спорте затруднений не вызывает. Однако в других областях критерии расплывчаты и, как правило, не имеют реального документального подтвержде-

ния. В связи с этим необходимо более детальное определение дополнительных критериев приема на работу иностранных высококвалифицированных специалистов.

4. Многие трудовые мигранты несколько лет подряд осуществляют свою трудовую деятельность в одном регионе на основании патента. Представляется, что для таких лиц можно уменьшить количество документов, предоставляемых для продления патента, ограничив перечень заявлением на продление патента, подтверждением регистрации по месту пребывания, копией трудового договора и уплатой патентного платежа.

5. После принятия решения о высылке и до его реализации иностранные граждане содержатся в специальных учреждениях. Законодательно не ограничен срок их содержания и порядок уплаты мигрантами административных штрафов при отсутствии у них средств. Предлагается ограничить срок содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в специальных учреждениях 12 месяцами. Кроме того, представляется целесообразным внести изменения в КоАП РФ, предусмотрев за правонарушения в сфере миграции такой вид административной ответственности, как обязательные работы, применяемые в случае отсутствия у правонарушителя средств для уплаты административного штрафа.

6. В настоящий момент не существует законодательного ограничения на административное выдворение иностранных граждан, постоянно проживающих на территории России. Судебная практика по выдворению указанной категории лиц имеет разрозненный характер, опирается на оценку личности мигранта и личное мнение судьи. Применение данной меры к постоянно проживающим в России семейным иностранным гражданам, а также гражданам Украины, приводит к созданию сложных социальных или гуманитарных проблем. Предлагается изложить пункт 3 статьи 3.10 КоАП РФ в следующей редакции: «Административное выдворение за пределы Российской Федерации не может применяться к военнослужащим - иностранным гражданам и

постоянно проживающим в Российской Федерации иностранным гражданам и лицам без гражданства».

Методологическую основу исследования составляет диалектический метод познания, исторический, системный, комплексный, целевой подходы к изучаемой проблеме, а также специальные методы познания: формально-логический, формально-юридический, сравнительно-правовой, а также методы абстрагирования, аналогии и моделирования.

Теоретическую основу проведенного исследования составили труды отечественных правоведов по проблемам миграционного законодательства, а также ученых в области социологии, демографии, экономики и политологии, административного права и иных научных дисциплин, относящихся к теме исследования. В ходе работы автором диссертации проанализированы международные правовые акты, Конституция РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, миграционное законодательство, подзаконные акты федерального уровня, а также иной юридический и технический материал.

Эмпирической базой исследования стали нормативные правовые акты МВД России и ФМС России, решения Верховного Суда РФ, статистические сведения Главного управления по вопросам миграции МВД России.

Теоретическая значимость исследования. Сформулированные в работе теоретические положения и выводы развивают и дополняют ряд разделов миграционного и административного права, посвященных проблемам правового регулирования сферы внешней трудовой миграции.

Поставленные в диссертации вопросы регулирования межотраслевого института трудовой миграции определяют особо важный в практическом применении аспект фундаментальных проблем современной науки российского права, а их теоретическое осмысление и развитие обуславливает научную значимость и ценность проведенного исследования.

Практическая значимость исследования. Полученные в диссертации выводы могут использоваться при чтении курса лекций по миграционному и административному праву. Результаты исследования позволяют конкретизи-

ровать рекомендации по дальнейшей разработке фундаментальных вопросов в области правового регулирования сферы внешней трудовой миграции, определить пути совершенствования нормотворческой, интерпретационной и правоприменительной деятельности.

Материалы диссертации могут быть использованы при подготовке учебной, методической литературы, а также в учебном процессе высших и средних специальных образовательных организаций.

Апробация результатов диссертации. Материалы диссертационного исследования опубликованы в следующих статьях:

Стребков В.Н. Совершенствование административной ответственности за нарушение законодательства в сфере трудовой миграции // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2018. № 4. С. 66-70.

Стребков В.Н. Применение административно-предупредительных мер в сфере трудовой миграции // Современные проблемы административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел: электронный сборник материалов межведомственной научно-практической конференции. Белгород: Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2018.

Прокопенко А.Н., Стребков В.Н. Некоторые вопросы организации функционирования централизованного учета трудовых мигрантов на современном этапе // Проблемы информационного обеспечения деятельности правоохранительных органов: сборник статей V Международной научно-практической конференции. – Белгород: Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2019. (публикация – февраль 2019).

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования. Она состоит из введения, трех глав, включающих 7 параграфов, заключения и списка источников и литературы.

ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

1.1. Социальная и правовая характеристика особенностей трудовой миграции

Трудовая миграция в последние годы стала одной из основных проблем, обсуждаемых мировым сообществом. За счет разницы между уровнем жизни в разных государствах, наличием работы в одних и ее отсутствием в других сложился межгосударственный дисбаланс в области трудовых ресурсов. Миллионы людей перемещаются между государствами в поисках работы, что привело к глобальному статусу данной проблемы. В последние годы можно было наблюдать несколько значительных миграционных потоков: из Ближнего Востока и Северной Африки в Европу, из стран Латинской Америки в США, исход граждан Украины из своего государства и др.

Мигранты, перемещаясь из страны в страну, получают статус беженцев, вынужденных переселенцев, туристов, приехавших с частными целями и т.д. Однако настоящей их целью является, как правило, работа и новое место жительства. В Европейском сообществе делались попытки отделить «настоящих беженцев» от, так называемых, «экономических мигрантов». Однако, положительных результатов эти попытки не принесли, поскольку нельзя считать сотни депортированных, на фоне миллионов переехавших, успехом.

Миграция влияет не только на экономику, но и на политическую жизнь многих государств. Так в Европе в последние годы повсеместно показывают хорошие результаты на выборах антиэмигрантские партии. Великобритания проголосовала за выход из ЕС и одной из основных причин Brexit был протест против количества мигрантов, приезжающих в страну. Президент США Дональд Трамп пришел к власти, в том числе, с помощью лозунга о высылке всех незаконных мигрантов. А его оппоненты из Демократической партии

организуют марши мигрантов, например, из Гондураса, чтобы продемонстрировать «бесчеловечность» Трампа и выиграть выборы в Конгресс.

С одной стороны, приток иностранной рабочей силы, особенно неквалифицированной, создает излишнее давление на рынок труда. Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются социальной инфраструктурой, однако, налогов за ее содержание не платят. С другой стороны, трудовые мигранты выполняют ту работу, за которую не хотят браться местные жители. Как правило, иностранные рабочие готовы трудиться за гораздо меньшую плату, чем местные, а также на менее престижной работе. Можно в качестве примера указать на тот факт, что миллионы поляков работают в Западно-европейских государствах (Великобритании, Германии), даже появилась устойчивая фраза про польских сантехников. А в самой Польше работают миллионы украинцев, которым платят существенно меньше, чем полякам.

В России иностранная трудовая миграция также оказывает существенное влияние на рынок труда. С одной стороны, по данным Росстата, численность экономически активного населения увеличилась с 72,3 млн. чел. в 2001 году до 75,7 млн. чел. в 2012 году, в том числе занятых в экономике с 65,2 млн. чел. в 2001 году до 71,5 млн. чел. в 2012 году¹.

К этим цифрам необходимо также добавлять ту существенную часть граждан России, которые осуществляют трудовую деятельность без оформления на работу. Приводятся даже цифры порядка 20 млн. трудящихся неформально². В этой связи можно только приветствовать инициативу Правительства РФ по налогообложению самозанятых граждан³.

Но, с другой стороны, демографическая ситуация в России заставляет государство принимать меры к увеличению населения. Как отмечено в Кон-

¹ Труд и занятость в России. 2013: Стат. сб. / Росстат.

² Работник новой пробы // Российская газета. № 6133. 19.07.2013.

³ О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан): Проект Федерального закона № 551845-7 (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 25.10.2018) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

цепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года от 2012 года «необходимо обеспечивать в стране постоянный миграционный прирост за счет русскоязычного трудоспособного населения»¹.

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы сказано, что «в 2012 - 2017 годах миграционный приток в Российскую Федерацию компенсировал естественную убыль населения и стал источником дополнительных трудовых ресурсов для национальной экономики. В гражданство Российской Федерации принято более 1 млн. человек, из них 525 тыс. человек - 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 трудящихся-мигрантов составила около 3 млн. человек (3-4 процента от среднегодовой численности всех трудовых ресурсов). На территории Российской Федерации ежегодно пребывает около 10 млн. иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно или временно проживает в Российской Федерации более 1 млн. иностранных граждан»².

Миграционный поток в Россию имеет свою особенность, которая заключается в том, что трудовые мигранты в нашу страну приезжают преимущественно из бывших республик СССР, а сейчас независимых государств – членов СНГ. Постоянный приток трудовых мигрантов в Российскую Федерацию состоит не только из тех, кто приехал на некоторое время на работу. Он включает также в свой состав лиц, которые переехали в нашу страну на постоянное место жительства. В таблице 1.1 приведена статистика по трудовым

¹ Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 09.10.2007 № 1351 // Собрание законодательства РФ. 15.10.2007. № 42. Ст. 5009.

² О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622.

мигрантам, получившим разрешения на работу, оформившим патенты в период с 2011 по 2017 годы¹.

Таблица 1.1

Количество иностранных граждан, получивших разрешения на работу и оформивших патенты в Российской Федерации в период с 2011 г. по 2017 г.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
выдано разрешений на работу	1 195 169	1 340 056	1 273 984	1 328 119	214 559	149 013	148 326
оформлено патентов	865 728	1 289 204	1 537 832	2 386 641	1 788 201	1 510 378	1 682 622

Анализ таблицы 1.1 позволяет сделать два вывода. Во-первых, начиная с 2015 года, трудовые мигранты используют преимущественно оформление на работу посредством патента, а трудовые мигранты стран, членов Евразийского экономического союза не должны получать разрешение на работу (Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия). Например, всего с целями работы в 2016 году въехало на территорию России 4 млн. 284 тыс. чел., а в 2017 году – 4 млн. 854 тыс. чел. При этом было оформлено разрешений на работу и патентов в 2016 году – 1 млн. 659 тыс. чел., а в 2017 году – 1 млн. 831 тыс. чел. Статистика по трудовым мигрантам из стран СНГ приведена в таблице 1.2.

Таблица 1.2

Количество иностранных граждан, приехавших в Российскую Федерацию с указанием цели приезда «работа» из стран СНГ

№ п/п	Государство СНГ	2016 год	2017 год
1.	Азербайджан	199 212	201 615
2.	Армения	209 887	232 247
3.	Беларусь	95 005	124 633
4.	Грузия	1 955	2 282
5.	Казахстан	71 600	88 202
6.	Киргизия	361 875	376 863
7.	Молдова	242 035	227 011
8.	Таджикистан	837 695	936 752
9.	Узбекистан	1 433 557	1 822 933
10.	Украина	504 096	503 287

¹ Сводки основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за 2011-2017 годы: Официальный сайт ГУВМ МВД России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/12162186/> (дата обращения – 09.07.2018).

Во-вторых, количество приезжающих трудовых мигрантов постоянно увеличивалось до 2014 года. Начиная с 2015 года количество получающих разрешения на трудовую деятельность по обоим вариантам неуклонно снижается. Это вызвано преимущественно экономическими причинами в виде падения курса доллара. Кроме того, обусловлено тем, что иностранные граждане предпочитают менять статус с трудовых мигрантов на постоянно проживающих на территории России лиц и, впоследствии российских граждан. Ежегодно гражданство России получает более 250 тыс. человек, а проживает по разрешению на временное проживание (далее – РВП) и виду на жительство (далее – ВнЖ) более миллиона человек.

Кроме того, необходимо обратить внимание, на миграцию высококвалифицированной рабочей силы. Несмотря на то, что в количественном выражении эта категория мигрантов составляет тысячи человек, а не миллионы, эти мигранты оказывают существенное влияние на рынок труда. Например, приток высококвалифицированной рабочей силы из Украины оказал существенное положительное влияние на рынок труда Российской Федерации. Врачи, преподаватели вузов, специалисты атомной и космической отраслей и т.д. нашли свое место в России, в том числе на территориях Сибири и Дальнего Востока. В соответствии со статистикой ГУВМ МВД России ежегодно от 50 до 100 тысяч высококвалифицированных специалистов получают разрешение на работу. Исключением являются 2013 и 2014 года, когда в связи с ситуацией на Украине было выдано, соответственно 155 тыс. и 195 тыс. разрешений.

Однако, миграция высококвалифицированной рабочей силы имеет и отрицательное направление, связанное с потоком российских граждан, уезжающих на работу за границу. Данное явление существенно снизилось в последние годы, в связи с созданием привлекательных условий для ученых внутри страны и развивающейся русофобией в мире. Но, «утечка мозгов» по-прежнему не прекращена, уезжает высококвалифицированных специалистов больше, чем приезжает. Как отметила, О.Ю. Голодец на Международном

Санкт-Петербургском экономическом форуме в 2015 году: «...в стране 1 млн. зарегистрированных безработных, 5,6 млн. безработных по международной статистике. Безработица в России не растет... Но у нашей страны в последнее время возникла серьезная тенденция: наряду с оттоком капитала появляется отток квалифицированных кадров. И это самая негативная тенденция на рынке труда России...»¹. В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы отмечается, что «на консульском учете за рубежом состоит более 2 млн. граждан Российской Федерации. Ежегодно около 60 тыс. российских граждан выезжает на работу за границу»².

Рассмотрим основные понятия в сфере внешней трудовой миграции.

Трудовая миграция подразделяется на внутреннюю и международную. В учебном пособии под редакцией профессора А.В. Топилина под «внутренней трудовой миграцией понимается перемещение рабочей силы в пределах одного государства, а под внешней или международной трудовой миграцией понимается перемещение рабочей силы между государствами с пересечением государственных границ»³.

Такую же классификацию дает И.И. Тюнина, подразделяя трудовую миграцию на два вида:

- «внутренняя трудовая миграция - добровольное перемещение на законном основании людей в пределах территории РФ с целью осуществления ими оплачиваемой трудовой деятельности;
- внешняя трудовая миграция - добровольное перемещение на законном основании людей, постоянно проживающих на территории РФ, за границу, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих

¹ Голодец О.Ю. Отток кадров за рубеж - самая негативная тенденция на рынке труда в РФ // Официальный сайт Информационного агентства России «ТАСС» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://tass.ru/obschestvo/2056468> (дата обращения: 20.08.2018).

² О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622.

³ Миграция населения: теория, политика: Учебное пособие / Под редакцией д-ра экон. наук, проф. О.Д. Воробьевой, д-ра экон. наук, проф. А.В. Топилина. М., 2012. С. 14.

вне пределов РФ, на ее территорию с целью осуществления ими оплачиваемой трудовой деятельности»¹.

Е.А. Малышев также считает, что «категория трудовая миграция ... включает в себя внутреннюю трудовую миграцию и внешнюю трудовую миграцию»².

Термины «внешняя трудовая миграция» и «международная трудовая миграция» применяются, как в социологии и демографии, так и в экономике и юриспруденции. Поскольку мы определились во введении, что будем рассматривать трудовую миграцию, как перемещение иностранных граждан и лиц без гражданства в Россию из-за рубежа с целью получения работы, то термины «трудовая миграция», «внешняя трудовая миграция» и «международная трудовая миграция» в данной работе будут являться синонимами.

Аналогичных подходов придерживаются большинство авторов. Например, С.Д. Степаков считает, что трудовая миграция - это «выезд гражданина с территории одного государства на территорию другого государства, гражданином которого он (она) не является, с целью осуществления трудовой деятельности»³. Р.Ш. Давлетгильдеев определяет понятие внешней трудовой миграции «как совокупность территориальных перемещений граждан, сопровождающихся временным изменением места жительства и осуществляемых на добровольной основе с целью занятия оплачиваемой деятельностью в иностранном государстве»⁴. Указанные авторы обращают внимание, в первую очередь, на гражданство мигрантов.

Другие авторы делают упор на смену места жительства. Ю.В. Жильцова определяет внешнюю трудовую миграцию, как «временное

¹ Тюнина И.И. Конституционно-правовой статус трудящихся-мигрантов в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 26.

² Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: монография. М.: Юстицинформ, 2017. С. 10.

³ Степаков С.Д. Административно-правовое регулирование трудовой миграции в Российской Федерации и странах Европейского союза: Сравнительно-правовой анализ: Дис. канд. юрид. наук. М., 2010. С. 19-20.

⁴ Давлетгильдеев Р.Ш. К вопросу об определении понятия «внешняя трудовая миграция» в российском праве // Российский юридический журнал. 1997. № 4. С. 20 - 21.

изменение места жительства с целью занятия оплачиваемой деятельностью в иностранном государстве»¹.

С.В. Таскаева понимает под внешней трудовой миграции «миграцию (перемещение) трудоспособного населения между государствами с целью продажи своей рабочей силы, предполагающую смену постоянного места жительства или временное пребывание на территории иностранного государства»². Е.А. Западнюк указывает, что «внешняя трудовая миграция - это временное изменение места жительства с целью занятия оплачиваемой деятельностью в иностранном государстве. При этом оплачиваемая деятельность включает в себя работу, как по трудовому договору, так и по гражданско-правовым договорам»³.

Е.А. Малышев определяет внешнюю трудовую миграцию, как «добровольный, временный выезд на законном основании российских граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, за границу, а также выезд иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих вне пределов Российской Федерации, на ее территорию в целях трудоустройства и выполнения работ (оказания услуг) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и международными договорами.»⁴. Анализируя внешнюю трудовую миграцию, он выделяет следующие ее наиболее значимые признаки:

- «сочетает реализацию лицом таких основных общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, как право на свободный труд и право свободного выбора места пребывания (жительства);
- по причинам возникновения является добровольной;

¹ Жильцова Ю.В. Правовое регулирование трудовых отношений работников-мигрантов: Дис. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 31.

² Таскаева С.В. Государственное регулирование внешней трудовой миграции в субъекте Российской Федерации: Автореф. дис. канд. полит. наук. Чита, 2007. С. 14-15.

³ Западнюк Е.А. Трудовая миграция населения и ее влияние на формирование современного рынка труда: Дис. канд. экон. наук. М., 2007. С. 42.

⁴ Малышев Е.А. Социальная и правовая характеристика внешней трудовой миграции в Российской Федерации: постановка проблемы // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 2. С. 86.

- по типу является внешней и всегда связана с пересечением трудящимся-мигрантом государственной границы;
- по виду является возвратной;
- носит срочный (временный) характер, так как время пребывания трудящегося-мигранта в стране трудоустройства ограничено сроком трудового договора либо сроком гражданско-правового договора, независимо от способа его прибытия в страну въезда, а время действия трудового договора либо гражданско-правового договора может быть ограничено законодательством;
- осуществляется в целях трудоустройства и выполнения работ (оказания услуг) в стране, которая не является страной гражданской принадлежности трудящегося-мигранта;
- в основе внешней трудовой миграции находятся экономические мотивы и причины»¹.

Соглашаясь с указанным автором, можно констатировать, что внешняя трудовая миграция является отдельным и самостоятельным движением трудовых масс. Причем, в последние годы, с учетом указанных ранее мировых тенденций, можно констатировать, что данный трудовой поток является более важным и значимым, чем внутренняя миграция.

Внешнюю трудовую миграцию можно признать современным социальным феноменом, свойственным всему миру. Данное движение народов не является уникальным в истории. Похожее передвижение больших масс населения наблюдалось в конце XIX – начале XX веков. Однако, от этого переселения и от всех предыдущих современная миграция отличается в одном принципиальном пункте. Большая часть трудовых мигрантов, приезжающих в другую страну, делает это не на постоянной, а на временной основе. Их семьи остаются дома, а отец или оба родителя отправляются на заработки, приезжая домой один – два раза в год. Феномен поездок на заработки на дальние

¹ Малышев Е.А. Концептуальные основы правового регулирования в сфере внешней трудовой миграции в Российской Федерации: административно-правовой аспект // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 1. С. 38.

расстояния возник с появлением современных средств транспорта и связи. Подобную ситуацию нельзя признать нормальной. Она не может сохраняться долго и не имеет равновесного состояния. Мигранты должны или переехать всей семьей, или найти рабочие места дома. Они к этому стремятся и подобное поведение было свойственно для мигрантов, как внутренних, так и внешних в течение столетий.

Дефиниции «внешняя трудовая миграция» и «трудовая миграция» нашли свое определение в концептуальных документах Российской Федерации в миграционной сфере. Федеральная миграционная программа на 1998 - 2000 годы определила внешнею трудовую миграцию, как «добровольное перемещение на законном основании людей, постоянно проживающих на территории РФ, за границу, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих вне пределов РФ, на ее территорию с целью осуществления ими оплачиваемой трудовой деятельности»¹.

В Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации от 2003 года² не были закреплены дефиниции «внешняя трудовая миграция», «трудовая иммиграция», «трудовая эмиграция», однако внешняя трудовая миграция была охарактеризована в целом и подразделена на два противоположных направления: въезд трудовых мигрантов и выезд российских граждан за границу с целью работы по найму.

В 2012 году была принята Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, действовавшая до 31 октября 2018 года. Необходимо обратить внимание, что все предыдущие документы в миграционной сфере утверждались Правительством РФ. Утверждение Концепции 2012 года Президентом РФ символизировало повышение внимания к миграционной проблеме. В Концепции используется дефиниция,

¹ О Федеральной миграционной программе на 1998 - 2000 годы: Постановление Правительства РФ от 10.11.1997 № 1414 // Российская газета. № 229. 27.11.1997.

² О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 01.03.2003 № 256-р (утратило силу) // Собрание законодательства РФ. 10.03.2003. № 10. Ст. 923.

используемая нами в работе, «трудовая миграция – это временная миграция с целью трудоустройства и выполнения работ (оказания услуг)»¹.

В Государственной программе Российской Федерации «Содействие занятости населения» от 2014 года направлению внешней трудовой миграции уделена отдельная подпрограмма, целью которой определено «привлечение иностранных работников в соответствии с потребностями экономики»².

Отдельно необходимо остановиться на анализе некоторых положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы, принятой 31 октября 2018 года, которая принципиально меняет подходы к миграционным процессам. В Концепции 2018 года отмечается, что миграционная политика является вспомогательным средством для решения демографических проблем и связанных с ними экономических проблем. Она должна быть направлена на создание благоприятного режима для добровольного переселения в Россию лиц (в том числе покинувших ее), которые способны органично включиться в систему позитивных социальных связей и стать полноправными членами российского общества³.

Кроме того, В Концепции 2018 года указано, что для тех иностранных граждан, которые не связывают с Россией свое будущее или будущее своих детей, но рассматривают Россию как страну с благоприятными условиями для удовлетворения своих экономических, социальных и культурных потребностей должна сохраниться открытость нашего государства.

Таким образом, Концепция 2018 года переходит от использования трудовых миграционных ресурсов, как инструмента регулирования рынка труда, к сознательному созданию условий для переселения в Россию лиц, «способных стать полноправными членами российского общества». Понятно, что в

¹ Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года: утв. Президентом РФ (утратила силу) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения»: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 298 // Собрание законодательства РФ. 05.05.2014. № 18 (часть I). Ст. 2147.

³ О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622.

первую очередь речь идет о русскоязычном населении стран СНГ и дальнего зарубежья которым необходимо создать условия, благоприятствующие их эмиграции в Российскую Федерацию семьями, а не приезду на работу, когда семья остается дома. Одновременно для трудовых мигрантов устанавливаются в качестве условия дальнейшей открытости нашей страны - уважение к России, как стране пребывания, в том числе к ее ценностям и укладу жизни. Подобный подход принципиально отличается от европейского и американского подхода, где большая часть мигрантов не интегрируется в общество страны пребывания, а создает отдельные анклавные территории для проживания.

В Концепции 2018 года прямо сказано, что совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации предполагает, прежде всего, установление простых, понятных для граждан и исполнимых правил, отвечающих цели, принципам и задачам миграционной политики, свободных от административных барьеров и обусловленных ими издержек¹.

Анализ задач миграционной политики, установленных в Концепции, позволяет говорить о том, что приоритет в миграционной политике будет отдаваться тем мигрантам, которые относятся к ученым, педагогам, высококвалифицированным специалистам, а также лицам, которые хотят учиться в России и интегрироваться впоследствии в наше общество. Причем территориально государство будет приветствовать размещение мигрантов не в столичных регионах или Краснодарском крае, на что указано в Концепции 2018 года особо, а на Дальнем Востоке или Байкальском регионе. Таким образом, сделана попытка переориентировать миграционные потоки с трудовых мигрантов, приезжающих на «сезон» на постоянных переселенцев, которые переедут в Россию и станут полноценными членами нашего общества.

Для дальнейшего исследования нам необходимо определить, кого относит законодательство к трудовым мигрантам.

¹ О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622.

Федеральная миграционная программа от 1998-2000 годов определяла, что «субъектами внешней трудовой миграции (трудящимися-мигрантами) являются лица, которые занимались, занимаются или будут заниматься оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданами которого они не являются»¹. Аналогичное определение «трудящийся-мигрант» дано в Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 1990 г. В соответствии с пунктом 1 статьи 2 части I Конвенции ««трудящийся-мигрант» означает лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого он или она не является»². Несмотря на то, что Российская Федерация присоединилась к указанной Международной конвенции, понятие трудящегося-мигранта в законодательстве России не закреплено.

В межгосударственных соглашениях на уровне стран СНГ понятие трудящийся-мигрант повторяет понятие, утвержденное в Концепции миграционной политики от 2012 года. Для регулирования трудовой миграции на пространстве СНГ было заключено Соглашение от 15.04.1994 «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов»³. Большинство государств СНГ, за исключением Туркмении и Грузии, ратифицировало Соглашение еще в 1990-е годы.

Отдельное Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей⁴ было заключено между Россией, Беларуссией и Казахстаном на основании Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года и Договора о Таможенном союзе и Еди-

¹ О Федеральной миграционной программе на 1998 - 2000 годы: Постановление Правительства РФ от 10.11.1997 № 1414.

² Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г. // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М., 1996. С. 492-515.

³ Соглашение от 15.04.1994 (с изм. от 25.11.2005) «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» // Бюллетень международных договоров. № 2. февраль 1997.

⁴ Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей (Заключено в г. Санкт-Петербурге 19.11.2010) // Бюллетень международных договоров. № 6. июнь 2013.

ном экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года. С 1 января 2015 года вступил в силу Договор о Евразийском экономическом союзе, который в Разделе XXVI «Трудовая миграция» урегулировал вопросы свободного перемещения рабочей силы между государствами Евразийского экономического союза. В части 5 статьи 96 Договора дано определение понятию «трудоустройство», под которым понимается «лицо, являющееся гражданином государства-члена, законно находящееся и на законном основании осуществляющее трудовую деятельность на территории государства трудоустройства, гражданином которого оно не является и в котором постоянно не проживает»¹. В соответствии с частью 1 статьи 97 Договора «работодатели и (или) заказчики работ (услуг) государства-члена вправе привлекать к осуществлению трудовой деятельности трудящихся государств-членов без учета ограничений по защите национального рынка труда. При этом трудящимся государств-членов не требуется получение разрешения на осуществление трудовой деятельности в государстве трудоустройства»². Таким образом, юридически граждане Беларуси, Казахстана, Армении и Киргизии являются иностранными гражданами. А фактически в трудовой сфере они приравнены к российским гражданам и им не требуется получение разрешений, квот, патентов и т.п.

Концепция государственной миграционной политики РФ на 2019 - 2025 годы не содержит никаких понятий в сфере трудовой миграции. Трудовая миграция в ней упоминается только в качестве вспомогательного средства регулирования рынка труда в стране.

В Российском законодательстве не закреплено понятие трудящийся-мигрант. Вместо него используется дефиниция «иностраный работник», а также применяется термин «трудовая деятельность иностранного гражданина».

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasiancommission.org/>, 05.06.2014.

² Там же.

Статья 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации») закрепила следующие понятия указанных дефиниций:

- «трудовая деятельность иностранного гражданина - работа иностранного гражданина в Российской Федерации на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг);
- иностранный работник - иностранный гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации и осуществляющий в установленном порядке трудовую деятельность»¹.

Необходимо отметить, что в Законе нет даже отдельной главы, посвящённой трудовым мигрантам. Вместо этого принято 6 статей в первой главе (статьи 13-13.6), которые регулируют трудовую деятельность иностранных граждан в общем (статья 13) и отдельных категорий иностранных работников:

- высококвалифицированных специалистов (статья 13.2);
- прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на основании патента (статья 13.3);
- обучающихся в Российской Федерации по очной форме (статья 13.4);
- направляемых для работы в расположенные на территории Российской Федерации филиалы, представительства и дочерние организации иностранных коммерческих организаций, зарегистрированных на территориях государств - членов Всемирной торговой организации (статья 13.5);
- работающими у резидентов свободного порта Владивосток (статья 13.6).

Мы можем только приветствовать пожелание, высказанное Е.А. Малышевым, который предлагает закрепить понятие «трудящийся-мигрант» в российском законодательстве, внося соответствующие изменения в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

¹ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ // Российская газета. № 140. 31.07.2002.

Федерации»¹. Нам представляется, что для должного правового регулирования трудовой миграции в России необходимо принятие отдельного законодательного акта, определяющего порядок организации деятельности по привлечению к труду иностранной рабочей силы.

Подводя итог рассмотрению социальной и правовой характеристики особенностей трудовой миграции в России можно сделать следующие выводы. Трудовая миграция, в общем понимании, является перемещением людей из места своего постоянного проживания в другой места с целью трудоустройства. Трудовая миграция подразделяется на внешнюю и внутреннюю. Понятие трудовая миграция в рамках данной работы принимается равнозначным понятиям внешняя трудовая миграция и международная трудовая миграция.

Под внешней трудовой миграцией в Российскую Федерацию необходимо понимать добровольный, временный въезд иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих вне пределов России, на ее территорию в целях трудоустройства. Отдельно выделяют трудовую миграцию из Российской Федерации – это добровольный, временный въезд граждан Российской Федерации, в иностранные государства в целях трудоустройства.

Внешняя трудовая миграция является самостоятельным сложным социально-экономическим явлением. Международная трудовая миграция имеет следующие характерные черты:

- миграция вызвана социально-экономическими причинами и является добровольным перемещением граждан с целью поиска работы;
- перемещение людей ограничено конкретным сроком пребывания мигранта в стране и предусматривает его возврат в свою страну по окончании срока работы (для России – разрешения на работу или патента);
- перемещение людей между странами в подавляющем большинстве случаев носит именно экономический характер, несмотря на попытки ми-

¹ Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: монография. М.: Юстицинформ, 2017. С. 21.

грантов оформить иной социальный статус – статус беженцев, временных переселенцев и т.д.;

– несмотря на то, что внешняя трудовая миграция всегда имеет два направления – в страну и из нее, одно из направлений всегда является преобладающим. Например, количество въезжающих в Россию трудовых мигрантов в сотни раз больше, чем выезжающих на работу за границу российских граждан.

В российском законодательстве используется понятие иностранный работник, которое не совсем полно описывает феномен внешней трудовой миграции. Соответственно, необходимо добавление в российское законодательство дефиниции «трудящийся-мигрант» - лицо, законно находящееся и на законном основании занимающееся трудовой деятельностью на территории России, гражданином которой он не является и в которой постоянно не проживает.

Принятие Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы в 2018 году переориентирует политику России в сфере трудовой миграции на привлечение в нашу страну мигрантов на постоянное место жительства. При этом приоритет будет отдаваться переселению соотечественников, то есть русскоязычному населению, обладающему востребованными профессиями научных и педагогических работников, инженеров, врачей, фермеров, предпринимателей, инвесторов, которые готовы интегрироваться в жизнь российского общества, преимущественно в неевропейских регионах страны.

1.2. Формирование основ правовой политики Российской Федерации в сфере трудовой миграции в период с 1991 по 2010 годы

Для понимания сегодняшней ситуации с трудовой миграцией в России и особенностями ее правового регулирования нам необходимо проанализировать становление современной правовой политики Российской Федерации в миграционной сфере.

Начало формирования миграционной политики России необходимо отсчитывать с момента развала СССР¹. В Советском Союзе существовала закрытая миграционная политика, которая не предусматривала массовой трудовой миграции между государствами, а также минимальную трудовую миграцию между регионами страны. Вместо этого советский рынок труда предполагал создание новых производств, населенных пунктов и всей инфраструктуры, с переездом населения не для работы, а для постоянного места жительства. Однако с 1992 года ситуация кардинально изменилась. Открытие границ в Российской Федерации позволило всем, кто хотел уехать на Запад. Как отмечает В.И. Переведенцев «страна стала открытой, выезд за пределы бывшего СССР и возвращение в Россию ее граждан - свободными. Миграция населения между Россией и старым, или дальним, зарубежьем возросла в десятки раз»².

А.Н. Жеребцов предлагает осуществлять «выделение этапов периодизации процесса правового регулирования миграционных отношений основано на наиболее значимых событиях, предопределяющих направление развития правового регулирования рассматриваемой сферы общественных отношений»³.

¹ Малышев Е.А. Административно-правовой статус субъектов внешней трудовой миграции в Российской Федерации. СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2013. С. 42.

² Переведенцев В.И. Постсоветская миграция населения России // Научно-просветительский и общественно-политический журнал «ЕВРАЗИЯ, народы, культуры, религии». 2002-2003. № 1-2 (9-10). С. 87.

³ Жеребцов А.Н. Правовое регулирование миграционных отношений и генезис консервативной правовой миграционной политики Российской Федерации. Краснодар, 2007. С. 7.

Основываясь на таком подходе, мы можем согласиться с периодизацией формирования правовой политики Российской Федерации в сфере трудовой миграции, предложенной Е.А. Малышевым. Он предлагает подразделить «административно-правовое регулирование внешней трудовой миграции современного периода на четыре этапа: первый этап - с 1991 г. по 2002 г.; второй этап - с 2002 г. по 2006 г.; третий этап - с 2006 г. по 2010 г.; четвертый этап - с 2010 г. по настоящее время»¹.

В ходе первого этапа формирования правовой политики в сфере трудовой миграции осуществлялось первичное формирование законодательства, однако при этом продолжало действовать советское законодательство. В частности, до принятия российских законов продолжали действовать Закон СССР от 24 июня 1981 г. № 5152-Х «О правовом положении иностранных граждан в СССР»² и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г.³ (утратили силу в 2002 году).

В 1993 году был принят Закон РФ «О Государственной границе Российской Федерации», которым был установлен порядок въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации. Принятие нового Закона было особенно важно, поскольку часть границ России являлись нормальными межгосударственными границами, оборудованными в советское время. А других границ вообще не существовало, поскольку до 1992 года они являлись административными границами внутри СССР. Таким образом, существовала насущная необходимость наведения порядка в данной сфере.

В дополнение к упомянутому выше Закону СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в 1991 году были приняты Правила

¹ Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: монография. М.: Юстицинформ, 2017. С. 23.

² О правовом положении иностранных граждан в СССР: Закон СССР от 24.06.1981 № 5152-Х (утратил силу) // Ведомости ВС СССР. 1981. № 26. Ст. 836.

³ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (утратил силу) // Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

пребывания иностранных граждан в СССР.¹ Ситуация, когда правовое положение иностранных граждан в новом государстве определяется двумя документами СССР представлялась ненормальной. Кроме того, не был закреплён порядок транзитного проезда иностранных граждан, не был установлен перечень оснований отказа иностранцам во въезде и выезде.

Для устранения указанных пробелов в 1996 году был принят один из основополагающих законодательных актов в сфере трудовой миграции – Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»² (далее - ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

Для регулирования «стихийно развивающихся процессов миграции на территории Российской Федерации» и устранения их негативных последствий была утверждена Федеральная миграционная программа³. Разработка механизмов государственного регулирования внешней трудовой миграции в России являлась одним из основных направлений деятельности Программы, которая действовала с изменениями до 2002 года. Трижды Федеральная миграционная программа подвергалась изменениям, которые утверждались Постановлениями Правительства РФ:

- на 1996-1997 - Постановлением Правительства РФ от 03.08.1996 № 935⁴;
- на 1998-2000 - Постановлением Правительства РФ от 10.11.1997 № 1414⁵;
- на 2001 г. - Постановлением Правительства РФ от 30.12.2000 № 1034⁶.

¹ Правила пребывания иностранных граждан в СССР: Постановление Кабинета Министров СССР от 26.04.1991 № 212 (утратило силу) // СП СССР. 1991. № 12-13. Ст. 55.

² О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ // Российская газета. № 159. 22.08.1996.

³ О Федеральной миграционной программе: Указ Президента РФ от 09.08.1994 № 1668 (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 18. Ст. 2065.

⁴ Об уточнении Федеральной миграционной программы: Постановление Правительства РФ от 03.08.1996 № 935 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4177.

⁵ О Федеральной миграционной программе на 1998 - 2000 годы: Постановление Правительства РФ от 10.11.1997 № 1414.

⁶ О продлении срока реализации некоторых федеральных целевых и иных программ: Постановление Правительства РФ от 30.12.2000 № 1034 // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 183.

Таким образом, можно констатировать, что в рамках первого этапа осуществлялось начальное формирование российского миграционного законодательства, кардинальное изменение отношения к трудовой миграции. Принимаются правовые акты, определяющие порядок въезда и выезда из России, порядок привлечения и использования иностранной рабочей силы. Кроме того, принятие и неоднократное продление первой миграционной программы России – Федеральной миграционной программы, позволяет говорить о зарождении в государстве осознанной миграционной политики в целом и правовой политики в сфере трудовой миграции, в частности.

Однако, на данном этапе не был решен основной вопрос – урегулирование правового положения трудовых мигрантов в условия самостоятельного российского государства, а не Союза ССР. Кроме того, не был дан принципиальный ответ о необходимости нашей стране трудовых мигрантов, их количестве, профессиях и т.д. Федеральная миграционная программа характеризует эти процессы в общих чертах: «удовлетворение потребностей российского рынка труда в необходимой рабочей силе, формирование рациональной и сбалансированной структуры этого рынка»¹.

Второй этап продолжался с 2002 года по 2006 год и заключался в формировании основ законодательного обеспечения государственной политики в сфере внешней трудовой миграции.

Началом второго этапа формирования правовой политики Российской Федерации в сфере трудовой миграции является принятие еще одного основополагающего законодательного акта - Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Т.А. Федотовская считает, что после принятия указанного Закона и изменений в Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации»²,

¹ О Федеральной миграционной программе на 1998 - 2000 годы: Постановление Правительства РФ от 10.11.1997 № 1414.

² О занятости населения в Российской Федерации: Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 // Российская газета. № 84. 06.05.1996.

внесенных Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 8-ФЗ¹ «основы законодательного обеспечения государственной миграционной политики можно считать фактически сформированными»². В качестве дополнения можно указать, что принятие в 2004 году Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ³ установило ответственность всех уровней власти за рынок труда, его цивилизованное регулирование и развитие.

Во-первых, впервые в истории России в статье 5 Закона «О занятости населения в Российской Федерации» была закреплена необходимость развития трудовых ресурсов и защита национального рынка труда. Кроме того, было определено, что «государство должно осуществлять мероприятия, способствующие занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы, в том числе беженцев и вынужденных переселенцев, организовать объединение усилий участников рынка труда и согласованность их действий при реализации мероприятий по содействию занятости населения»⁴.

Во-вторых, в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» были установлены порядок участия иностранных граждан в трудовых отношениях на территории РФ (статья 13) и порядок оформления приглашения на въезд в РФ иностранного гражданина в целях осуществления трудовой деятельности (статья 18).

¹ О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам финансирования мероприятий по содействию занятости населения: Федеральный закон от 10.01.2003 № 8-ФЗ // Российская газета. № 4. 14.01.2003.

² Федотовская Т.А. Современные миграционные процессы в Российской Федерации и их государственное регулирование // Проблемы правового регулирования миграционных процессов на территории Российской Федерации. Аналитический вестник. № 9(209) Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2003. С. 59.

³ О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ // Российская газета. № 188. 31.08.2004.

⁴ О занятости населения в Российской Федерации: Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1.

В-третьих, с 1 июля 2002 г. вступил в действие Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ¹. В Кодексе была принята отдельная 18 глава «Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации», которая устанавливала административную ответственность, в том числе трудовых мигрантов.

Изначально была принята одна статья, устанавливающая ответственность за нарушение законодательства в сфере внешней трудовой миграции. Первой частью статьи 18.10 «Нарушение правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы» была установлена ответственность работодателя за нарушение правил (штраф от 10 до 20 МРОТ). Вторая часть статьи предполагала ответственность за нарушение правил иностранного гражданина или лица без гражданства (штраф от 5 до 10 МРОТ с административным выдворением или без такового). Несмотря на незначительность ответственности, необходимо отметить сам факт появления такой статьи в КоАП РФ.

Таким образом, административно-правовое регулирование трудовой миграции начинает оформляться в виде самостоятельного межотраслевого института. В дополнение к порядку прохождения государственной границы у трудовых мигрантов появляются законодательно закрепленные правила поведения и ответственность за их нарушения. То же относится и к их работодателям.

Необходимо также отметить существенное количество подзаконных актов Правительства РФ, которые развили принятые законодательные акты.

Например, с 2003 года осуществляется установление квот на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности. Первое Постановление Прави-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Российская газета. № 256. 31.12.2001.

тельства РФ № 782, утвердившее квоты в размере 530 тыс. приглашений, было принято от 30 октября 2002 года¹. Одновременно Минтруда России был утвержден механизм подготовки субъектами РФ предложений по определению вышеуказанной квоты².

Кроме этого, Правительством РФ были приняты нормативные правовые акты, определяющие порядок выдачи разрешений на привлечение и использование иностранных работников в составе экипажей российских морских судов³; представления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан⁴; утверждения перечня инфекционных заболеваний, являющихся основанием для отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на работу в России⁵ и другие.

Координацию деятельности федеральных органов государственной власти в сфере миграции осуществляет Правительственная комиссия по миграционной политике⁶. Функции государственного контроля за миграционной обстановкой на территории России были возложены на МВД России, в

¹ Об утверждении квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности: Постановление Правительства РФ от 30.10.2002 № 782 // Российская газета. № 212. 06.11.2002.

² Об утверждении Порядка подготовки и рассмотрения предложений по определению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности: Постановление Министерства труда и социального развития РФ от 29.04.2003 № 23 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 15.09.2003. № 37.

³ Об утверждении Положения о порядке выдачи разрешений на привлечение и использование иностранных работников в составе экипажей российских морских судов: Постановление Правительства РФ от 16.01.2003 № 21 (утратило силу) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 4. Ст. 324.

⁴ О порядке представления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 24.03.2003 № 167 // Собрание законодательства РФ. 2003. № 13. Ст. 1240.

⁵ О перечне инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание иностранным гражданам и лицам без гражданства, или вида на жительство, или разрешения на работу в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 02.04.2003 № 188 (утратило силу) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 14. Ст. 1286.

⁶ О Правительственной комиссии по миграционной политике: Постановление Правительства РФ от 21.06.2002 № 453 (утратило силу) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 26. Ст. 2596.

составе которого была создана Федеральная миграционная служба России¹. Через два года Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»² ФМС России выделена из состава МВД России в самостоятельное ведомство.

Стратегические вопросы регулирования трудовой миграции в России были утверждены в Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 01.03.2003 № 256-р. Концепция определила основные направления по регулированию миграционных процессов, в том числе в области содействия привлечению иммигрантов на работу в Российскую Федерацию, исходя из необходимости обеспечения экономики страны трудовыми ресурсами. Механизмами реализации данных основных направлений были названы совершенствование законодательства, разработка федеральных и региональных целевых программ, разработка балансов трудовых ресурсов и создание баз данных мигрантов, качественное изменение кадрового, информационного и научного обеспечения миграционной политики.

Одним из первых изменений, в рамках исполнения положений Концепции, стало внедрение миграционной карты, правила использования которой утверждены Постановлением Правительства РФ от 16.08.2004 № 413³. Миграционная карта стала документом, содержащим основные сведения об иностранном гражданине или лице без гражданства, въезжающем в Россию. Без ее наличия выезд иностранного гражданина за границу России невозможен.

На основании миграционных карт осуществляется единый учет мигрантов. Для ведения учета на основании Постановления Правительства РФ

¹ О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики: Указ Президента РФ от 23.02.2002 № 232 (утратил силу) // Российская газета. № 37. 28.02.2002.

² О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 // Российская газета. № 50. 12.03.2004.

³ О миграционной карте: Постановление Правительства РФ от 16.08.2004 № 413 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 34. Ст. 3553.

от 06.04.2005 № 186¹ создан центральный банк данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации.

Таким образом, в рамках второго этапа начинает формироваться межотраслевой институт правового регулирования трудовой миграции. Кроме того, учитывая увеличение привлечения иностранных работников в российскую экономику за 10 лет с 1995 по 2005 годы в 6 раз и достижением в 2005 году количества трудовых мигрантов - 702,5 тыс. человек², логичным решением является создание Федеральной миграционной службы РФ, которая осуществляла функции по контролю в сфере миграции.

Третий этап формирования правовой политики Российской Федерации в сфере трудовой миграции с 2006 по 2010 годы ознаменован дальнейшим совершенствованием системы миграционного учета, упорядочения привлечения на работу иностранных граждан.

Был принят Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»³, который ввел два варианта миграционного учета иностранцев на территории России: регистрация по месту жительства или учет по месту пребывания.

В 2007 году для реализации функций по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции была создана государственная информационная система миграционного учета (далее - ГИСМУ)⁴. В настоящий

¹ Об утверждении Положения о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 06.04.2005 № 186 // Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1348.

² Бобырев В.В. Законодательная деятельность - основа противодействия незаконной миграции // Миграционное право. 2008. № 1. С. 2-6.

³ О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ // Российская газета. № 156. 20.07.2006.

⁴ О государственной информационной системе миграционного учета: Постановление Правительства РФ от 14.02.2007 № 94 // Собрание законодательства РФ. 2007. № 8. Ст. 1012.

момент происходит интеграция ГИСМУ в информационные ресурсы МВД России, что повысит эффективность ее использования.

Следующим изменением в миграционной политике было упрощение административных процедур трудоустройства иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации на основании Федерального закона от 06.01.2007 № 2-ФЗ¹. Данным Законом утвержден очередной инструмент регулирования рынка труда с привлечением иностранной рабочей силы – иммиграционная квота. Квота устанавливается Правительством РФ ежегодно на основании статей 18 и 18.1 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Необходимо констатировать, что до 2006 года квотирование количества трудовых мигрантов из стран СНГ не осуществлялось. Поэтому реального регулирования рынка труда не было. Начиная с 2007 года осуществлялось квотирование всех граждан СНГ, приезжающих с целью работы. Первая квота в 2007 году составила 6 млн. разрешений на работу для иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы².

Внесенные изменения упростили пребывание трудовых мигрантов на территории России. Была принята процедура самостоятельного получения в течении 10 дней иностранным работником разрешения на работу. Кроме того, с работодателей была снята обязанность получения разрешения на привлечение и использование иностранной рабочей силы в России для трудовых мигрантов из стран СНГ.

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»: Федеральный закон от 06.01.2007 № 2-ФЗ // Российская газета. № 1. 10.01.2007.

² Об утверждении на 2007 г. квоты на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы: Постановление Правительства РФ от 15.11.2006 № 682 // Собрание законодательства РФ. 2006. № 47. Ст. 4912.

Однако данные послабления были компенсированы установлением значительной ответственности работодателя за привлечение к работе незаконных трудовых мигрантов, как вообще (статья 18.15), так и на торговых объектах (статья 18.16), или за несоблюдение ограничений на осуществление отдельных видов деятельности трудовыми мигрантами (статья 18.17).

Санкции, предусмотренные указанными статьями, в виде штрафа от 400 тыс. до 1 миллиона рублей за каждого незаконного трудового мигранта являются достаточно существенными. Наличие таких санкций, одновременно с упрощением процедуры получения разрешения на работу преобразили рынок труда и заставили подавляющее большинство трудовых мигрантов легализоваться.

Для тех работодателей, которых не пугали штрафы, было установлено административное приостановление деятельности предприятия на срок до 90 суток в соответствии со статьей 3.12 КоАП РФ. Для трудовых мигрантов, неоднократно нарушающих миграционное законодательство, предусмотрено административное выдворение с запретом въезда на территорию России на срок от 5 лет до бессрочного запрета.

Но, кроме упрощения процедуры регистрации произошло и ее усложнение в результате добавления дополнительных мероприятий. Так, приехавший в Россию для работы мигрант был обязан пройти медицинское обследование, которое подтвердило бы, что он не наркоман, не болен инфекционными заболеваниями и ВИЧ. Однако, сложность получения указанных справок, а также их цена отпугивали многих мигрантов, которые предпочитали оставаться незаконными мигрантами. Таким образом, «...большинство иностранных граждан приезжали в Российскую Федерацию, не имея представления о том, получают они разрешение на работу или нет...»¹.

В результате возник целый вид бизнеса по оформлению трудовым мигрантам разрешений на работу. Мигранты просто платили деньги и получали

¹ Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Динамика развития миграционного законодательства в современной России // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 19.

разрешения, не проходя необходимых медицинских проверок и другого оформления. А коррупционная система эти разрешения выдавала. Причем получить разрешение законным путем было очень сложно или практически невозможно, особенно в городах с населением более миллиона человек.

Анализируя третий этап формирования правовой политики Российской Федерации в сфере трудовой миграции можно констатировать дальнейшее поступательное движение государства по пути повсеместной регламентации и учета трудовой миграции. С одной стороны, наблюдается упрощение правил получения разрешения на работу для иностранных работников. Но, с другой стороны, подобные изменения нельзя назвать либерализацией, как предлагает Е.А. Малышев¹. Ведь одновременно с упрощением процедуры на трудовых мигрантов из стран СНГ было распространено квотирование, которых оно ранее не касалась. Кроме того, существенно возросли штрафы за нарушение порядка осуществления трудовой миграции и прием на работу незаконных мигрантов. Да и сама процедура одновременно с упрощением увеличилась в объеме - появились медицинские исследования иностранных работников.

Подводя итог анализу формирования правовой политики Российской Федерации в сфере трудовой миграции можно сделать несколько выводов.

Формирование правовой политики осуществлялось в четыре этапа.

На первом этапе с 1991 по 2002 годы было проведено начальное формирование российского миграционного законодательства с отменой советского законодательства о въезде в страну и выезде из нее российских граждан, а также о пребывании иностранных граждан в России. Был принят первый документ, определяющий политику государства в миграционной сфере - Федеральная миграционная программа. Но на данном этапе не было урегулировано правовое положение трудовых мигрантов в новом российском госу-

¹ Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: монография. М.: Юстицинформ, 2017. С. 41.

дарстве и не определены количественно-качественные показатели требуемой трудовой миграции.

На втором этапе с 2002 по 2006 годы было осуществлено формирование межотраслевого правового института в сфере внешней трудовой миграции. На данном этапе были приняты ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Концепция регулирования миграционных процессов в РФ, дополнения в КоАП РФ устанавливающие административную ответственность за нарушение правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы, введен механизм квот на привлечение иностранных работников. Созданы Правительственная комиссия по миграционной политике и Федеральная миграционная служба России для осуществления функций по контролю в сфере миграции.

На третьем этапе с 2006 по 2010 годы осуществляется дальнейшая регламентация и учет трудовой миграции, совершенствование межотраслевого института правового регулирования трудовой миграции. Одновременно с упрощением правил получения разрешения на работу для иностранных работников повышается ответственность за нарушение порядка осуществления трудовой миграции и прием на работу незаконных мигрантов, а на мигрантов из стран СНГ распространяется квотирование и медицинское обследование.

Мероприятия четвертого этапа осуществляются с 2010 года по настоящее время и, в этой связи, требуют более подробного рассмотрения и анализа.

1.3. Формирование государственной правовой политики в сфере трудовой миграции на современном этапе

Четвертый этап формирования правовой политики Российской Федерации в сфере трудовой миграции начался в 2010 году и продолжается по настоящее время. Необходимо отметить, что деятельность государства направлена, преимущественно, на устранение имеющихся недостатков в миграционном законодательстве, которые были выявлены правоприменительной практикой. Осуществляются изменения в области правового регулирования привлечения необходимых специалистов в Россию, высококвалифицированной рабочей силы, вводится патент на право осуществления трудовой деятельности, повышается ответственность за нарушения миграционного законодательства.

Можно разделить указанные изменения и уточнения на четыре направления: упрощение процедуры для отдельных категорий иностранных работников, усиление ответственности трудовых мигрантов и их работодателей за нарушение законодательства, детализация процедуры оформления на работу для всех категорий иностранных работников и изменение правового и организационного положения органов по вопросам миграции.

Первым направлением формирования государственной политики России в сфере трудовой миграции стало улучшение условий и упрощение процедуры для определенных категорий иностранных работников.

Федеральным законом от 19.05.2010 № 86-ФЗ¹ введен особый порядок приглашения и оформления на работу высококвалифицированных специалистов и членов их семей. Также указанным Законом введена в действие патентная система для иностранных работников, въезжающих без визы и работающих у физических лиц. В результате ликвидирован пробел в законода-

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 19.05.2010 № 86-ФЗ // Российская газета. № 109. 21.05.2010.

тельстве, не позволявший трудовым мигрантам устроиться на работу у физических лиц.

Наблюдаются существенные изменения по мере создания евразийских организаций. С 1 января 2012 года в соответствии с Федеральным законом от 11.07.2011 № 186-ФЗ¹ трудовым мигрантам из Беларуси и Казахстана не требуется получение разрешения на работу в России. С 2015 года, в связи с созданием Евразийского Союза и присоединением к нему Республики Армения и Кыргызской Республики, получение разрешений на работу не требуется и гражданам указанных государств.

Неофашистский переворот в Украинском государстве привел к большому потоку мигрантов с Юго-Востока Украины в период 2014-2015 годов. В дальнейшем поток мигрантов снизился, однако количество беженцев, временных переселенцев и просто временно переехавших лиц из Донецкой и Луганской областей исчисляется сотнями тысяч человек. Например, в 2014 г. территориальными органами ФМС России были рассмотрены заявления о предоставлении временного убежища 265 431 гражданина Украины, 70% которых составляют лица трудоспособного возраста². В этой связи было предпринято несколько специальных шагов по упрощению положения мигрантов с Донецкой и Луганской областей на территории России. Федеральный закон от 05.05.2014 № 127-ФЗ³ разрешил осуществлять трудовую деятельность на территории России без получения разрешения беженцам и лицам, получившим временное убежище. Кроме того, на жителей Донецкой и Луганской областей не распространяется требование о запрещении пребывания на территории России суммарно более 90 дней из 180 дней подряд. Они имеют право

¹ О ратификации Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей: Федеральный закон от 11.07.2011 № 186-ФЗ // Российская газета. № 153. 15.07.2011.

² Доклад «О результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы за 2014 г. и плановый период 2015 - 2017 гг.». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://92.fms.gov.ru/upload/iblock/b26/doklad_2014_naplan2015_2017.pdf (дата обращения: 09.07.2018).

³ О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: Федеральный закон от 05.05.2014 № 127-ФЗ // Российская газета. № 101. 07.05.2014.

пребывать в Российской Федерации непрерывно с уведомлением об этом каждые 90 суток.

Также необходимо отметить, что с 1 января 2015 года в соответствии с Федеральным законом от 24.11.2014 № 357-ФЗ¹ вместо получения разрешения на работу в соответствии с квотой для трудовых мигрантов, въезжающих без получения визы, предусмотрено оформление патента на право работы на территории России. Причем патент допускает трудоустройство не только у физических лиц, как раньше, но и в организациях и у индивидуальных предпринимателей. Таким образом, трудовые мигранты более не «привязаны» к конкретному работодателю, платят налоги в бюджет в виде патентного платежа.

Вторым направлением является усиление ответственности, как самих мигрантов, так и их работодателей, за несоблюдение миграционного и трудового законодательства.

Федеральный закон от 23.07.2013 № 207-ФЗ² внес изменения в ст. 27 ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», дополнив ее пунктом 10. Указанный пункт установил, что в Российскую Федерацию запрещается въезд иностранным гражданам, если они ранее находились в России и не уплатили налоги, штрафы, расходы, связанные с выдворением или депортацией. Въезд закрыт до погашения долга. Кроме того, Федеральный закон от 23.07.2013 № 207-ФЗ дифференцировал административную ответственность для столичных регионов, установив повышенные суммы административных штрафов за правонарушения в миграционной сфере, совершенные на территории Москвы и области, а также Санкт-Петербурге и Ленинградской области. Также указанный Закон внес изменения в пункт 3 части 9 статьи 18 ФЗ «О правовом положении ино-

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты РФ: Федеральный закон от 24.11.2014 № 357-ФЗ // Российская газета. № 270. 27.11.2014.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение: Федеральный закон от 23.07.2013 № 207-ФЗ // Российская газета. № 161. 25.07.2013.

иностранцев в Российской Федерации», установив запрет на выдачу разрешений на работу в течении пяти лет иностранным работникам, которые выдворялись за пределы России, были депортированы или переданы по реадмиссии. За повторное выдворение запрет на получение разрешения на работу был установлен на десять лет.

Федеральным законом от 21.12.2013 № 3¹76-ФЗ введено понятие фиктивной постановки на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации. Уголовный кодекс РФ дополнен статьями 322.2 и 322.3, предусматривающими до трех лет лишения свободы для владельцев жилого помещения за фиктивную регистрацию или постановку на учет иностранных граждан. Также дано право органу миграционного учета принимать решение о снятии иностранного гражданина с регистрации по месту жительства при установлении факта фиктивной регистрации.

Федеральный закон от 28.12.2013 № 389-ФЗ² ужесточил порядок расчёта сроков пребывания на территории России иностранных граждан, прибывающих без визы. Срок не может превышать 90 дней суммарно из 180 дней подряд, что означает фактический запрет работу в России не оформившимся в установленном порядке мигрантам. Кроме того, введен запрет на въезд в Российскую Федерацию на 3 года иностранным гражданам, нарушившим указанный срок пребывания в 90 суток.

Федеральным законом от 24.11.2014 № 357-ФЗ, который ввел патентную систему, была также введена административная ответственность за нарушением сроков обращения за патентом. В КоАП РФ была введена статья 18.20, установившая ответственность в виде административного штрафа в размере от 10 до 15 тысяч рублей за нарушения срока обращения за патен-

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2013 № 376-ФЗ // Российская газета. № 291. 25.12.2013.

² О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статью 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: Федеральный закон от 28.12.2013 № 389-ФЗ // Российская газета. № 295. 30.12.2013.

том. Срок обращения за патентом установлен для иностранного работника в тридцать календарных дней. Кроме того, в статьи 18.10 и 18.15 КоАП РФ были внесены изменения, предусматривающие ответственность мигранта за продление патента и работодателя за несоблюдение правил работы мигрантов с патентами.

Федеральным законом от 28.12.2016 № 490-ФЗ¹ в очередной раз увеличены административные штрафы за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания (проживания) в Российской Федерации в столичных агломерациях.

Третьим направлением формирования правовой политики России в сфере трудовой миграции является детализация и унификация процедуры оформления на работу для иностранных граждан и лиц без гражданства.

Федеральным законом от 28.12.2013 № 386-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»² требования о медицинском обследовании распространены почти на всех трудовых мигрантов. С 1 января 2014 года требование об обследовании мигранта, подтверждающее у него отсутствие заболевания наркоманией, инфекционных заболеваний или ВИЧ-инфекции, распространено на всех иностранных рабочих, приезжающих без визы, а также на работающих студентов очной формы обучения.

Федеральным законом от 20.04.2014 № 74-ФЗ³ введено требование, что иностранный гражданин при обращении за получением разрешения на работу или патента обязан подтвердить владение русским языком, знание истории

¹ О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях: Федеральный закон от 28.12.2016 № 490-ФЗ // Российская газета. № 1. 09.01.2017.

² О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты РФ»: Федеральный закон от 28.12.2013 № 386-ФЗ // Российская газета. № 295. 30.12.2013.

³ О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: Федеральный закон от 20.04.2014 № 74-ФЗ // Российская газета. № 92. 23.04.2014.

России и основ законодательства Российской Федерации. Подтверждение осуществляется или документом об образовании, полученным в СССР или Российской Федерации, или специальным сертификатом о результатах экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации.

Четвертым направлением являются организационно-правовые преобразования федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции. В 2012 году Федеральная миграционная служба России была реорганизована от МВД России непосредственно Правительству РФ. Как самостоятельному ведомству, ей были переданы «полномочия по выработке и реализации государственной политики в сфере миграции»¹.

В 2012 году была принята Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Как мы упоминали выше, Концепция установила систему взглядов, принципы и основные направления деятельности России в сфере миграции, а также определила цели, принципы, задачи, основные направления и механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

В 2016 году ФМС России в процессе реформирования правоохранительных органов упразднена, а ее функции и полномочия снова возвращены МВД России², для чего в структуре Министерства создано Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (ГУВМ МВД России)³.

Окончанием четвертого этапа можно признать принятие 31 октября 2018 года Концепции государственной миграционной политики Российской

¹ О вопросах Федеральной миграционной службы» (вместе с «Положением о Федеральной миграционной службе»): Постановление Правительства РФ от 13.07.2012 № 711 (утратило силу) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 30. Ст. 4276.

² О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 // Собрание законодательства РФ. 11.04.2016. № 15. Ст. 2071.

³ Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России от 15.04.2016 № 192 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Федерации на 2019 - 2025 годы, которая утвердила цели, принципы, задачи и основные направления миграционной политики.

Необходимо отметить, что отдельно вопросы трудовой миграции в качестве основного направления миграционной политики в Концепции не выделены. Однако, многие направления миграционной политики непосредственно имеют отношение к сфере трудовой миграции. К ним относятся:

- обеспечение простоты, прозрачности процедур и понятности условий получения права на пребывание (проживание) в Российской Федерации, в том числе в целях осуществления трудовой деятельности;
- повышение эффективности мер регулирования численности привлекаемых иностранных работников, в том числе исходя из реальной ситуации на российском рынке труда и тенденций ее изменения с учетом потребностей экономики Российской Федерации и интересов ее граждан;
- развитие механизмов организованного привлечения иностранных работников;
- развитие инструментов государственной политики в области занятости населения;
- обеспечение полноты, качества и доступности сведений о возможностях трудоустройства на территории Российской Федерации;
- совершенствование правовой основы противодействия незаконной миграции, в том числе, для осуществления трудовой деятельности на территории РФ;
- совершенствование государственного контроля (надзора) в части, касающейся осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории Российской Федерации;
- обеспечение эффективного контроля за соблюдением требований трудового законодательства и законодательства РФ о налогах и сборах работодателями, привлекающими и использующими иностранных работников;
- реализация мероприятий, направленных на выявление и пресечение использования принудительного труда;

– повышение эффективности профилактической, информационной и разъяснительной работы с работодателями, заказчиками работ и услуг в целях предупреждения нарушений миграционного законодательства РФ¹.

Можно констатировать, что после принятия Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы начнётся пятый этап формирования правовой политики России в сфере трудовой миграции, который будет направлен на создание условий переселения в нашу страну соотечественников и просто русскоязычного населения со всего мира. При этом трудовая миграция будет переориентирована с низкоквалифицированной на высококвалифицированную и с кратковременной на долгосрочную.

Анализируя формирование правовой политики Российской Федерации в сфере трудовой миграции на современном этапе можно констатировать, что в данный период времени осуществлялось устранение недостатков и совершенствование миграционного законодательства по четырем направлениям. Улучшение условий и упрощение процедуры для определенных категорий иностранных работников заключалось в предоставлении освобождения от оформления на работу гражданам Белоруссии, Армении, Казахстана и Киргизии. А также в предоставлении упрощенного режима гражданам Юго-Востока Украины и введении системы патентов для мигрантов из безвизовых государств.

Усиление ответственности, как самих мигрантов, так и их работодателей, за несоблюдение миграционного и трудового законодательства заключалось в повышении штрафов для столичных регионов, запрету на въезд или выдачу разрешений на работу или патентов для иностранцев по разным основаниям, вводу уголовной ответственности за фиктивный учет иностранцев, применению метода учета срока пребывания «не более 90 дней из 180» и др.

¹ О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622.

Детализация и унификация процедуры оформления на работу для трудовых мигрантов заключалась во введении для всех (кроме стран Евразийского Сообщества) медицинского обследования на наркотики, инфекции и СПИД, а также подтверждение владения русским языком, знания истории и законодательства России.

Организационно-правовые преобразования федеральных государственных органов заключаются в присоединении ФМС России к МВД России в качестве Главного управления по вопросам миграции МВД России. А также принятии двух Концепций государственной миграционной политики от 2012 и 2018 годов.

Основные изменения четвертого направления были направлены на совершенствование Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Как справедливо отмечают Л.В. Андриченко и Т.Я. Хабриева данный Закон «не был приспособлен для решения задач трудовой деятельности мигрантов в России»¹ и «не позволяет обеспечить правовой статус иностранных работников»². Е.А. Малышев считает, что «в сфере административно-правового регулирования внешней трудовой миграции существуют проблемы, возникающие из-за отсутствия систематизации законодательства. В этой связи требуется принятие самостоятельного Федерального закона «О внешней трудовой миграции», комплекс норм данного закона позволит обеспечить регламентацию правового статуса трудящихся-мигрантов в Российской Федерации»³.

Мы считаем, что с мнением указанных авторов необходимо согласиться, особенно с учетом положений вновь принятой Концепции государственной миграционной политики 2018 года. Современное законодательство в сфере трудовой миграции характеризуется разрозненностью, местами проти-

¹ Андриченко Л.В. Развитие федерального законодательства в сфере трудовой иммиграции // Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции: Сб. науч. ст. / Под общ. ред. К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. М., 2009. С. 38.

² Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. - М., 2008. - С. 117.

³ Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: монография. М.: Юстицинформ, 2017. С. 10.

воречивостью, проблемами на уровне подзаконных актов, в том числе из-за слияния ФМС России и МВД России.

Представляется, что принятие нового отдельного закона, который регламентировал бы правовой статус трудовых мигрантов, упростило бы оформление иностранных работников, устранило коррупционные риски и оптимизировало ситуацию на рынке труда в соответствии с требованиями Концепции. Новый Закон должен содержать нормы, предусматривающие приоритет в получении приглашения и разрешения на работу для лиц, которые готовы впоследствии переехать в Россию на постоянное место жительства. А также сильно упрощённую процедуру оформления для тех трудовых мигрантов, которые являются русскоязычными соотечественниками, обладающими приоритетными профессиями.

Предложенные изменения позволят реализовать цель Концепции государственной миграционной политики 2018 года и решить задачи в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, а также в сфере защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода.

ГЛАВА 2. ПРИМЕНЕНИЕ МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ДЛЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Категории иностранных работников в Российской Федерации и особенности правового регулирования их статуса

В российском законодательстве, как мы рассмотрели в первой главе, не закреплено понятие «трудящийся-мигрант», которое используется в международных правовых актах. Вместо него Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» применяет понятие иностранный работник.

В соответствии со статьей 2 Закона под иностранным работником понимается иностранный гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации и осуществляющий в установленном порядке трудовую деятельность. Критериями иностранного работника названы – временность его пребывания в России, наличие разрешения на работу или патента, официальное трудоустройство и совершеннолетие.

Т.Я. Хабриева указывает, что «...трудящимся признается мигрант, осуществляющий временную трудовую деятельность и, соответственно, с этой целью временно пребывающий на территории Российской Федерации. Лица, имеющие право на временное и постоянное проживание в Российской Федерации, уже не относятся к этой категории мигрантов...»¹.

Можно подразделить трудовых мигрантов на шесть категорий:

1. Трудовой мигрант, приехавший по визе и получивший разрешение на работу (статья 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).
2. Высококвалифицированный иностранный специалист (статья 13.2, введена Федеральным законом от 19.05.2010 № 86-ФЗ).

¹ Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008. С. 105.

3. Трудовой мигрант, приехавший в безвизовом режиме и оформивший патент на право работы (статья 13.3, введена Федеральным законом от 19.05.2010 № 86-ФЗ).
4. Иностраннный студент, получивший разрешение на работу (статья 13.4, введена Федеральным законом от 23.07.2013 № 203-ФЗ¹).
5. Иностраннный гражданин, направляемый иностранной коммерческой организацией, зарегистрированной на территории государства - члена Всемирной торговой организации, для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации (статья 13.5, введена Федеральным законом от 28.12.2013 № 390-ФЗ²).
6. Иностраннные граждане, работающие у резидентов свободного порта Владивосток (статья 13.6, введена Федеральным законом от 13.07.2015 № 213-ФЗ³).

В Российской Федерации трудовая деятельность иностранных граждан имеет разрешительный характер. Для подтверждения разрешения на работу иностранному гражданину требуется получение документа: разрешения на работу для мигрантов, въезжающих в Россию по визе, или патента для лиц, въезжающих в Россию без получения визы.

Категории трудовых мигрантов, которым не требуется получение разрешения на работу или оформления патента достаточно многочисленны.

Первой и самой массовой группой иностранных граждан, которым не требуется получение разрешения на работу, являются граждане стран, членов Евразийского Союза.

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и отдельные законодательные акты РФ в целях создания дополнительных благоприятных условий для обучения в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства: Федеральный закон от 23.07.2013 № 203-ФЗ // Российская газета. № 161. 25.07.2013.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.»: Федеральный закон от 28.12.2013 № 390-ФЗ // Российская газета. № 295. 30.12.2013.

³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О свободном порте Владивосток»: Федеральный закон от 13.07.2015 № 213-ФЗ // Российская газета. № 153. 15.07.2015.

Другие категории трудовых мигрантов, которым не требуется разрешения на работу перечислены в части 4 статьи 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Второй категорией являются постоянно или временно проживающие в Российской Федерации, а также являющиеся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей. Данные категории лиц также осуществляют трудовую деятельность в России, однако они находятся на разных стадиях пути по приобретению российского гражданства и переезду в нашу страну на постоянное место жительства. Таким образом, данная категория мигрантов не соответствует одному из признаков трудовой миграции – временности и срочности въезда.

Третьей категорией являются иностранные граждане, въехавшие в нашу страну не самостоятельно, а от иностранного государства или компании. К ним относятся сотрудники посольств и консульств, их частные домашние работники, работники иностранных юридических лиц (производителей или поставщиков), выполняющих монтажные (шефмонтажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а также послегарантийный ремонт поставленного в Российскую Федерацию технического оборудования. Также к этой категории относятся журналисты, аккредитованные в России, работниками аккредитованных в установленном порядке на территории Российской Федерации представительств иностранных юридических лиц.

Четвертой категорией являются студенты, преподаватели и ученые. Освобождаются от получения разрешений на работу научные и педагогические работники, за исключением духовных образовательных организаций. Также не требует разрешения работа в течение каникул студентов, или работа в свободное от учебы время обучающиеся в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования, если организация работодатель создана образовательной организацией. К этой же категории относятся медицинские, педагогические или научные

работники приглашенные для занятия соответствующей деятельностью на территории международного медицинского кластера.

Пятой категорией трудовых мигрантов, которым не требуется получение разрешения на работу, являются творческие работники, приехавшие на гастроли в Россию на срок до 30 суток.

Шестой категорией являются лица, признанные беженцами или получившие временное убежище на территории России.

Кроме того, в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» принимались дополнения, которые устанавливали особый порядок работы лиц, которые были задействованы в крупнейших международных мероприятиях: Олимпиаде в г. Сочи 2014 г., Чемпионате мира по футболу 2018 г., Кубке конфедераций по футболу 2017 г., Азиатско-тихоокеанском форуме в г. Владивосток в 2012 г., Международном конкурсе имени П.И. Чайковского. Был выделен особый порядок трудоустройства на территориях опережающего развития, в центре «Сколково», на территориях инновационных научно-технологических центров и международного медицинского кластера.

Также необходимо отметить, что помимо соглашений в рамках СНГ, Евразийского Союза и ВТО, которые упоминались выше, Российская Федерация заключила двухсторонние договора о временной трудовой деятельности граждан с Китаем, Вьетнамом, Южной Кореей, КНДР, Монголией, Литвой и Узбекистаном. Таким образом, по меткому выражению Л.В. Андриченко «...в России происходит обусловленное потребностями практики экономического развития постепенное «дробление» правовых статусов трудовых мигрантов, появляются новые категории трудовых мигрантов»¹.

Помимо получения иностранным гражданином разрешения на работу или патента, для организации трудовых отношений необходимо получение работодателем разрешения на привлечение и использование иностранных

¹ Андриченко Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 5.

работников. Данное разрешение выдается ГУВМ МВД России или его территориальным органом¹ при наличии заключения соответствующего органа государственной службы занятости населения субъекта Российской Федерации². Разрешение на привлечение и использование иностранных работников выдается сроком на 1 год. В случае положительного решения о целесообразности привлечения и использования иностранных работников осуществляется подготовка документов на получение разрешения на привлечение и использование иностранных работников. Разрешение нельзя передать другому работодателю, а принятые на работу иностранные работники не могут быть переведены на работу к другому работодателю.

Новые формы запросов и уведомлений о заключении и прекращении (расторжении) трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ и оказание услуг с иностранным работником утверждены Приказом МВД России от 01.11.2017 № 827 и вступили в силу с 4 февраля 2018 года.

Отдельно необходимо остановиться на высококвалифицированных специалистах. Концепция государственной миграционной политики до 2025 года в качестве одной из стратегических задач для России назвала создание условий и механизмов для привлечения высококвалифицированных специалистов различного профиля.

Как отметил, Президент России В.В. Путин «должна быть предельно четко дифференцирована политика в отношении законной миграции. Что, в свою очередь, предлагает очевидные приоритеты и режимы благоприятствования в миграционной политике в пользу квалификации, компетентности, конкурентоспособности, культурной и поведенческой совместимости»³.

¹ Об утверждении Административного регламента МВД России по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства: Приказ МВД России от 01.11.2017 № 827 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 24.01.2018.

² Об утверждении Порядка оформления и выдачи заключения о привлечении и об использовании иностранных работников: Приказ Минтруда России от 24.10.2014 № 795н // Российская газета. № 18. 30.01.2015.

³ Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 2012. 23 января.

С одной стороны, можно говорить о том, что «в миграционной политике наблюдается формирование нового курса, согласно которому необходимо уделять больше внимания не количественному, а качественному составу приезжающих на работу в Россию мигрантов»¹.

Однако, с другой стороны отличие высококвалифицированного специалиста от других мигрантов установлено в статье 13.2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в сумме получаемой им заработной платы. Можно согласиться с Ю.Н. Бакшеевой, которая считает, что «наличие в качестве критерия основного показателя уровня заработной платы специалиста является явно недостаточным»². Нам представляется, что упомянутые в Законе «опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности» должны иметь какие-то реально оцениваемые критерии. Если для области науки, образовательной деятельности, культуры, искусства, спорта такие критерии есть и могут быть четко сформулированы, то для других отраслей деятельности требуется установление критериев.

В зависимости от рода деятельности заработная плата высококвалифицированного специалиста должна составлять от 58 тысяч 500 рублей в месяц (технико-внедренческая зона) до 167 тысяч рублей в месяц. Также применяется сумма 1 миллион в год для международного медицинского кластера. Для центра «Сколково» требований по зарплате не установлено. Состав и заработная плата высококвалифицированных специалистов постоянно расширяются. Для высококвалифицированных специалистов и членов их семей упрощены процедуры въезда и пребывания в России, а также получения членами семей разрешений на работу и их продления.

Для высококвалифицированных специалистов установлены определенные преимущества на обычными трудовыми мигрантами:

¹ Кудрявцева Л.В. Правовые меры привлечения высококвалифицированной рабочей силы в Россию из стран ближнего и дальнего зарубежья // Бизнес в законе. 2011. № 2. С. 158.

² Бакшеева Ю.Н. Актуальные вопросы правового регулирования привлечения иностранных высококвалифицированных специалистов к трудовой деятельности в Российской Федерации // Миграционное право. 2013. № 4. С. 37.

- на них не распространяются квоты на выдачу приглашений на въезд в Российскую Федерацию и на выдачу разрешений на работу;
- срок действия разрешения на работу может быть неоднократно продлен на срок действия договора, но не более чем на 3 года для каждого такого продления;
- на срока действия договора для высококвалифицированного специалиста и членов его семьи оформляется вид на жительство;
- налог на доходы физических лиц с высококвалифицированного специалиста взимается по ставке 13% с первого дня работы и др.

Следующей массовой категорией трудящихся мигрантов являются лица, оформляющие патенты на работу в России.

В соответствии со статьей 13.3 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» для оформления патента иностранный гражданин должен выполнить следующие требования:

1. «Указать при заполнении миграционной карты при пересечении границы Российской Федерации цель визита «работа».
2. Подать соответствующее заявление о получении патента в течение 30 суток со дня въезда в Россию. Новые формы заявлений установлены Приказом МВД России от 14.08.2017 № 635¹.
3. Представить документ, удостоверяющий личность данного иностранного гражданина и признаваемый Российской Федерацией в этом качестве.
4. Оформить полис добровольного медицинского страхования.
5. Представить документы, подтверждающие отсутствие у данного иностранного гражданина заболевания наркоманией и сертификат об отсутствии ВИЧ-инфекции.
6. Представить документ, подтверждающий владение данным иностранным гражданином русским языком, знание им истории России и основ законо-

¹ Об утверждении форм заявлений, представляемых в связи с оформлением патента, его переоформлением, выдачей его дубликата или внесением изменений в сведения, содержащиеся в патенте: Приказ МВД России от 14.08.2017 № 635 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.09.2017.

дательства Российской Федерации. Данный документ не требуется для мигрантов, закончивших учебное заведение (школу, техникум, колледж, вуз и др.) в СССР или в Российской Федерации после 1992 года.

7. Осуществить в Российской Федерации регистрацию по месту проживания.
8. Уплатить налог на доходы физических лиц (стоимость патента) в бюджет субъекта РФ»¹.

Каждый субъект РФ определяет самостоятельно необходимость указания мигрантами своей профессии, сумму патентного платежа, устанавливает перечень образовательных организаций, имеющих право на проведение экзамена для мигранта на владение русским языком, знаний истории России и основ законодательства нашей страны. Также субъект РФ определяет перечень медицинских организаций, в которых иностранные работники получают подтверждения об отсутствии заболевания наркоманией и отсутствии ВИЧ-инфекции.

В соответствии с частью 5 статьи 13.3 Закона патент выдается иностранному гражданину на срок от одного до двенадцати месяцев. Патент может неоднократно продлеваться на общий срок не более 12 месяцев. Продление осуществляется посредством уплаты НДФЛ.

Подводя итог рассмотрению категорий иностранных работников в Российской Федерации можно сделать следующие выводы.

Все трудовые мигранты, приезжающие в Россию подразделяются на две большие группы: те, кому необходимо получать разрешение на осуществление трудовой деятельности и те, кому разрешение не нужно.

Иностранные работники в России, которым необходимо получение разрешения на работу, подразделяются на следующие основные категории: работающие по разрешению на работу; работающие по патенту; высококвалифицированные специалисты; студенты, работающие во время обучения по

¹ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ.

разрешению; сотрудники коммерческой организации из страны, члена ВТО; работники резидента свободного порта Владивосток.

Иностранцы работники, которым не нужно получать разрешение, подразделяются на следующие категории: граждане стран, членов Евразийского Союза; проживающие в России постоянно или временно; участники программы по переселению соотечественников; иностранные граждане, въехавшие в Россию от иностранного государства или компании (сотрудники посольств, работники иностранных юридических лиц, журналисты); студенты, медицинские, педагогические или научные работники, работающие в организациях, созданных образовательными или научными организациями; творческие работники, приехавшие на гастроли в Россию на срок до 30 суток; беженцы или получившие временное убежище на территории России.

Основным критерием получения высококвалифицированным специалистом разрешения на работу является выплачиваемая ему заработная плата. Представляется, что упомянутые в Законе «опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности» должны иметь какие-то реально оцениваемые критерии. Если для области науки, образовательной деятельности, культуры, искусства, спорта такие критерии есть и могут быть четко сформулированы, то для других отраслей деятельности требуется более четкое установление критериев.

Основная часть трудовых мигрантов из стран СНГ осуществляет свою деятельность в России на основании патента. Представляется, что оформление патента для лиц, которые осуществляют свою деятельность в пределах одного региона у одного работодателя может осуществляться в упрощенном режиме без предъявления в подразделение по вопросам миграции МВД России всех документов, которые требуются при первичном обращении. На наш взгляд достаточно уплаты патентного платежа, подтверждения регистрации по месту пребывания, заявления на продление патента и трудового договора.

2.2. Административно-правовое регулирование внешней трудовой миграции в Российской Федерации

Для регулирования рынка труда с использованием иностранной рабочей силы применяются два метода, имеющие административно-правовой характер: миграционный учет и квотирование.

Первым и основным методом административно-правового регулирования внешней трудовой миграции является миграционный учет иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Необходимо отметить, что миграционный учет в первую очередь направлен на общий контроль за иностранными гражданами в целях обеспечения безопасности и правопорядка в Российской Федерации. И.В. Никитенко справедливо отмечает, что «миграционный учет является основным методом не только для регулирования трудовой миграции, но и для контроля всех миграционных процессов, а также обеспечения миграционной безопасности в целом»¹.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» «миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства (далее - миграционный учет) - государственная деятельность по фиксации и обобщению предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства и о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства»².

В соответствии с частью 2 статьи 4 ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» миграционный учет иностранных граждан осуществляется в России в уведомительном порядке. Постановлением Правительства РФ от 15.01.2007 № 9 установлены правила и

¹ Никитенко И.В. Миграционный учет как основная форма государственного контроля над миграционными процессами // Российский следователь. 2009. № 7. С. 29.

² О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ.

порядок осуществления миграционного учета¹. В соответствии с пунктом 3 Правил иностранный гражданин для осуществления регистрации по месту жительства подает непосредственно в территориальный орган МВД России в месте нахождения жилого помещения заявление о регистрации установленной формы. Форма заявления и порядок предоставления государственной услуги по осуществлению миграционного учета установлены Приказом МВД России от 23.11.2017 № 881².

Статья 8 ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» установила, что «основанием для постановки на миграционный учет является: факт въезда иностранного гражданина в Россию; факт регистрации рождения на территории РФ иностранного гражданина или иного лица, не приобретающих на момент рождения гражданства РФ; факт утраты гражданства Российской Федерации лицом, находящимся в России»³.

Необходимо отметить, что количество поставленных на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства ежегодно растет. Сведения приведены в таблице 2.1⁴.

Поэтому для хранения и обработки сведений, предоставляемых иностранными гражданами в процессе миграционного учета, в соответствии со

¹ О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 15.01.2007 № 9 // Российская газета. № 17. 27.01.2007.

² Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления о регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметки о регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания: Приказ МВД России от 23.11.2017 № 881 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 21.12.2017.

³ О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ.

⁴ Сводки основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за 2011-2017 годы: Официальный сайт ГУВМ МВД России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://мвд.пф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/12162186/> (дата обращения – 09.07.2018).

статьей 10 ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ», создана государственная информационная система миграционного учета. ГИСМУ функционирует на основании Постановления Правительства РФ от 14.02.2007 № 94.

Таблица 2.1

Количество поставленных на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в период с 2001 по 2017 годы

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
всего поставлено на миграционный учет	9 921 010	10 796 588	11 958 770	14 063 002	14 086 490	14 337 084	15 710 227
зарегистрировано по месту жительства	277 971	354 897	385 037	487 136	597 038	622 750	606 279
поставлено на учет по месту пребывания	9 643 039	10 441 691	11 573 733	13 575 866	13 489 452	13 714 334	15 103 948

Оператором информационной системы является МВД России. Непосредственно работу с ГИСМУ осуществляют подразделения по вопросам миграции МВД России. Кроме них, в соответствии с совместным приказом от 2 марта 2009 года, в информационном обмене участвуют МИД России, ФСБ России и ФНС России¹.

МВД России, помимо осуществления первоначального миграционного учета, также осуществляет контроль за соблюдением иностранными гражданами правил миграционного учета. Для этого, в соответствии с Приказом ФМС России № 367, МВД России № 807 от 31.07.2015 осуществляется «проведение выездных плановых, внеплановых и документарных проверок в порядке, предусмотренном Административным регламентом»². Проверки осу-

¹ О Типовом соглашении об информационном обмене сведениями в государственной информационной системе миграционного учета: Приказ ФМС РФ № 39, МВД РФ № 179, МИД РФ № 2619, Минкомсвязи РФ № 30, ФСБ РФ № 69, ФНС РФ № ММ-7-6/100 от 02.03.2009 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 18. 04.05.2009.

² Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ и трудовой деятельностью иностранных работников: Приказ ФМС России № 367, МВД России № 807 от 31.07.2015 // Российская газета. № 247. 02.11.2015.

ществляются сотрудниками подразделений по вопросам миграции МВД России и участковыми уполномоченными полиции.

В последние годы наблюдалось усиление ответственности за нарушение правил и порядка миграционного учета. Так для лиц, предоставляющих мигрантам жилые помещения, и пресечения фактов незаконной миграции с 2014 года введена уголовная ответственность за фиктивную регистрацию по месту жительства и месту пребывания иностранных граждан. Федеральным законом от 21.12.2013 № 376-ФЗ статья 2 ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» дополнена пунктами 10 и 11, вводящими указанные понятия¹. В Уголовный кодекс РФ введены статьи 322.2. «Фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации и фиктивная регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации» и 322.3. «Фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации». Статьи предусматривают уголовную ответственность за фиктивную регистрацию или постановку на учет иностранных граждан с санкцией до трех лет лишения свободы.

Также необходимо отметить, что миграционный учет позволяет выявлять случаи нарушения правила пребывания в Российской Федерации иностранцев, приезжающих без визы, называемого «суммарно не более 90 суток из 180 дней подряд». Федеральный закон от 28.12.2013 № 389-ФЗ ввел для таких лиц ограничения на нахождение на территории России, если они не зарегистрировались в качестве работников по патенту, не получили разрешения на работу или временное пребывание. Это было сделано для противодействия незаконному оформлению на работу, в частности, и незаконной миграции, в целом.

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2013 № 376-ФЗ.

Можно констатировать, что миграционный учет направлен как на создание достоверной статистической картины миграционной ситуации в России, так и на противодействие нарушениям законодательства в миграционной сфере и в сфере трудовой миграции.

Вторым методом, используемым для управления количеством трудовых мигрантов, которые приезжают в конкретный регион России является квотирование.

Квотирование иностранцев, приезжающих на основании визы, осуществляется на основании Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 12.09.2013 № 800¹. В соответствии с пунктом 2 Правил подготовка предложений по определению потребности в привлечении данной категории трудовых мигрантов осуществляется Минтрудом России на основании обоснованных предложений субъектов РФ. Минтруд России совместно с регионами осуществляет подготовку предложений о выделении квот, которые в дальнейшем рассматриваются межведомственной комиссией. Предложения могут быть одобрены комиссией в полном объеме, отклонены полностью или частично, а также направлены на доработку.

Допустимая доля трудовых мигрантов, прибывающих на основании визы, устанавливается ежегодно Правительством РФ с учетом необходимости трудоустройства в приоритетном порядке российских граждан². Минтруд России ежегодно доводит распределение квот по регионам и перечень профессий, специальностей и должностей по которым можно привлекать трудо-

¹ Об утверждении Правил подготовки предложений по определению потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, утверждению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу: Постановление Правительства РФ от 12.09.2013 № 800 // Собрание законодательства РФ. 23.09.2013. № 38. Ст. 4814.

² Об определении потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2018 год: Постановление Правительства РФ от 06.12.2017 № 1479 // Собрание законодательства РФ. 11.12.2017. № 50 (Часть III). Ст. 7637.

вых мигрантов¹. Без учета квот осуществляется трудоустройство квалифицированных иностранных специалистов, имеющих востребованную для России профессию, специальность или квалификацию, Перечень которых утвержден Приказом Минтруда России от 28.05.2015 № 324н².

Таким образом, процедура квотирования на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу и приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности применяется с существенными ограничениями. Она касается далеко не всех профессий и только иностранных работников, прибывающих из визовых стран.

Еще одной особенностью процедуры квотирования является сложность в расчете необходимых квот для регионов. В последние годы, когда из процедуры квотирования исключены лица, которым не нужно получать визу, ситуация с расчетом необходимых трудовых мигрантов улучшилась. Однако проблемы остались, поэтому в середине года, как правило, осуществляется перераспределение квот.

Кроме квот на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу и приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности существует квотирование выдачи разрешений на временное проживание иностранному гражданину.

В соответствии со статьей 6 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» квотирование разрешений на временное проживание осуществляется Правительством РФ. Правила определения квот

¹ О распределении по субъектам Российской Федерации утвержденных Правительством Российской Федерации на 2018 год квот на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу и приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности: Приказ Минтруда России от 15.12.2017 № 848н // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 29.12.2017.

² Об утверждении перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан - квалифицированных специалистов, трудоустраиваемых по имеющейся у них профессии (специальности), на которых квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу не распространяются: Приказ Минтруда России от 28.05.2015 № 324н // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.06.2015.

ты на РВП в России утверждены Постановлением Правительства РФ от 04.04.2003 № 193. Квота устанавливается на календарный год в абсолютных величинах для России в целом и отдельно для каждого субъекта РФ¹.

Органы исполнительной власти субъектов РФ направляют свои предложения по квотам в МВД России. Эти предложения аккумулируются ГУВМ МВД России, согласовываются с ФСБ России, Минтрудом России, Минздравом России, Минэкономразвития России и Минстроем России и направляются в Правительство РФ. На основании согласованных предложений Правительство РФ издает Распоряжение об установлении квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации на конкретный год. Например, на 2018 год предусмотрено выделение всего 90 360 РВП².

Поскольку иностранные граждане, получившие разрешение на временное проживание, могут устраиваться на работу без оформления разрешений или патентов, то данное квотирование можно считать одним из элементов регулирования рынка труда иностранных работников.

Отдельно необходимо остановиться на вопросах выдачи патентов. С одной стороны, в системе патентов не предусмотрено квотирование и патенты могут выдаваться без ограничений. Однако, с другой стороны в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предусмотрен механизм ограничения выдачи патентов.

Так в части 3 статьи 13.3 установлено, что МВД России может приостановить выдачу патентов в субъекте РФ на основании «мотивированных предложений федеральных органов исполнительной власти или высшего

¹ Об утверждении Правил определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 04.04.2003 № 193 // Российская газета. № 70. 12.04.2003.

² Об установлении квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации на 2018 год: Распоряжение Правительства РФ от 22.11.2017 № 2581-р // Собрание законодательства РФ. 27.11.2017. № 48. Ст. 7279.

должностного лица субъекта РФ»¹. Основой для подобного предложения является прогноз социально-экономического развития в регионе и мнение трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

На уровне всей России возможно приостановление выдачи патентов на основании предложений Минтруда России. В соответствии с частью 7 статьи 18.1 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» мониторинг ситуации на рынке труда Российской Федерации в разрезе субъектов РФ предполагает учет суммарной численности иностранных работников, расчет общей безработицы по методологии Международной организации труда, мнение Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. Кроме того, осуществляется проверка «того обстоятельства, что доля привлекаемых иностранных работников в численности экономически активного населения и численности занятых в экономике не должна превышать уровня социальной напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации»².

Правила проведения мониторинга ситуации на рынке труда Российской Федерации по субъектам РФ утверждены Постановлением Правительства РФ от 15.10.2015 № 1106³.

В качестве примера применения мониторинга и приостановления выдачи патентов можно привести Распоряжение МВД России от 25.05.2018 № 1/5841. В соответствии с Распоряжением на основании письма Губернатора Калининградской области от 22 мая 2018 г. № АА-2787/02 с 25 мая 2018 года по 1 августа 2018 года была приостановлена выдача патентов иностранным гражданам на территории Калининградской области⁴.

¹ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ.

² Там же.

³ Об утверждении Правил проведения мониторинга ситуации на рынке труда Российской Федерации по субъектам Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 15.10.2015 № 1106 // Собрание законодательства РФ. 26.10.2015. № 43. Ст. 5965.

⁴ О приостановлении выдачи патентов на территории Калининградской области: Распоряжение МВД России от 25.05.2018 № 1/5841 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Таким образом, можно признать механизм приостановления выдачи патентов разновидностью процедуры выдачи квот, представленной в другом виде.

Подводя итог анализу методов административно-правового регулирования внешней трудовой миграции можно следующие выводы.

Первый и основной метод, который применяется для регулирования миграции в целом и трудовой миграции, в частности – это миграционный учет иностранных граждан. Миграционный учет осуществляется на основании заполнения иностранными гражданами миграционных карт и последующей регистрации по месту жительства или месту пребывания на основании заявления установленного образца. Персональные данные, собранные в процессе миграционного учета, хранятся в государственной информационной системе миграционного учета, оператором которой является МВД России.

Подразделения МВД России помимо осуществления первоначального миграционного учета, также осуществляют контроль за соблюдением иностранными гражданами правил и сроков миграционного учета. Проверяется нахождение мигрантов по месту их пребывания или проживания, сами жилые помещения и их собственники, работодатели мигрантов, транспортные средства для их перевозки. Основные обязанности по осуществлению контроля возложены на подразделения по вопросам миграции и участковых уполномоченных полиции МВД России.

Для повышения действенности миграционного контроля в последние годы существенно повышена ответственность владельцев жилых помещений, в которых осуществляется регистрация иностранных граждан по месту пребывания или по месту жительства. Для лиц, осуществляющих фиктивную регистрацию, введена уголовная ответственность.

В результате, миграционный учет позволяет выявить лиц, которые находятся на территории России незаконно, с целью не той, которая была указана в миграционной карте, с нарушением времени пребывания. Миграционный учет является основой для применения в дальнейшем к мигрантам, нарушившим законодательство, мер административного принуждения.

Вторым методом является квотирование. В настоящий момент предусмотрено два вида квотирования. Первым видом является квотирование количества иностранных работников, приезжающих в Россию на основании визы, в каждом субъекте РФ. Квотирование осуществляется Правительством РФ на основании предложений, сформированных Минтруда России совместно с регионами. Без квот выдаются разрешения на работу квалифицированным и высококвалифицированным работникам.

Вторым видом квотирования является определение количества разрешений на временное проживание иностранных граждан для каждого региона. Данное квотирование также осуществляется Правительством РФ на основании предложений субъектов РФ и МВД России. Можно признать квотирование по РВП частью системы квотирования разрешений на работу для иностранных рабочих, поскольку данные мигранты, проживая, осуществляют трудовую деятельность без дополнительных разрешений.

Для системы патентов не предусмотрено квотирование, однако осуществляется мониторинг и при превышении уровня социальной напряженности в субъекте РФ или во всей России может быть приостановлена выдача патентов на определенный срок. Можно признать подобный механизм приостановки разновидностью процедуры квот.

В целом методы административно-правового регулирования внешней трудовой миграции позволяют удерживать количество трудовых мигрантов на таком уровне, чтобы не создавать ситуацию социального недовольства местного населения присутствием иностранных рабочих.

ГЛАВА 3. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

3.1. Применение мер административного принуждения, для регулирования сферы трудовой миграции

Вопросы миграции в Российской Федерации становятся одними из основных на современном этапе и непосредственно влияют на развитие страны и ее национальную безопасность. Это обусловлено, как демографической ситуацией в России, характеризующейся убылью населения во многих регионах. Так и большой популярностью нашей страны для иностранных граждан, в первую очередь, как места для работы. В этих условиях существенное значение имеет не только правовое регулирование деятельности и порядка пребывания в стране трудовых мигрантов, но и возможность государства оперативно реагировать на складывающуюся ситуацию.

Одним из основных методов государственного правового воздействия на ту или иную ситуацию является государственное принуждение. Необходимо отметить, что административное принуждение – это отраслевой вид государственного принуждения, играющий существенную роль в процессе регулирования деятельности трудовых мигрантов на территории России.

При проведении классификации государственного принуждения авторы подразделяют их на «пять групп - предупреждение, пресечение, правосознание, процессуальное обеспечение, юридическая ответственность (наказание)»¹. Однако, один из общих видов государственного принуждения – правосознание характерен в гражданско-правовых отношениях. Соответственно, административное принуждение можно подразделить на четыре группы. В зависимости от целей и способа обеспечения правопорядка

¹ Каплунов А.И. О классификации мер государственного принуждения // Государство и право. 2006. № 3. С. 7.

Л.Л. Попов выделяет «четыре группы мер административного принуждения: административно-предупредительные меры; административное пресечение; административную ответственность; обеспечение производства по делу об административном правонарушении»¹.

Говоря об административном принуждении в сфере миграции можно подразделить все меры на два вида – использующиеся во всех сферах государственного управления и характерные исключительно для миграционной сферы. Каждая из вышеперечисленных четырех групп мер административного принуждения содержит оба вида мер, как общего характера, так и специальных мер, предназначенных исключительно для воздействия на мигрантов. Рассмотрим указанные группы мер административного принуждения более подробно.

I. Административно-предупредительные меры.

1. Проверка документов при осуществлении пропуска в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации. В соответствии с частью 2 статьи 11 Закона РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»² для пропуска иностранного гражданина через государственную границу в Россию у него должны иметься в наличии действительные документы на право въезда. В зависимости от гражданства въезжающего лица это может быть общегражданский паспорт, заграничный паспорт, виза и иные документы, предусмотренные законодательством. Обязательным для въезжающих иностранных граждан и лиц без гражданства является заполнение миграционной карты³.

Одной из граф миграционной карты, обязательной для заполнения, является графа «Цель визита». Лица, которые приехали в Россию для осуществления трудовой деятельности, должны указать целью своего визита ра-

¹ Попов Л.Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров; Под ред. Л.Л. Попова. М., 2011. С. 258.

² О Государственной границе Российской Федерации: Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 // Российская газета. № 84. 04.05.1993.

³ О миграционной карте: Постановление Правительства РФ от 16.08.2004 № 413.

боту. В случае не указания такой цели визита часть 2 статьи 13.3 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» запрещает выдачу патента мигранту. В 2017 году в России по данным Главного управления по вопросам миграции МВД России поставлено на миграционный учет 15 миллионов 710 тыс. человек. Более 5 миллионов из них приехало ранее и продлевало свой статус. Причем большая часть продлевающих статус – это трудовые мигранты. С целями работы в 2017 году приехали в нашу страну более 4 миллионов 850 тысяч человек. Причем более 2 миллионов трудовых мигрантов приехали в Московскую агломерацию и более 750 тысяч в Санкт-Петербургскую агломерацию¹. Таким образом, можно считать, что легальный поток трудовых мигрантов в нашу страну составляет более 9 миллионов человек, из которых половина проживает постоянно, а половина – приезжает и уезжает, оформляя статус заново.

2. Решение о закрытии въезда в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства. Въезд на территорию страны может быть закрыт в соответствии с требованиями законодательства или принято отдельное решение о запрещении въезда конкретному лицу в соответствии с частью 3 статьи 11 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации». ФЗ № 115-ФЗ в статьях 26 и 27 установил, соответственно 6 и 15 оснований по которым лицу может быть не разрешен или запрещен въезд в Россию. Отдельно нужно выделить, что с 2015 года лиц, которые нарушают правила пребывания в стране, ожидает запрет на въезд в нашу страну на длительные сроки. При нарушениях более 120 суток – три года, 180 суток – пять лет, а 270 суток – десять лет². Указанные ужесточения административно-

¹ Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-декабрь 2017 года: Официальный сайт ГУВМ МВД России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/12162186/> (дата обращения – 09.07.2018).

² О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»: Федеральный закон от 31.12.2014 № 524-ФЗ // Российская газета. № 1. 12.01.2015.

предупредительных мер существенно улучшили ситуацию с выводом из тени нелегальной миграции.

Всего в 2017 году, по данным Главного управления по вопросам миграции МВД России направлено 210 708 представлений о неразрешении иностранным гражданам и лицам без гражданства въезда в Российскую Федерацию, что составляет 1,3% от общего количества мигрантов.

В документах, удостоверяющих личность, иностранца проставляется отметка о принятом решении о депортации, реадмиссии или об административном выдворении. Пунктом 2 части 1 статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» предусмотрен запрет на въезд на пять лет, пунктом 2.1 – на десять лет. Пунктом 3 – непогашенная судимость, предусмотрен запрет до ее погашения, а пунктом 7 – граждане США по отдельному списку – до исключения из этого списка. В остальных случаях въезд в Россию иностранцу запрещается, но отметок об этом в документах не делается¹.

Порядок принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства и перечень федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о неразрешении въезда, утверждены Постановлением Правительства РФ от 14.01.2015 № 12². Перечень включает следующие министерства и ведомства: МВД России, ФСБ России, Минобороны России, СВР России, МИД России, ФСИН России, ФТС России и Росфинмониторинг.

3. Решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства. В соответствии с частью 3 статьи 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» решение

¹ О проставлении отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства: Постановление Правительства РФ от 30.06.2003 № 382 // Собрание законодательства РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2805.

² О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства: Постановление Правительства РФ от 14.01.2015 № 12 // Собрание законодательства РФ. 26.01.2015. № 4. Ст. 654.

о нежелательности пребывания может быть принято в отношении лиц, которые находятся на территории России незаконно, въезд которым в страну не разрешен, а также, если их пребывание на нашей территории может создать угрозу безопасности, обороноспособности или общественному порядку государства.

Решение о нежелательности принимается на основании Постановления Правительства РФ от 07.04.2003 № 199¹. Перечень федеральных органов, имеющих право на принятие решения о нежелательности пребывания иностранного гражданина, почти полностью повторяет перечень о решении о закрытии въезда и включает следующие ведомства: МВД России, ФСБ России, Минобороны России, СВР России, МИД России, Минюст России и Росфинмониторинг.

М.Г. Прусакова отмечает, что «указанная мера находится на стыке соприкосновения различных областей государственной политики: экономической, социальной, обороны, безопасности и т.д.»². Кудашова И.В. соглашается с ней, указывая, что «четких и единых для всех федеральных органов исполнительной власти критериев для определения наличия оснований для принятия решения о нежелательности пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации и порядка его принятия не имеется»³.

4. Решение о сокращении срока временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства. Приказом

¹ Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в РФ, за исключением решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, принятого в связи с наличием обстоятельств, создающих реальную угрозу здоровью населения, и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать такое решение: Постановление Правительства РФ от 07.04.2003 № 199 // Российская газета. № 69. 11.04.2003.

² Прусакова М.Г. Меры административного принуждения, применяемые к иностранным гражданам и лицам без гражданства // Бизнес в законе. 2010. № 4. С. 128.

³ Кудашова И.В. Принятие решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации // Вестник Сибирского юридического института ФСКН России. 2013. № 1. С. 125.

МВД России от 18.12.2017 № 933¹ установлено шесть оснований для прекращения срока временного пребывания иностранного гражданина в России. К ним относятся: лицо превысило срок пребывания в России в 90 суток суммарно в течение каждого периода в 180 суток; принято решение о неразрешении въезда иностранного гражданина; принято решение о нежелательности пребывания (проживания); иностранный гражданин завершил или прекратил обучение в образовательной организации; установлено несоответствие заявленной при въезде цели въезда фактически осуществляемой; принято решение об аннулировании разрешения на работу или патента.

Сокращение срока пребывания иностранному гражданину оформляется уведомлением, которое доводится ему под роспись. О сокращении срока пребывания в миграционной карте делается соответствующая отметка. Иностранному гражданину предоставляется трое суток на то, чтобы покинуть Российскую Федерацию.

5. Аннулирование разрешения на работу, выданного иностранному гражданину или лицу без гражданства. Случаи, в которых аннулируется разрешение на работу трудовому мигранту установлены в части 9 статьи 18 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Преимущественно речь идет о противоправной деятельности такого лица на территории России или совершении им действий, угрожающих безопасности нашей страны. Кроме того, аннулирование осуществляется при принятии решения о нежелательности пребывания или не разрешении въезда, а также, если иностранный гражданин был выслан по реадмиссии. В соответствии с данными официального сайта Главного управления по вопросам миграции МВД России в 2017 году оформлено 148 326 разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства.

¹ Об утверждении Порядка принятия решения о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации: Приказ МВД России от 18.12.2017 № 933 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.01.2018.

6. Аннулирование патента, выданного иностранному гражданину или лицу без гражданства.

В соответствии с Федеральным законом от 24.11.2014 № 357-ФЗ существуют следующие правовые основания по аннулированию патента: в случае осуществления трудовой деятельности с привлечением труда третьих лиц; при наличии обстоятельств, предусмотренных частями 9, 9.1, 9.2, 9.7 и 9.8 статьи 18 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; в случае поступления в территориальный орган ГУВМ МВД России, выдавший патент иностранному гражданину, заявления данного иностранного гражданина об аннулировании выданного ему патента; в случае непредставления в соответствии с п. 7 ст. 13.3 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» копии трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг); в случае отсутствия сведений о работодателе или заказчике работ (услуг), в ЕГРЮЛ или ЕГРИП¹.

Все сведения о выданных патентах и разрешения на работу можно получить, воспользовавшись Сервисом проверки разрешений на работу и патентов на официальном сайте Главного управления по вопросам миграции МВД России. В соответствии с данными официального сайта ГУВМ МВД России в 2017 году оформлено 1 682 622 патентов иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Подводя итог рассмотрению административно-предупредительных мер можно отметить, что статистика ГУВМ МВД России свидетельствует о все более активном применении таких мер, как выдворение, аннулирование разрешения на работу или патента, решение о сокращении срока временного пребывания. Выдворение из страны лиц, потенциально склонных к нарушению законодательства, представляется правильным. Однако, в деятельности подразделений ГУВМ МВД России важно учитывать не только букву закона, но и

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 24.11.2014 № 357-ФЗ.

его дух, не допуская случаев, которые могут угрожать жизни или здоровью иностранных граждан. В качестве примеров можно привести случаи высылки граждан Украины, которые воевали на стороне народных республик на Донбассе, а затем нарушили миграционное законодательство России. Высылка подобных лиц на территорию Украины, контролируруемую современной украинской властью, приведет к их обязательному аресту, а также возможно к пыткам и гибели. Аналогичная ситуация может складываться в иных случаях.

II. Меры административного пресечения.

Меры административного пресечения всегда направлены на прекращение противоправных действий. В.А. Тюрин в этой связи отмечает особую социальную роль мер пресечения, целью которых является «предотвращение возможного вреда общественным отношениям»¹. Он указывает, что у данной группы мер есть задача охраны законных прав и интересов государства и граждан, а также пресечение противоправного поведения. Всего в настоящий момент используется две меры административного пресечения в миграционной сфере: депортация и реадмиссия.

1. Депортация.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» депортация - это «принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации».

В соответствии со статьей 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» депортация является основной мерой административного пресечения для иностранных граждан не покинувших территорию России в установленные сроки.

Необходимо отметить, что подход к дефиниции «депортация» в последнее время поменялся. В словарях советских времен депортаций называ-

¹ Тюрин В.А. К вопросу о понятии мер административного пресечения в системе административного принуждения // Административное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 66.

лась «мера уголовного или административного наказания, которая означала изгнание или высылку из государства»¹. Однако в современных условиях по отношению к иностранным гражданам депортация – это не мера наказания, а административная процедура, направленная на исполнение принятой административно-предупредительной меры. Кроме того, необходимо отличать депортацию от административного выдворения. Последнее является в соответствии с частью 2 статьи 3.10 КоАП РФ мерой административного наказания, устанавливаемой в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства, и назначается судьей или должностными лицами пограничных органов ФСБ России. Отличием депортации от выдворения является внесудебный порядок депортации. Решение принимается должностным лицом подразделений ГУВМ МВД России и исполняется сотрудниками полиции. Еще одним отличием является то, что выдворение возможно в двух вариантах: в виде самостоятельного контролируемого выезда или в принудительном виде. А депортация осуществляется исключительно в виде принудительного и контролируемого выезда.

Непосредственно процедура депортации заключается в том, что иностранный гражданин, не покинувший Российскую Федерацию добровольно в установленные сроки, берется под стражу, содержится в специальном учреждении, напоминающем СИЗО, и под конвоем переводится через границу.

Депортация в соответствии со статьей 31 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» применяется тогда, когда иностранные граждане имели обязанность выехать из Российской Федерации, но не выполнили ее. В случае сокращения срока проживания иностранца или его временного пребывания он должен покинуть Россию в течении 3 суток. Если же у мигранта аннулировано разрешение на временное проживание или вид на жительство, то ему дается на выезд 15 суток. И только по истечению этих сроков к иностранному гражданину применяется процедура депортации, которая осуществляется подразделениями ГУВМ МВД России во вне-

¹ Словарь иностранных слов. Изд. 17, испр. М.: Рус, 1988. С. 48.

судебном порядке. Таким образом, по мнению Е.А. Малышева депортацию можно считать «инструментом пресечения противоправных действий иностранного гражданина, не желающего добровольно в установленный срок выехать из нашей страны»¹.

Поскольку часть 5 статьи 31 определила, что депортация финансируется из средств депортируемого, пригласившего его органа или страны его гражданства, возможно затягивание данной процедуры. Это связано с несогласием приглашающих лиц или консульских учреждений иностранных государств оплачивать депортацию и отсутствием средств у самого мигранта. В случае, если не удастся изыскать средства на депортацию у указанных субъектов, то она осуществляется за счет России в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 24.10.2002 № 769².

Для содержания депортируемых и выдворяемых иностранных граждан в соответствии с частью 9 статьи 31 созданы специальные учреждения, функционирование которых осуществляется на основании Постановления Правительства РФ от 30.12.2013 № 1306³. Помещение мигрантов в указанные специальные учреждения осуществляется территориальными органами ГУВМ МВД России на срок до 48 часов (часть 9.3 статьи 31). Дальнейшее нахождение иностранных граждан в специальных учреждениях санкционируется судом (часть 9.4 статьи 31). Таким образом, несмотря на то, что депортация является внесудебной процедурой и осуществляется полицией, для

¹ Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: монография. М.: Юстицинформ, 2017. С. 172.

² Об утверждении Правил расходования средств на мероприятия по депортации либо административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы РФ при невозможности установления приглашающей стороны: Постановление Правительства РФ от 24.10.2002 № 769 // Российская газета. № 206. 30.10.2002.

³ Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии: Постановление Правительства РФ от 30.12.2013 № 1306 // Собрание законодательства РФ. 13.01.2014. № 2 (часть I). Ст. 130.

пребывания иностранных граждан в специальных учреждениях содержания необходимо решение суда.

Депортация также может применяться к иностранным гражданам вместо реадмиссии, если с государством гражданства иностранного гражданина не заключен международный договор о реадмиссии.

2. Рeadмиссия.

Рeadмиссия, как мера административного пресечения, почти полностью повторяет депортацию, отличаясь в одной, но важной детали. В соответствии с процедурой депортации, иностранный гражданин высылается в то государство, гражданином которого он является. В соответствии с процедурой реадмиссии иностранный гражданин, а также лицо без гражданства, высылается в то государство, из которого он незаконно прибыл в Россию. Таким образом, незаконные мигранты, прибывающие, например, с территории Азербайджана, но имеющие при этом гражданство Сирии или Ирака, могут быть в рамках процедуры реадмиссии высланы обратно в Азербайджан.

Необходимо отметить, что для международного права процедура реадмиссии является уникальной и единственной в которой лица рассматриваются не как граждане какого-либо государства, а как лица, прибывшие с определенной территории. Для применения реадмиссии необходимо заключение международных двусторонних договоров между государствами или подписание многосторонних договоров¹.

Примером многостороннего договора является подписанный в 2006 году договор между Российской Федерацией и Европейским Сообществом о реадмиссии². В соответствии с данным договором были подписаны двухсторонние соглашения о реадмиссии со всеми государствами – членами ЕС. Однако по настоящее время не действуют двухсторонние договоры о реадмиссии с Хор-

¹ Абашидзе А., Киселева Е. Рeadмиссия в отношениях России и ЕС // Обозреватель - Observer. М.: РАУ Университет, 2004. № 2. С. 48.

² Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии (Вместе с «Ходатайствами», «Списками документов», «Совместными заявлениями»): Заключено в г. Сочи 25.05.2006 // Бюллетень международных договоров. 2007. № 8. С. 42-61.

ватией, Португалией, Бельгией, а также нашими «лучшими» соседями Польшей и Литвой. Указанные договоры не ратифицированы странами Евросоюза и позволяют им не принимать обратно, например, граждан Сомали или Афганистана, незаконно перешедших границу из Литвы в Россию.

Вторым коллективным договором о реадмиссии, подписанном в 1998 году Российской Федерацией, является договор о реадмиссии между странами, членами СНГ¹. На основании данного коллективного договора Россия и страны СНГ подписали двухсторонние договоры о реадмиссии. За образец было взято Модальное соглашение о реадмиссии, принятое в 2012 году².

Всего Российской Федерацией заключено 43 двухсторонних договора о реадмиссии. Помимо уже упоминавшихся Литвы и Польши необходимо выделить также Молдавию, Грузию и Китай, с которыми соглашения не подписаны. Если с Молдавией у России нет границы, то лица, незаконно прибывшие через российско-грузинскую и российско-китайскую границу, не могут быть высланы обратно. Российская Федерация вынуждена определять подданство этих лиц, содержать их в специальных учреждениях и депортировать их, преимущественно за счет российского бюджета. Л.В. Андриченко в этой связи указывает, что наибольшие проблемы вызывают иммиграционные потоки на казахстанском и китайском участках Государственной границы РФ³.

В докладе ФМС России результатах и основных направлениях деятельности за 2014 год вопросы отсутствия договоров о реадмиссии выделены отдельно. Было указано, что «несмотря на достигнутые успехи, существует ряд причин, препятствующих заключению соглашений о реадмиссии. Одной из

¹ Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией: Заключено в г. Москве 06.03.1998 // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1998. № 1. С. 81 - 86.

² Модельное соглашение о реадмиссии: Принято в г. Санкт-Петербурге 23.11.2012 Постановлением 38-12 на 38-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2013. № 57 (часть 1). С. 191-203.

³ Андриченко Л.В. Проблемы правового регулирования реадмиссии // Журнал российского права. 2010. № 3. С. 18 - 30.

них является нежелание государств - основных «поставщиков» незаконных мигрантов заключать соглашения о реадмиссии. В этой связи особое внимание уделяется работе по продвижению российских инициатив в области реадмиссии со странами СНГ и Азии»¹.

Непосредственно процедуру реадмиссии осуществляют сотрудники подразделений ГУВМ МВД России во взаимодействии с подразделениями ФСБ России в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 19.11.2016 № 1220² и подразделениями ФСИН России в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 19.07.2012 № 728³.

Резюмируя рассмотрение реадмиссии, как меры административного пресечения, можно согласиться с А.В. Семеновой, которая считает, что при возрастании угрозы перемещения больших масс мигрантов, которое мы наблюдаем в последние годы в Европе, необходимо усиление государственного контроля. При этом, «одним из действенных и перспективных механизмов борьбы с незаконной миграцией признается процедура реадмиссии»⁴.

Отдельно необходимо обратить внимание на общую проблему применения процедур депортации и реадмиссии, которая заключается в неустановленном в законодательстве предельном сроке нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства в специальных учреждениях. Порядок функционирования специальных учреждений определен в Главе VI.1. «Содержа-

¹ Доклад «О результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы за 2014 г. и плановый период 2015 - 2017 гг.». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://92.fms.gov.ru/upload/iblock/b26/doklad_2014_naplan2015_2017.pdf (дата обращения: 09.07.2018). С. 83.

² О порядке взаимодействия МВД России и ФСБ России при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии (вместе с «Правилами взаимодействия МВД России и ФСБ России при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии»): Постановление Правительства РФ от 19.11.2016 № 1220 // Собрание законодательства РФ. 28.11.2016. № 48 (часть III). Ст. 6780.

³ О порядке взаимодействия МВД России и ФСИН России при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии (вместе с «Правилами взаимодействия МВД России и ФСИН России при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии»): Постановление Правительства РФ от 19.07.2012 № 728 // Российская газета. № 171. 27.07.2012.

⁴ Семенова А.В. Административно-правовое регулирование реадмиссии в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2016. № 3. С. 45.

ние иностранного гражданина в специальном учреждении» Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», которая введена в закон в 2014 году¹. Порядок административного производства по административным делам о помещении иностранного гражданина, который подлежит депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и продлении срока его пребывания, определен в главе 28 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации². Однако, предельный срок нахождения мигранта в специальном учреждении не установлен. Е.А. Малышев предлагает распространить на Россию европейский опыт и ограничить срок пребывания иностранных граждан в специальных учреждениях 18 месяцами³. Нам представляется, что этот срок не должен превышать 12 месяцев. В течении календарного года можно определить принадлежность мигранта к конкретной стране и выслать его за пределы России, вместо того, чтобы содержать его за счет российского бюджета.

III. Меры административной ответственности.

Третьей группой мер административного принуждения, применяемых в сфере миграции, являются меры административной ответственности. За административные правонарушения в сфере миграции применяются три административных наказания: административный штраф, административное выдворение за пределы России иностранного гражданина или лица без гражданства, а также административное приостановление деятельности.

1. Административный штраф.

В соответствии с частью 1 статьи 3.5 КоАП РФ административный штраф – это денежное взыскание, которое выражается в рублях.

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования законодательства РФ, касающегося специальных учреждений в сфере миграции: Федеральный закон от 21.07.2014 № 232-ФЗ // Российская газета. № 163. 23.07.2014.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Российская газета. № 49. 11.03.2015.

³ Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: монография. М.: Юстицинформ, 2017. С. 180.

Однако, в сфере миграции вопросы применения такого административного наказания, как штраф, вызывают существенные проблемы. Многие мигранты не только не имеют материальных средств для уплаты штрафа, но и не имеют денег для билета домой. Это приводит к увеличению сроков содержания мигранта в специальном учреждении и дополнительным расходам российского бюджета. В этой связи можно согласиться с мнением Н.Ф. Поповой, которая считает, что «...необходимо предусмотреть в КоАП РФ альтернативные виды наказаний для лиц, которые не в состоянии уплатить административный штраф. В то же время должна быть возможность наложения повышенного административного наказания на лиц, уклоняющихся от исполнения административного наказания...»¹. Е.А. Малышев предлагает применять положения статьи 4.1 КоАП РФ, которая позволяет «судье, органу или должностному лицу назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа предусмотренного соответствующей статьей»².

Нам представляется, что помимо уменьшения суммы административного штрафа возможно применение такой меры административной ответственности, как обязательные работы, в соответствии со статьей 3.13 КоАП РФ, вместо административного штрафа. Это позволит существенно сократить сроки нахождения мигранта, который должен быть выслан за пределы России, в нашей стране и сэкономит бюджетные средства на его содержание.

2. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства является специфическим видом административного наказания, поскольку применяется исключительно к иностранным гражданам или лицам без гражданства. К гражданам России

¹ Попова Н.Ф. К вопросу об административно-правовых формах и методах деятельности органов исполнительной власти // Вестник РГГУ. 2011. № 8. С. 54.

² Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: монография. М.: Юстицинформ, 2017. С. 184.

такой вид административного наказания применяться не может в соответствии со статьей 61 Конституции РФ¹.

Принципиальной для многих мигрантов является дата применения административного выдворения, поскольку именно с нее начинается исчисление срока, когда иностранный гражданин может вернуться в Россию. При первом административном выдворении, в соответствии со статьей 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», повторный въезд мигранта в Россию возможен через пять лет, а при повторном – через десять. Если мигрант самовольно покинул специальное учреждение, то запрет на въезд в Россию для него является пожизненным.

3. Административное приостановление деятельности.

Административное приостановление деятельности в течении длительного периода времени не считалось административным наказанием и относилось к мера административного пресечения. С 2005 года КоАП РФ предусматривает в качестве меры административной ответственности возможность приостановления деятельности юридического лица, его филиала или представительства, а также индивидуального предпринимателя на срок до 90 суток. Возможно применение приостановления деятельности даже к отдельным структурным подразделениям, производственным участкам, агрегатам, зданиям, сооружениям, объектам и т.д. Указанная санкция применяется по решению суда, что исключает ее использование в коррупционных целях. Перенос административного приостановления деятельности из мер пресечения в меры наказания является принципиальным с точки зрения наличия по выражению Д.Н. Бахроха «состояния наказанности»².

¹ Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

² Бахрах Д.Н. Вопросы системы административных наказаний // Полицейское право. 2008. № 1. С. 78.

Применительно к вопросам правового регулирования трудовой миграции, возможно приостановление деятельности строительной организации на конкретном объекте из-за использования труда незаконных мигрантов в соответствии со статьей 18.15 КоАП РФ. Аналогичная мера может применяться к торговым точкам в соответствии со статьей 18.16 КоАП РФ. Приостановление деятельности может быть более действенной мерой по отношению к работодателю, чем штраф для побуждения его к официальному оформлению иностранных рабочих.

Более подробно меры административной ответственности будут рассмотрены в следующем параграфе.

IV. Принудительные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Для обеспечения выполнения решений могут применяться принудительные меры процессуального характера, предусмотренные КоАП РФ. К ним относятся меры, применяемые, как к иностранным гражданам, так и к лицам, которые предоставляют им работу. Применительно к физическим лицам могут применяться следующие меры обеспечения производства по делам об административном правонарушении:

1. Административное задержание.
2. Личный досмотр.
3. Досмотр вещей.
4. Изъятие вещей и документов.

Применительно к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, нарушающим правила привлечения и использования иностранной рабочей силы, могут применяться:

1. Осмотр принадлежащих им помещений, территорий и находящихся там вещей и документов.
2. Временный запрет деятельности.

Временный запрет может применяться, если за совершение административного правонарушения возможно назначение административного нака-

зания в виде административного приостановления деятельности. Как правило, применение временного запрета деятельности, как и последующее приостановление деятельности, обусловлено возможной угрозой жизни или здоровью людей в связи с незаконным привлечением к работе иностранных граждан или лиц без гражданства.

Подводя итог рассмотрению мер административного принуждения в сфере трудовой миграции можно сделать следующие выводы.

Меры административного принуждения можно подразделить на четыре группы с классификацией на виды:

1. Меры административного предупреждения:

- проверка документов при осуществлении пропуска в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации;
- решение о закрытии въезда в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства;
- решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- решение о сокращении срока временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- аннулирование разрешения на работу, выданного иностранному гражданину или лицу без гражданства;
- аннулирование патента, выданного иностранному гражданину или лицу без гражданства.

2. Меры административного пресечения: депортация и реадмиссия.

3. Меры административной ответственности: административный штраф; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; административное приостановление деятельности.

4. Принудительные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: административное задержание; личный досмотр; досмотр вещей; изъятие вещей и документов; осмотр принадлежащих

юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям помещений, территорий и находящихся там вещей и документов; временный запрет деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Анализ мер административного принуждения позволил выявить три формы высылки нежелательного мигранта за пределы Российской Федерации: административное выдворение, депортация и реадмиссия. Первая форма является административным наказанием, а вторая и третья – мерами административного пресечения. Несмотря на юридические отличия три формы высылки осуществляются аналогично и фактически не отличаются друг от друга. Высылка осуществляется сотрудниками подразделений Главного управления по вопросам миграции МВД России и в случае депортации и реадмиссии заключается в принудительном перемещении иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы России. В случае административного выдворения возможен самостоятельный выезд мигранта за пределы страны.

Выявлена проблема с содержанием высылаемых лиц в специальных учреждениях. Законодательно не ограничен срок содержания лица в таких учреждениях. Кроме того, не решен вопрос с уплатой мигрантами штрафов за нарушение миграционного законодательства. В этой связи предлагаем внести изменения в законодательство, ограничив срок содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в специальных учреждениях 12 месяцами. Кроме того, представляется целесообразным внести изменения в КоАП РФ, предусмотрев за правонарушения в сфере миграции такой вид административной ответственности, как обязательные работы. Обязательные работы могли бы применяться в случае отсутствия у правонарушителя средств для уплаты административного штрафа.

3.2. Использование мер административной ответственности за нарушение законодательства в сфере трудовой миграции

Изменение рынка труда в России в 2010-е годы привело к возрастанию потока трудовой миграции, что, в свою очередь вызвало увеличение количества правонарушений в данной сфере. Кроме того, в связи с возникновением ИГИЛ¹, актуализировалась угроза возрастания исламского терроризма в среде мигрантов - мусульман, которые составляют большинство трудовых мигрантов в России. В 2017 году по данным Главного управления по вопросам миграции МВД России из поставленных на миграционный учет 15 миллионов 710 тыс. человек, из стран Средней Азии и Азербайджана поставлено на миграционный учет 8 миллионов 362 тыс. человек. Наибольшее количество мигрантов из Узбекистана – 4 миллиона 82 тыс. человек². Причем более 85 % этих лиц приезжает в Россию с целями работы, являясь трудовыми мигрантами. В результате, потребовалось увеличение присутствия государства в регулировании данной сферы, усиление контроля, повышение ответственности мигрантов за совершаемые правонарушения.

Государство регулирует общественные отношения различными правовыми методами. Одним из основных методов правового воздействия государства на общество в целом и на поведение отдельных лиц, в частности, является государственное принуждение и его составная часть – административное принуждение. В сфере трудовой миграции меры административной ответственности играют очень важную, зачастую решающую в жизни мигрантов роль. Из десяти видов административной ответственности, предусмотренных КоАП РФ в настоящий момент, за правонарушения в сфере тру-

¹ Запрещенная в Российской Федерации организация в соответствии с Решением Верховного Суда РФ от 29.12.2014 по делу № АКПИ14-1424С // Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

² Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-декабрь 2017 года: Официальный сайт ГУВМ МВД России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/12162186/> (дата обращения – 09.07.2018).

довой миграции наступает три из них. Они были нами кратко проанализированы в предыдущем параграфе и включают в себя административный штраф, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства и административное приостановление деятельности. Рассмотрим указанные виды административной ответственности более подробно.

Кодекс РФ об административных правонарушениях в статье 3.3 подразделяет все административные наказания на основные и дополнительные. При этом два вида административных наказаний, из рассматриваемых, - административный штраф и административное приостановление деятельности являются основными. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания. Часть 3 статьи 3.3 КоАП РФ указывает, что за одно административное правонарушение может быть назначено основное либо основное и дополнительное административное наказание из наказаний.

Таким образом, за административное выдворение может применяться или как самостоятельное наказание, или в сочетании с административным штрафом. Е.А. Ефименко, цитируя Пленум Верховного Суда отметил, что «правила, имеющие своей непосредственной целью исключение назначения лицу нескольких видов наказания, являющихся основными, и самостоятельного применения дополнительных мер административного воздействия¹, фактически интерпретируются как наделяющие суды правом усмотрения в вопросах обязательного административного выдворения...»².

Административная ответственность за правонарушения в сфере миграции в целом и трудовой миграции, в частности, установлена в главе 18 «Ад-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

² Ефименко Е.А. Административное выдворение: законодательные нормы и реалии правоприменения (на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции) // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 4. С. 19.

министративные правонарушения в области защиты государственной границы РФ и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории РФ» КоАП РФ.

Статьи, устанавливающие ответственность за административные правонарушения в сфере трудовой миграции, можно подразделить на две группы.

Первая группа устанавливает административную ответственность для самих трудовых мигрантов. Непосредственно к составам административных правонарушений данной группы относятся статья 18.10 «Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации» и статья 18.20 «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства срока обращения за выдачей патента». Указанные статьи устанавливают для трудовых мигрантов ответственность за нарушения при оформлении на работу.

Кроме того, к первой группе относится статья 18.8 «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в РФ либо режима пребывания (проживания) в РФ», которая устанавливает ответственность за нарушение мигрантом режима пребывания в России, выразившееся в несоответствии цели пребывания фактически осуществляемой деятельности. Мигранты могут указывать в качестве цели прибытия частную цель или туризм, вместо указания цели работа.

Вторая группа административных правонарушений устанавливает административную ответственность для работодателей мигрантов, а также лиц, осуществляющих их прием и размещение на территории России. Для работодателей ответственность установлена статьями:

- статья 18.15 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства»;
- статья 18.16 «Нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в т.ч. в торговых комплексах)»;

– статья 18.17 «Несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности».

Для лиц, приглашающих и размещающих мигрантов по месту пребывания, ответственность установлена статьей 18.9. «Нарушение правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства».

Необходимо отметить, что санкции всех вышеперечисленных статей предусматривают в виде административного наказания административный штраф. Можно признать административный штраф основным видом наказания за нарушение законодательства в сфере трудовой миграции. Однако, анализ санкций показывает, что как для трудовых мигрантов, так и для их работодателей гораздо более действенными являются другие санкции – административное выдворение и приостановление деятельности. И если для работодателя наказание рублем еще может быть более существенным, чем наказание простым, то для трудового мигранта выдворение является самым существенным наказанием, какому он может быть подвержен.

Анализ санкций рассматриваемых статей показывает, что несмотря на то, что административное выдворение может использоваться и как основной вид наказания, в рассматриваемых статьях оно применяется только как дополнительное наказание.

Необходимо отметить, что административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации является самостоятельным институтом административного права, правовое регулирование которого осуществляется Конституцией РФ, КоАП РФ, Федеральными законами «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Постановлениями Правительства РФ и приказами профильных ведомств.

Административному выдворению свойственны некоторые особенности. Во-первых, это административное наказание связано с деятельностью уполномоченных правоохранительных органов, которая является реагированием на нарушение иностранными гражданами и лицами без гражданства миграционного законодательства. Уполномоченными правоохранительными органами являются подразделения Федеральной службы судебных приставов России и подразделения пограничных войск ФСБ России, которые осуществляют свою деятельность во взаимодействии с другими правоохранительными органами, преимущественно подразделениями по вопросам миграции МВД России в соответствии с совместным приказом, утвердившим порядок организации взаимодействия между ФССП России, ФМС России, МИД России и ФСБ России¹.

Как мы отмечали в предыдущем параграфе, административное выдворение по форме не отличается от депортации или реадмиссии, однако может реализовываться в двух вариантах: принудительное и контролируемое перемещение за пределы Российской Федерации или контролируемый самостоятельный выезд за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства.

В случае принятия решения судьей выдворение осуществляется ФССП России или ее территориальным органом, а в случае совершения административного правонарушения при въезде в нашу страну - пограничными органами². При контролируемом самостоятельном выезде иностранный гражданин в течение 5 дней должен покинуть территорию России. При принуди-

¹ Об утверждении Порядка организации взаимодействия ФССП России, МИД России, ФМС России и ФСБ России по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в форме принудительного и контролируемого перемещения через Государственную границу Российской Федерации: Приказ Минюста России № 100, МИД России № 7509, ФМС России № 375, ФСБ России № 271 от 19.05.2014 // Российская газета. № 138. 24.06.2014.

² Об утверждении Инструкции об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства: Приказ ФСБ РФ от 23.12.2008 № 631 // Российская газета. № 30. 20.02.2009.

тельном выдворении иностранный гражданин помещается в специальное учреждение, а затем под контролем сотрудников полиции и судебных приставов доставляется к государственной границе и передается представителям иностранного государства. При нарушении порядка самостоятельного выезда иностранный гражданин подвергается принудительному выдворению.

Во-вторых, для осуществления административного выдворения используются средства федерального бюджета, как на этапе содержания лица в специальном учреждении, так и на этапе самого выдворения – для покупки билета на транспортное средство¹. Таким образом, государство определило, что выдворение нежелательного лица за пределы России настолько важно, что на его реализацию можно потратить десятки или сотни тысяч рублей.

В-третьих, результатом выдворения иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы России является одновременное установление запрета данному лицу на въезд в нашу страну. Причем первое выдворение влечет пятилетний запрет на въезд, повторное и последующие – десятилетний, а оставление (побег) из специального учреждения для содержания выдворяемых мигрантов – пожизненный запрет².

Осуществляя анализ административного выдворения Н.Г. Салищева указывает, что порядок и особенности осуществления административного выдворения урегулированы, как в КоАП РФ, так и в профильном Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»³. Можно согласиться с ней чрезмерности законодательного регулирования, поскольку административное выдворение является административным наказанием, то особенности его реализации должны быть закреплены только в Кодексе РФ об административных правонарушениях. Поддерживаем мнение Е.А. Малышева, что «порядок применения административного выдворения

¹ Постановление Правительства РФ от 24.10.2002 № 769.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23.07.2013 № 224-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 30 (ч. I). Ст. 4057.

³ Салищева Н.Г. Административная ответственность: вопросы теории и практики / Отв. ред. д. ю. н., проф. Н.Ю. Хаманева. М., 2004. С. 11.

иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы РФ должен быть урегулирован исключительно нормами КоАП РФ, а не ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»»¹.

Кроме того, Н.Г. Салищева отмечала, а многие другие авторы впоследствии поддерживали мнение о том, что не указание предельного срока содержания мигранта в специальном учреждении приводит к необоснованному затягиванию их нахождения в указанных учреждениях и чрезмерному расходованию средств федерального бюджета. В предыдущем параграфе мы предложили ограничить пребывание выдворяемых мигрантов в специальных учреждениях сроком 12 месяцев. Считаем, что одного года достаточно для решения вопроса об определении страны высылки и нахождении денежных средств для такой высылки. Законодательство должно предусматривать возможность продления такого срока в исключительных случаях, однако это не должно носить массовый характер.

Еще одной проблемой является множественность статусов мигрантов, находящихся на территории России. Они подразделяются на три категории: временно пребывающие, временно проживающие и постоянно проживающие.

Анализируя данную ситуацию В.Д. Сорокин считает, что «...выдворение иностранного гражданина, постоянно проживающего на территории России, за административное правонарушение вряд ли целесообразно. В этих случаях могут быть вполне применены другие меры административной ответственности...»². С подобным мнением можно только согласиться. Случаи выдворения лиц, постоянно проживающих на территории России достаточно редки, особенно с учетом того, что по меткому выражению Е.А. Ефименко «суды часто используют аргумент о невозможности установления административного выдворения в отношении лиц с семейными обязанностями...»³. Аргументация,

¹ Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: монография. С. 208.

² Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 191-192.

³ Ефименко Е.А. Указ. соч. С. 20.

применяемая судами представляется абсолютно верной, поскольку лицам, приехавшим в Россию на постоянное проживание зачастую просто некуда возвращаться. Они продали все, что у них было, перевезли семью, детей, родителей и применение к члену семьи административного наказания в виде высылки за пределы России представляется чрезмерной мерой, влекущей большое количество социальных проблем.

Нам представляется, что необходимо обязательно оценивать личность лица, к которому применяется административное наказание в виде административного выдворения. Аналогичного мнения придерживается Верховный Суд РФ. Например, в Постановлении от 08.10.2014 № 88-АД14-3¹ Суд отменил в отношении Курбонова Х.А. по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ, дополнительное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации. В качестве основания для такого решения Верховный Суд указал, что Курбоннов Х.А. женат на гражданке России и имеет с ней двух несовершеннолетних детей, а также характеризуется положительно.

В другом случае Верховным Судом РФ было принято противоположное решение. В Постановлении от 06.11.2015 № 53-АД15-9² Суд оставил в силе административное выдворение, указав, что иностранный гражданин длительное время находился на территории нашей страны без документов, подтверждающих право на пребывание в Российской Федерации, а также ранее привлекался к уголовной и административной ответственности, не работает.

Можно считать, что Суд взял за основу два критерия: наличие семьи, проживающей в России, и общественное поведение высылаемого лица.

¹ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 08.10.2014 № 88-АД14-3 «Требование: О привлечении к ответственности по ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ за нарушение иностранным гражданином режима пребывания (проживания) в РФ» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Верховного Суда РФ от 06.11.2015 № 53-АД15-9 «Требование: О привлечении к ответственности по ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ за нарушение иностранным гражданином режима пребывания (проживания) в РФ, выразившееся в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в РФ и в уклонении от выезда из РФ по истечении срока пребывания» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В первом случае человек не привлекался к уголовной ответственности и имел постоянную работу. Во втором случае не работал и был судим. Соответственно, Судом были приняты противоположные решения, с учетом личности лица.

Необходимо отметить, что даже несмотря на постоянное проживание и положительные характеристики случаи выдворения все-таки бывают, причем высылка может осуществляться даже с угрозой жизни и здоровью мигранта, что представляется недопустимым. Можно только согласиться с мнением Владимира Федорова: «Неважно куда: на Украину, в Сомали, Афганистан, - человека, которому там грозит убийство, высылать нельзя»¹.

В этой связи необходимо поддержать мнение Е.А. Малышева, который предлагает внести изменения в части 2 и 3 статьи 3.10 КоАП РФ. Он считает, что «применять административное выдворение за пределы Российской Федерации в качестве меры административного наказания можно в отношении временно пребывающих и временно проживающих в Российской Федерации. А в отношении постоянно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства административное выдворение за пределы Российской Федерации не может применяться»². Подобные изменения в законодательстве исключат разночтения и субъективизм в принятии решения о высылке иностранного гражданина за пределы России.

Третьим видом санкций, применяемых за нарушения законодательства в сфере трудовой миграции, является приостановление деятельности лица, которое привлекает мигрантов к работе. Административное приостановление деятельности может применяться только в качестве основного административного наказания вместо предусмотренного в статьях 18.15, 18.16 и 18.17 административного штрафа.

¹ Депортация ополченцев. Почему Россия выдает Киеву защитников Донбасса. РИА Новости 31.03.2017 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ria.ru/society/20170331/1490376535.html> (дата обращения - 10.08.2018).

² Малышев Е.А. Регулирование внешней трудовой миграции административно-принудительными мерами: Монография. М., 2016. С. 155.

Порядок административного приостановления деятельности определен в статье 32.12 КоАП РФ. Приостановление может применяться не только к юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, но и к их филиалам, представительствам, структурным подразделениям, производственным участкам, а также к эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществлению отдельных видов деятельности (работ), оказанию услуг. Как правило, «административное приостановление деятельности применяется в том случае, когда оно будет для хозяйственного субъекта более строгим наказанием, чем штраф. Административное приостановление деятельности устанавливается в судебном порядке на срок от 14 до 90 дней. Оно может быть также досрочно прекращено по ходатайству предпринимателя»¹.

Необходимо отметить, что изменение административной ответственности за нарушение законодательства в сфере трудовой миграции, происходило в несколько этапов. Первые существенные изменения датируются 2006 годом, когда в состав КоАП РФ Федеральным законом от 05.11.2006 № 189-ФЗ были введены статьи 18.15, 18.16 и 18.17². До этого момента ответственность работодателя за незаконное привлечение к работе мигрантов фактически не была установлена.

Вторым этапом можно признать принятие в 2010 году Федерального закона от 19.05.2010 № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты РФ», который установил порядок выдачи иностранному гражданину разрешения на работу или патента. Этим же законом были внесены дополнения в статью 18.10 КоАП РФ, установившие ответственность иностранного гражданина за трудовую деятельность без патента, и в статью 18.15 КоАП РФ, установившие ответственность работода-

¹ Горобцова С.Е. Административное приостановление деятельности как вид административного наказания: Дис. канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. С. 12.

² О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства): Федеральный закон от 05.11.2006 № 189-ФЗ // Российская газета. № 251. 09.11.2006.

теля за прием на работу трудовых мигрантов без патента. Распространение на трудовых мигрантов патентной системы налогообложения явилось существенным шагом на пути выведения из тени миграционных потоков и узаконивания пребывания на территории России миллионов иностранных граждан. Учет мигрантов на основании патента значительно проще и прозрачнее, чем ранее применявшиеся разрешения на работу. Это объясняется персональным характером такого учета с индивидуальными обращениями трудовых мигрантов за получением патента и его продлением. Кроме того, указанным законом была введена норма, распространившая обязательную дактилоскопическую регистрацию на всех трудовых мигрантов, что также улучшило учет иностранных граждан.

Третий этап включает в себя усовершенствования законодательства в области административной ответственности в сфере трудовой миграции, осуществленные в период с 2013 по 2015 годы. Третий этап осуществлялся на основании Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия», который предусматривал, в том числе «подготовку и представление в установленном порядке проектов нормативных правовых актов, направленных на усиление административной и уголовной ответственности за нарушение требований миграционного законодательства РФ»¹.

Федеральным законом от 23.07.2013 № 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение» существенно усилена ответственность за совершение правонарушений на территории Москвы, Санкт-Петербурга, а также Московской и Ленинградской областей. Ответственность усилена, как для мигрантов, так и для работодателей, что представляется разумным, с учетом более высоких заработков в указанных регионах. Кроме того, подобные изменения в законодательство были обусловлены тем, что в данных регионах сконцентриро-

¹ Об обеспечении межнационального согласия: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 602 // Российская газета. № 102. 09.05.2012.

вано до 50 % трудовых мигрантов, приезжающих в Россию. Например, в 2017 году по данным Главного управления по вопросам миграции МВД России, в столицах и областях поставлено на миграционный учет 7 миллионов 194 тыс. человек, что составляет 45,7% от общего числа поставленных на миграционный учет. Причем, лиц впервые въехавших в Россию с целью въезда «работа» в 2017 году было 4 миллиона 854 тыс. человек, а из них были поставлены на учет в столичных агломерациях 2 миллиона 883 тыс. человек, что составляет более 59 %.

Кроме того, Федеральным законом от 23.07.2013 № 207-ФЗ усилена ответственность за повторные нарушения, предусматривающее обязательное выдворение за пределы Российской Федерации. Также установлен минимальный срок административного приостановления деятельности для юридических лиц, использующий труд незаконных мигрантов, в размере 14 суток (ранее использовалась норма «до девяносто суток»).

В соответствии с Федеральным законом от 21.07.2014 № 232-ФЗ в каждом субъекте РФ были созданы специальные учреждения для содержания мигрантов перед их высылкой за пределы России. Указанным законом установлен порядок пребывания иностранных граждан в данных учреждениях, закрепленный в Главе VI.1. «Содержание иностранного гражданина в специальном учреждении» Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Также Федеральным законом от 24.11.2014 № 357-ФЗ¹ в 2014 году в КоАП РФ введена статья 18.20 «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства срока обращения за выдачей патента», которая установила достаточно существенную санкцию для трудового мигранта в случае нарушения сроков обращения за патентом в размере от 10 до 15 тысяч рублей.

¹ О внесении изменений в статьи 18.10 и 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: Федеральный закон от 29.06.2015 № 199-ФЗ // Российская газета. № 145. 06.07.2015.

Федеральным законом от 29.06.2015 № 199-ФЗ трудовых мигрантов обязали извещать уполномоченные органы об изменениях в своей профессии, сроках работы, виду трудовой деятельности, должности и т.д. Одновременно были внесены дополнения в статьи 18.10 и 18.15, устанавливающие ответственность для мигранта и работодателя за невыполнение требования об извещении.

В результате можно констатировать, что изменения на третьем этапе были направлены выявление и устранение недостатков в законодательстве регулирующем трудовую миграцию и усиление ответственности мигрантов и работодателей за нарушение законодательства.

Таким образом, подводя итог проведенному анализу, можно сделать следующие выводы.

Административная ответственность за правонарушения в сфере миграции в целом и трудовой миграции, в частности, установлена в главе 18 КоАП РФ. Статьи, устанавливающие ответственность за административные правонарушения в сфере трудовой миграции, можно подразделить на две группы: устанавливающие административную ответственность для самих трудовых мигрантов (18.10, 18.20 и 18.8) и устанавливающие административную ответственность для работодателей мигрантов (18.15, 18.16, 18.17), а также лиц, осуществляющих их прием и размещение на территории России (18.9).

В настоящий момент применяется три вида административных санкций за нарушения законодательства в сфере трудовой миграции: административный штраф, административное выдворение и административное приостановление деятельности.

Основным видом санкций является административный штраф, который установлен в качестве административного наказания во всех вышеперечисленных статьях. Кроме того, к мигрантам может применяться административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. К работодателям, нанимающим на работу иностранных работников, может применяться административное приостановление де-

тельности. Для лиц, осуществляющих прием иностранных граждан и их регистрацию по месту жительства или постановку на учет по месту пребывания, установлена уголовная ответственность за фиктивную регистрацию или постановку на учет.

Проведенный анализ практики применения судами административного наказания в виде административного выдворения иностранного гражданина позволяет сделать предложение по изменению применения данного наказания. В настоящий момент административное выдворение применяется ко всем иностранным гражданам, вне зависимости от их статуса. Исключение сделано только для военнослужащих. Однако нам представляется, что применять административное выдворение можно только в отношении временно пребывающих и временно проживающих в России иностранных граждан. К постоянно проживающим в России иностранцам данный вид наказания применяться не должен. Это связано в основном с социально-экономическими причинами, поскольку большая часть таких мигрантов переехала в Российскую Федерацию для постоянного проживания, и находится в стадии оформления гражданства России. При этом зачастую это семейные люди, которым просто некуда обратно выдворяться. Кроме того, есть причины гуманитарного характера. Так, некоторые мигранты выдворяются в государства, где им грозит уголовное преследование или имеется угроза их жизни и здоровью. Например, передача ополченцев Донбасса в руки неонацистской власти на Украине фактически означает вынесение им смертной казни. Таким образом, применение данной меры к иностранным гражданам может привести к созданию сложных социальных или гуманитарных проблем. Для устранения данных ситуаций предлагается изложить пункт 3 статьи 3.10 КоАП РФ в следующей редакции:

«Административное выдворение за пределы Российской Федерации не может применяться к военнослужащим - иностранным гражданам и постоянно проживающим в Российской Федерации иностранным гражданам и лицам без гражданства».

За последние годы произошло существенное усиление административной ответственности за правонарушения в сфере трудовой миграции. Изменения осуществлялись в три этапа, причем ответственность была усилена, как для трудовых мигрантов, так и для их работодателей.

На первом этапе в 2006 году, была введена ответственность для работодателя за наем незаконных мигрантов, в виде административного штрафа до одного миллиона рублей штрафа за каждого незаконного мигранта или административного приостановления деятельности организации на срок до 90 суток. Это существенно уменьшило количество привлекаемых для трудовой деятельности нелегальных мигрантов.

На втором этапе в 2010 году была введена патентная система, которая предусматривает персональный личный учет трудовых мигрантов. Данное решение вывело существенную часть трудовых мигрантов из тени в правовое поле. Одновременно с патентной системой была введена ответственность как иностранных работников, так и работодателей за несоблюдение правил и сроков оформления, продления и использования патента.

На третьем этапе с 2013 по 2015 годы осуществлялось увеличение ответственности за нарушения в сфере трудовой миграции в столицах, введение обязательного выдворения иностранного гражданина за повторное нарушение миграционного законодательства, повсеместное создание специальных учреждений для содержания выдворяемых мигрантов, а также другие изменения по усовершенствованию системы административной ответственности в миграционной сфере.

В целом проведенные изменения в сфере административной ответственности за правонарушения в сфере трудовой миграции привели к значительному улучшению миграционной ситуации, упорядочению положения дел на рынке труда, росту доходов бюджетов и выводу из теневого сектора труда иностранных граждан. Таким образом, можно сделать вывод, что усиление административной ответственности за правонарушения в сфере трудовой миграции существенно улучшило ситуацию в данной сфере.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог анализу регулирования правового статуса трудового мигранта, мы можем сделать следующие выводы.

1. В российском законодательстве используется понятие иностранный работник, которое не совсем полно описывает феномен внешней трудовой миграции. Необходимо добавление в российское законодательство дефиниции «трудящийся-мигрант» - лицо, законно находящееся и на законном основании занимающееся трудовой деятельностью на территории России, гражданином которой оно не является и в которой постоянно не проживает.

Принятие Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы в 2018 году переориентирует политику России в сфере трудовой миграции на привлечение в нашу страну мигрантов на постоянное место жительства. Соответственно потребуются изменения миграционного законодательства, которые облегчат оформление документов для лиц, переезжающих в нашу страну, и усложнят для лиц, являющихся временными трудовыми мигрантами.

2. Формирование правовой политики Российской Федерации в сфере трудовой миграции осуществлялось в четыре этапа. На первом этапе с 1991 по 2002 годы было проведено начальное формирование российского миграционного законодательства с отменой советского законодательства о въезде в страну и выезде из нее российских граждан, а также о пребывании иностранных граждан в России. Была принята Федеральная миграционная программа - первый документ, определяющий политику государства в миграционной сфере.

На втором этапе с 2002 по 2006 годы осуществляется формирование межотраслевого института правового регулирования трудовой миграции. Приняты ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Концепция регулирования миграционных процессов в РФ, дополнения в КоАП РФ устанавливающие административную ответственность за

нарушение правил привлечения и использования в России иностранной рабочей силы, введен механизм квот на привлечение иностранных работников.

На третьем этапе с 2006 по 2010 годы осуществляется дальнейшая регламентация и учет трудовой миграции, совершенствование межотраслевого института правового регулирования трудовой миграции. Одновременно с упрощением правил получения разрешения на работу для иностранных работников повышается ответственность за нарушение порядка осуществления трудовой миграции и прием на работу незаконных мигрантов, а на мигрантов из стран СНГ распространяется квотирование и медицинское обследование.

3. Формирование правовой политики России в сфере трудовой миграции на современном (четвертом) этапе заключалось в продолжении совершенствования миграционного законодательства по четырем направлениям:

- улучшение условий и упрощение процедуры для определенных категорий иностранных работников – система патентов и преференции гражданам стран Евразийского Союза, а также Юго-Востока Украины;
- усиление ответственности, как самих мигрантов, так и их работодателей, за несоблюдение миграционного и трудового законодательства;
- детализация и унификация процедуры оформления на работу для иностранных граждан и лиц без гражданства – медицинское обследование на наркотики, СПИД и инфекционные болезни, экзамен по русскому языку, истории и российскому законодательству;
- организационно-правовые преобразования федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции – присоединение ФМС России к МВД России и принятие двух Концепций государственной миграционной политики от 2012 и 2018 годов.

4. Иностранцы работники в Российской Федерации подразделяются на две группы: те, кому необходимо получать разрешение на осуществление трудовой деятельности и те, кому разрешение не нужно. Иностранцы работники, которым необходимо получение разрешения на работу в России подразделяются на осуществляющих трудовую деятельность по разрешению на

работу или патенту, высококвалифицированных специалистов, студентов, работающих во время обучения, сотрудников коммерческих организаций из страны, члена ВТО и работников резидента свободного порта Владивосток.

Иностранные работники, которым не нужно получать разрешение, подразделяются на:

- граждан стран, членов ЕАЭС, постоянно или временно проживающих в России и участников программы по переселению соотечественников;
- иностранных граждан, въехавших в Россию от иностранного государства или компании (сотрудники посольств, работники иностранных юридических лиц, журналисты);
- студентов, медицинских, педагогических или научных работников, работающих в организациях, созданных образовательными или научными организациями;
- творческих работников, приехавших на гастроли в Россию до 30 суток;
- лиц, признанных беженцами или получивших временное убежище на территории России.

5. Анализ выявил два метода административно-правового регулирования внешней трудовой миграции – миграционный учет и квотирование. Целью их применения является сбалансирование рынка труда в каждом регионе страны. Миграционный учет осуществляется на основании заполнения иностранными гражданами миграционных карт и последующей регистрации по месту жительства или месту пребывания на основании заявления установленного образца. Персональные данные, собранные в процессе миграционного учета, хранятся в государственной информационной системе миграционного учета, оператором которой является МВД России.

Квотирование представляет собой определение количества иностранных граждан, приезжающих на основании визы, в каждом субъекте РФ, которым предоставляется разрешение на работу. Без квот выдаются разрешения на работу квалифицированным и высококвалифицированным работникам. Также предусмотрено квотирование разрешений на временное прожива-

ние иностранных граждан для каждого субъекта РФ. Для системы патентов не предусмотрено квотирование, однако существует механизм приостановления выдачи патентов на определенный срок.

Комплексное использование миграционного учета, двух систем квотирования и системы приостановки выдачи патентов позволяет с одной стороны, обеспечить необходимое количество работников в каждом субъекте РФ, а с другой стороны не создавать ситуацию социального недовольства местного населения присутствием иностранных рабочих.

6. Меры административного принуждения в сфере трудовой миграции подразделяются на четыре группы:

- меры административного предупреждения (проверка документов в пунктах пропуска, решение о закрытии въезда в Россию, о нежелательности пребывания (проживания), о сокращении срока временного пребывания, аннулирование разрешения на работу, аннулирование патента);
- меры административного пресечения (депортация и реадмиссия);
- меры административной ответственности (административный штраф, административное выдворение за пределы РФ, административное приостановление деятельности);
- принудительные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (к физическим лицам - административное задержание, личный досмотр, досмотр, изъятие вещей и документов; к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям - осмотр помещений, территорий и находящихся там вещей и документов, временный запрет деятельности).

Анализ позволил выявить три формы высылки нежелательного мигранта за пределы Российской Федерации: административное выдворение, депортация и реадмиссия. Первая форма является административным наказанием, а вторая и третья – мерами административного пресечения. Несмотря на юридические отличия все три формы высылки осуществляются аналогично и фактически не отличаются друг от друга.

7. Административная ответственность за правонарушения в сфере трудовой миграции подразделяется на две группы: статьи, устанавливающие административную ответственность для самих трудовых мигрантов (18.10, 18.20 и 18.8) и статьи, устанавливающие административную ответственность для работодателей мигрантов (18.15, 18.16, 18.17), а также лиц, осуществляющих их прием и размещение на территории России (18.9).

8. За последние годы произошло существенное усиление административной ответственности за правонарушения в сфере трудовой миграции, причем ответственность была усилена, как для трудовых мигрантов, так и для их работодателей. Изменения осуществлялись в три этапа. В 2006 году была введена ответственность для работодателя за не оформление иностранных граждан на работу в установленном порядке мигрантов.

В 2010 году была введена патентная система, которая упростила трудовым мигрантам оформление своего статуса, вывела существенную часть трудовых мигрантов из тени в правовое поле и снизила влияние на сферу трудовой миграции этнических преступных группировок.

С 2013 по 2015 годы осуществлялось увеличение ответственности за нарушения в сфере трудовой миграции в столицах, введение обязательного выдворения иностранного гражданина за повторное нарушение миграционного законодательства, повсеместное создание специальных учреждений для содержания выдворяемых мигрантов и другие изменения.

В целом усиление административной ответственности за правонарушения в сфере трудовой миграции привело к значительному улучшению миграционной ситуации, упорядочению положения дел на рынке труда, росту доходов бюджетов и выводу из теневого сектора труда иностранных граждан.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты:

Международные правовые акты:

1. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasiancommission.org/>, 05.06.2014.
2. Модельное соглашение о реадмиссии: Принято в г. Санкт-Петербурге 23.11.2012 Постановлением 38-12 на 38-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2013. № 57 (часть 1). С. 191 - 203.
3. Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей (Заключено в г. Санкт-Петербурге 19.11.2010) // Бюллетень международных договоров. № 6. июнь 2013.
4. Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии (Вместе с «Ходатайствами», «Списками документов», «Совместными заявлениями»): Заключено в г. Сочи 25.05.2006 // Бюллетень международных договоров. 2007. № 8. С. 42 - 61.
5. Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией: Заключено в г. Москве 06.03.1998 // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1998. № 1. С. 81 - 86.
6. Соглашение от 15.04.1994 (с изм. от 25.11.2005) «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» // Бюллетень международных договоров. № 2. февраль 1997.
7. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г. // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М., 1996. С. 492 - 515.

Нормативные правовые акты федерального уровня:

8. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
9. Кодекс административного судопроизводства РФ от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 19.07.2018) // Российская газета. № 49. 11.03.2015.
10. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 12.11.2018) // Российская газета. № 256. 31.12.2001.
11. О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях: Федеральный закон от 28.12.2016 № 490-ФЗ // Российская газета. № 1. 09.01.2017.
12. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О свободном порте Владивосток»: Федеральный закон от 13.07.2015 № 213-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Российская газета. № 153. 15.07.2015.
13. О внесении изменений в статьи 18.10 и 18.15 Кодекса РФ об административных правонарушениях и Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ»: Федеральный закон от 29.06.2015 № 199-ФЗ // Российская газета. № 145. 06.07.2015.
14. О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты РФ: Федеральный закон от 24.11.2014 № 357-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Российская газета. № 270. 27.11.2014.
15. О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования законодательства РФ, касающегося специальных учреждений в сфере миграции: Федеральный закон от 21.07.2014 № 232-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Российская газета. № 163. 23.07.2014.

16. О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: Федеральный закон от 05.05.2014 № 127-ФЗ // Российская газета. № 101. 07.05.2014.
17. О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ»: Федеральный закон от 20.04.2014 № 74-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // Российская газета. № 92. 23.04.2014.
18. О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Протокола о присоединении РФ к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.»: Федеральный закон от 28.12.2013 № 390-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // Российская газета. № 295. 30.12.2013.
19. О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статью 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: Федеральный закон от 28.12.2013 № 389-ФЗ // Российская газета. № 295. 30.12.2013.
20. О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»: Федеральный закон от 28.12.2013 № 386-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // Российская газета. № 295. 30.12.2013.
21. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2013 № 376-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // Российская газета. № 291. 25.12.2013.
22. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23.07.2013 № 224-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 30 (ч. I). Ст. 4057.
23. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение: Федеральный закон от 23.07.2013 № 207-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Российская газета. № 161. 25.07.2013.

24. О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и отдельные законодательные акты РФ в целях создания дополнительных благоприятных условий для обучения в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства: Федеральный закон от 23.07.2013 № 203-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Российская газета. № 161. 25.07.2013.
25. О ратификации Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей: Федеральный закон от 11.07.2011 № 186-ФЗ // Российская газета. № 153. 15.07.2011.
26. О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 19.05.2010 № 86-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Российская газета. № 109. 21.05.2010.
27. О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РФ»: Федеральный закон от 06.01.2007 № 2-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // Российская газета. № 1. 10.01.2007.
28. О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства): Федеральный закон от 05.11.2006 № 189-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Российская газета. № 251. 09.11.2006.
29. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 11.10.2018) // Российская газета. № 156. 20.07.2006.
30. О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам финансирования меропри-

ятий по содействию занятости населения: Федеральный закон от 10.01.2003 № 8-ФЗ (ред. от 06.12.2011) // Российская газета. № 4. 14.01.2003.

31. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 19.07.2018) // Российская газета. № 140. 31.07.2002.

32. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 11.10.2018) // Российская газета. № 159. 22.08.1996.

33. О занятости населения в РФ: Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 (ред. от 03.07.2018) // Российская газета. № 84. 06.05.1996.

34. О Государственной границе РФ: Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 (ред. от 03.07.2016) // Российская газета. № 84. 04.05.1993.

35. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.10.2018.

36. О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 (ред. от 15.05.2018) // // Собрание законодательства РФ. 11.04.2016. № 15. Ст. 2071.

37. Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию от 12.12.2013 // Российская газета. № 282. 13.12.2013.

38. Об обеспечении межнационального согласия: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 602 // Российская газета. № 102. 09.05.2012.

39. Об утверждении Концепции демографической политики РФ на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 09.10.2007 № 1351 (ред. от 01.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 15.10.2007. № 42. Ст. 5009.

40. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 28.09.2017) // Российская газета. № 50. 12.03.2004.

41. Об определении потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2018 год: Постановление Правительства РФ от 06.12.2017 № 1479 (ред. от 23.06.2018) // Собрание законодательства РФ. 11.12.2017. № 50 (Часть III). Ст. 7637.
42. Об установлении квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации на 2018 год: Распоряжение Правительства РФ от 22.11.2017 № 2581-р // Собрание законодательства РФ. 27.11.2017. № 48. Ст. 7279.
43. О порядке взаимодействия Министерства внутренних дел РФ и Федеральной службы безопасности РФ при реализации международных договоров РФ о реадмиссии: Постановление Правительства РФ от 19.11.2016 № 1220 // Собрание законодательства РФ. 28.11.2016. № 48 (часть III). Ст. 6780.
44. Об утверждении Правил проведения мониторинга ситуации на рынке труда Российской Федерации по субъектам Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 15.10.2015 № 1106 (ред. от 13.10.2017) // Собрание законодательства РФ. 26.10.2015. № 43. Ст. 5965.
45. О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства: Постановление Правительства РФ от 14.01.2015 № 12 (ред. от 13.10.2017) // Собрание законодательства РФ. 26.01.2015. № 4. Ст. 654.
46. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения»: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 298 (ред. от 30.03.2018) // Собрание законодательства РФ. 05.05.2014. № 18 (часть I). Ст. 2147.
47. Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел РФ или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ в форме принудительного выдворе-

ния за пределы РФ, депортации или реадмиссии: Постановление Правительства РФ от 30.12.2013 № 1306 (ред. от 17.06.2016) // Собрание законодательства РФ. 13.01.2014. № 2 (часть I). Ст. 130.

48. Об утверждении Правил подготовки предложений по определению потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в РФ на основании визы, утверждению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в РФ в целях осуществления трудовой деятельности, а также квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в РФ на основании визы, разрешений на работу: Постановление Правительства РФ от 12.09.2013 № 800 (ред. от 06.09.2016) // Собрание законодательства РФ. 23.09.2013. № 38. Ст. 4814.

49. О порядке взаимодействия Министерства внутренних дел РФ и Федеральной службы исполнения наказаний при реализации международных договоров РФ о реадмиссии: Постановление Правительства РФ от 19.07.2012 № 728 (ред. от 13.03.2017) // Российская газета. № 171. 27.07.2012.

50. О государственной информационной системе миграционного учета: Постановление Правительства РФ от 14.02.2007 № 94 // Собрание законодательства РФ. 2007. № 8. Ст. 1012.

51. О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ: Постановление Правительства РФ от 15.01.2007 № 9 (ред. от 26.10.2016) // Российская газета. № 17. 27.01.2007.

52. Об утверждении на 2007 г. квоты на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы: Постановление Правительства РФ от 15.11.2006 № 682 // Собрание законодательства РФ. 2006. № 47. Ст. 4912.

53. Об утверждении Положения о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 06.04.2005 № 186 (ред. от 07.12.2011) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1348.

54. О миграционной карте: Постановление Правительства РФ от 16.08.2004 № 413 (ред. от 06.05.2006) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 34. Ст. 3553.
55. О проставлении отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства: Постановление Правительства РФ от 30.06.2003 № 382 (ред. от 12.09.2016) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2805.
56. Об утверждении Правил определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 04.04.2003 № 193 (ред. от 07.07.2014) // Российская газета. № 70. 12.04.2003.
57. О порядке представления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 24.03.2003 № 167 (ред. от 25.05.2017) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 13. Ст. 1240
58. Об утверждении квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности: Постановление Правительства РФ от 30.10.2002 № 782 (ред. от 22.12.2006) // Российская газета. № 212. 06.11.2002.
59. Об утверждении Правил расходования средств на мероприятия по депортации либо административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации при невозможности установления приглашающей стороны: Постановление Правительства РФ от 24.10.2002 № 769 (ред. от 25.05.2017) // Российская газета. № 206. 30.10.2002.
60. О продлении срока реализации некоторых федеральных целевых и иных программ: Постановление Правительства РФ от 30.12.2000 № 1034 // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 183.
61. О Федеральной миграционной программе на 1998 - 2000 годы: Постановление Правительства РФ от 10.11.1997 № 1414 // Российская газета. № 229. 27.11.1997.

62. Об уточнении Федеральной миграционной программы: Постановление Правительства РФ от 03.08.1996 № 935 (ред. от 30.12.2000) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4177.
63. О приостановлении выдачи патентов на территории Калининградской области: Распоряжение МВД России от 25.05.2018 № 1/5841 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
64. Об утверждении Порядка принятия решения о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации: Приказ МВД России от 18.12.2017 № 933 (ред. от 28.06.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.01.2018.
65. О распределении по субъектам Российской Федерации утвержденных Правительством Российской Федерации на 2018 год квот на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу и приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности: Приказ Минтруда России от 15.12.2017 № 848н // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 29.12.2017.
66. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства: Приказ МВД России от 01.11.2017 № 827 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 24.01.2018.
67. Об утверждении форм заявлений, представляемых в связи с оформлением патента, его переоформлением, выдачей его дубликата или внесением изменений в сведения, содержащиеся в патенте: Приказ МВД России от 14.08.2017 № 635 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.09.2017.

68. Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции МВД России: Приказ МВД России от 15.04.2016 № 192 (ред. от 15.02.2018) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
69. Об утверждении перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан - квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по имеющейся у них профессии (специальности), на которых квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу не распространяются: Приказ Минтруда России от 28.05.2015 № 324н // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.06.2015.
70. Об утверждении Порядка оформления и выдачи заключения о привлечении и об использовании иностранных работников: Приказ Минтруда России от 24.10.2014 № 795н // Российская газета. № 18. 30.01.2015.
71. Об утверждении Порядка организации взаимодействия ФССП России, МИД России, ФМС России и ФСБ России по административному выдворению за пределы РФ иностранных граждан и лиц без гражданства в форме принудительного и контролируемого перемещения через Государственную границу РФ: Приказ Минюста России № 100, МИД России № 7509, ФМС России № 375, ФСБ России № 271 от 19.05.2014 // Российская газета. № 138. 24.06.2014.
72. О Типовом соглашении об информационном обмене сведениями в государственной информационной системе миграционного учета: Приказ ФМС РФ № 39, МВД РФ № 179, МИД РФ № 2619, Минкомсвязи РФ № 30, ФСБ РФ № 69, ФНС РФ № ММ-7-6/100 от 02.03.2009 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 18. 04.05.2009.
73. Об утверждении Инструкции об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства: Приказ ФСБ РФ от 23.12.2008 № 631 // Российская газета. № 30. 20.02.2009.

74. Об утверждении Порядка подготовки и рассмотрения предложений по определению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в РФ в целях осуществления трудовой деятельности: Постановление Минтруда РФ от 29.04.2003 № 23 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 15.09.2003. № 37.

Правовые акты, утратившие силу:

75. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (утратил силу) // Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

76. О правовом положении иностранных граждан в СССР: Закон СССР от 24.06.1981 № 5152-X (утратил силу) // Ведомости ВС СССР. 1981. № 26. Ст. 836.

77. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утв. Президентом РФ (утратила силу) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

78. О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики: Указ Президента РФ от 23.02.2002 № 232 (утратил силу) // Российская газета. № 37. 28.02.2002.

79. О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы Указ Президента РФ от 16.12.1993 № 2146 (утратил силу) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51. Ст. 4934.

80. О Федеральной миграционной программе: Указ Президента РФ от 09.08.1994 № 1668 (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 18. Ст. 2065.

81. О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в РФ: Указ Президента РФ от 07.10.1993 № 1598 (утратил силу) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3919.

82. О вопросах Федеральной миграционной службы» (вместе с «Положением о Федеральной миграционной службе»): Постановление Правительства РФ от 13.07.2012 № 711 (утратило силу) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 30. Ст. 4276.

83. О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 01.03.2003 № 256-р (утратило силу) // Собрание законодательства РФ. 10.03.2003. № 10. Ст. 923.

84. Об утверждении Положения о порядке выдачи разрешений на привлечение и использование иностранных работников в составе экипажей российских морских судов: Постановление Правительства РФ от 16.01.2003 № 21 (утратило силу) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 4. Ст. 324.

85. О Правительственной комиссии по миграционной политике: Постановление Правительства РФ от 21.06.2002 № 453 (утратило силу) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 26. Ст. 2596.

86. Правила пребывания иностранных граждан в СССР: Постановление Кабинета Министров СССР от 26.04.1991 № 212 (утратило силу) // СП СССР. - 1991. № 12-13. Ст. 55.

Законопроекты и проекты иных правовых актов:

87. О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан): Проект Федерального закона № 551845-7 (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 25.10.2018) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Материалы правоприменительной практики:

88. Постановление Верховного Суда РФ от 06.11.2015 № 53-АД15-9 «Требование: О привлечении к ответственности по ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ за нарушение иностранным гражданином режима пребывания (проживания) в РФ, выразившееся в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в РФ и в уклонении от выезда из РФ по истечении срока пребывания» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

89. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 08.10.2014 № 88-АД14-3 «Требование: О привлечении к ответственности по ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ за нарушение иностранным гражданином режима пребывания (проживания) в РФ» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

90. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

Научная и учебная литература:

91. Абашидзе А., Киселева Е. Рeadмиссия в отношениях России и ЕС // Обозреватель - Observer. М.: РАУ - Университет, 2004. № 2. С. 48-54.

92. Андриченко Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 5-15.

93. Андриченко Л.В. Проблемы правового регулирования реадмиссии // Журнал российского права. 2010. № 3. С. 18-30.

94. Андриченко Л.В. Развитие федерального законодательства в сфере трудовой иммиграции // Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции: Сб. науч. ст. / Под общ. ред. К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. М., 2009.

95. Бакшеева Ю.Н. Актуальные вопросы правового регулирования привлечения иностранных высококвалифицированных специалистов к трудовой деятельности в Российской Федерации // Миграционное право. 2013. № 4. С. 15-21.

96. Бахрах Д.Н. Вопросы системы административных наказаний // Полицейское право. 2008. № 1. С. 78-84.

97. Бобырев В.В. Законодательная деятельность - основа противодействия незаконной миграции // Миграционное право. 2008. № 1. С. 2-6.

98. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности / Российская академия правосудия. 2-е изд., испр. и доп. - М.: Норма, 2009. 432 с.

99. Горобцова С.Е. Административное приостановление деятельности как вид административного наказания: Дис. канд. юрид. наук. Воронеж, 2008.

100. Давлетгильдеев Р.Ш. К вопросу об определении понятия «внешняя трудовая миграция» в российском праве // Российский юридический журнал. 1997. № 4. С. 15-23.

101. Западнюк Е.А. Трудовая миграция населения и ее влияние на формирование современного рынка труда: Дис. канд. экон. наук. М., 2007.
102. Жильцова Ю.В. Правовое регулирование трудовых отношений работников-мигрантов: Дис. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002.
103. Жеребцов А.Н. Правовое регулирование миграционных отношений и генезис консервативной правовой миграционной политики Российской Федерации. - Краснодар: Изд-во «Кубанькино», 2007. 360 с.
104. Ефименко Е.А. Административное выдворение: законодательные нормы и реалии правоприменения (на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции) // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 4. С. 14-21.
105. Каплунов А.И. О классификации мер государственного принуждения // Государство и право. 2006. № 3. С. 5-13.
106. Катаева О.В. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: учебник / О. В. Катаева – Белгород: Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2018. – 219 с.
107. Кудашова И.В. Принятие решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации // Вестник Сибирского юридического института ФСКН России. 2013. № 1. С. 123-128.
108. Кудрявцева Л.В. Правовые меры привлечения высококвалифицированной рабочей силы в Россию из стран ближнего и дальнего зарубежья // Бизнес в законе. 2011. № 2. С. 158-160.
109. Малышев Е.А. Административно-правовой статус субъектов внешней трудовой миграции в Российской Федерации. СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2013. 168 с.
110. Малышев Е.А. Внешняя трудовая миграция в Российской Федерации: теория, история, административно-правовые методы государственного управления: Монография. М.: Юрлитинформ, 2015. 168 с.

111. Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: монография. М.: Юстицинформ, 2017. 240 с.
112. Малышев Е.А. Концептуальные основы правового регулирования в сфере внешней трудовой миграции в Российской Федерации: административно-правовой аспект // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 1. С. 36-41.
113. Малышев Е.А. Социальная и правовая характеристика внешней трудовой миграции в Российской Федерации: постановка проблемы // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 2. С. 82-86.
114. Малышев Е.А. Регулирование внешней трудовой миграции административно-принудительными мерами: Монография. М.: ИНФРА-М, 2016. 182 с.
115. Миграция населения: теория, политика: Учебное пособие / Под редакцией д-ра экон. наук, проф. О.Д. Воробьевой, д-ра экон. наук, проф. А.В. Топилина. М.: Экономическое образование, 2012. 364 с.
116. Никитенко И.В. Миграционный учет как основная форма государственного контроля над миграционными процессами // Российский следователь. 2009. № 7. С. 29-31.
117. Попов Л.Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров; Под ред. Л.Л. Попова. М., 2011.
118. Попова Н.Ф. К вопросу об административно-правовых формах и методах деятельности органов исполнительной власти // Вестник РГГУ. 2011. № 8. С. 47-55.
119. Переведенцев В.И. Постсоветская миграция населения России // Научно-просветительский и общественно-политический журнал «ЕВРАЗИЯ, народы, культуры, религии». 2002-2003. № 1-2(9-10).
120. Прусакова М.Г. Меры административного принуждения, применяемые к иностранным гражданам и лицам без гражданства // Бизнес в законе. 2010. № 4. С. 126-128.

121. Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 2012. 23 января.
122. Салищева Н.Г. Административная ответственность: вопросы теории и практики / Отв. ред. д. ю. н., проф. Н.Ю. Хаманева. М., 2004.
123. Семенова А.В. Административно-правовое регулирование реадмиссии в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2016. № 3. С. 44-46.
124. Словарь иностранных слов. Изд. 17, испр. М.: Рус, 1988.
125. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002.
126. Степаков С.Д. Административно-правовое регулирование трудовой миграции в Российской Федерации и странах Европейского союза: Сравнительно-правовой анализ: Дис. канд. юрид. наук. М., 2010.
127. Работник новой пробы // Российская газета. № 6133. 19.07.2013.
128. Россинский Б.В. Административная ответственность: Курс лекций / Б.В. Россинский. М., 2004.
129. Таскаева С.В. Государственное регулирование внешней трудовой миграции в субъекте Российской Федерации: Автореф. дис. канд. полит. наук. Чита, 2007.
130. Труд и занятость в России. 2013: Стат. сб. / Росстат.
131. Трыканова С.А. Институт квотирования в миграционной политике Российской Федерации: история и актуальные тенденции развития // Миграционное право. 2013. № 2. С. 19-22.
132. Тюнина И.И. Конституционно-правовой статус трудящихся-мигрантов в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Воронеж, 2007.
133. Тюрин В.А. К вопросу о понятии мер административного пресечения в системе административного принуждения // Административное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 65-67.
134. Федотовская Т.А. Современные миграционные процессы в Российской Федерации и их государственное регулирование // Проблемы правового регулирования миграционных процессов на территории Российской Федера-

ции. Аналитический вестник. № 9(209). Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2003.

135. Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», 2008. 336 с.

136. Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Динамика развития миграционного законодательства в современной России // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 12-14.

Интернет-ресурсы:

137. Голодец О.Ю. Отток кадров за рубеж - самая негативная тенденция на рынке труда в РФ // Официальный сайт Информационного агентства России «ТАСС» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://tass.ru/obschestvo/2056468> (дата обращения: 20.08.2018).

138. Депортация ополченцев. Почему Россия выдает Киеву защитников Донбасса. РИА Новости 31.03.2017 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ria.ru/society/20170331/1490376535.html> (дата обращения - 10.08.2018).

139. Доклад «О результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы за 2014 г. и плановый период 2015 - 2017 гг.». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://92.fms.gov.ru/upload/iblock/b26/doklad_2014_naplan2015_2017.pdf (дата обращения: 09.07.2018).

140. Сводки основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за 2011-2017 годы: Официальный сайт ГУВМ МВД России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/12162186/> (дата обращения – 09.07.2018).