

Руслан Алексеевич Долженко

(кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики, социологии труда и управления персоналом Алтайского государственного университета, г. Барнаул)

Кирилл Александрович Аксёнов

(магистр права, руководитель группы по работе с иностранным персоналом (International Assignment Team Leader) компании IBM EE/A, г. Москва)

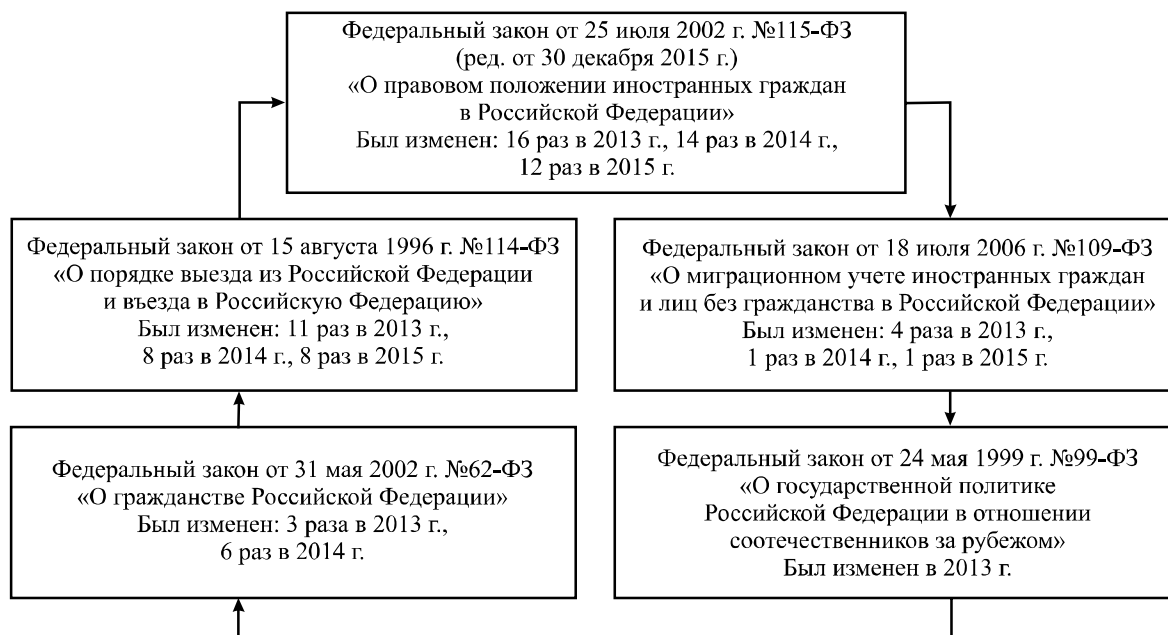
НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ ТРУДОВОЙ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ МИГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ключевые слова: трудовая миграция, миграционное законодательство, образовательная миграция, образование в России, правовое положение иностранных граждан.

Значимость трудовой миграции для экономики любой страны трудно переоценить. Иммигранты восполняют не только трудовые ресурсы, но и улучшают демографическую ситуацию в «депрессивных» регионах с убылью населения. Именно поэтому Правительство РФ утвердило Концепцию государственной миграционной политики до 2025 г. Государственные органы реализует обозначенные в ней задачи, в том числе касающиеся образовательной миграции. На рынке труда появляется все больше и больше иностранных учащихся, поскольку Правительство РФ увеличивает квоты на бюджетные места для иностранных студентов, реализуются программы обучения для соотечественников за рубежом и т.д. Все это обостряет значимость корректного законодательного регулирования

труда иностранцев, которое позволит использовать весь ресурс трудовой миграции.

Одним из симптомов наличия проблем в формулировках законов является тот факт, что за последние годы было принято большое количество изменений в них. Основной закон, регулирующий права иностранцев в России, а именно Федеральный закон №115-ФЗ от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан», меняется ежегодно по несколько раз. Помимо него в нашей стране используются и другие нормативные акты, в том или ином виде затрагивающие тему труда зарубежных работников, и в них тоже вносится большое количество корректировок. Взаимосвязь основных федеральных законов и количество изменений в них за 2013–2015 гг. представлены на рисунке.



Взаимозависимость законов в сфере миграции и количество изменений в период с 2013 по 2015 гг.

Как видно из рисунка, законодательство в этой сфере постоянно меняется, некоторые новеллы изменяют или вводят дополнительные статьи и понятия, а старые понятия и определения теряют силу. Это усложняет текст, ведет к появлению различий в стилистике и конфликтов с нормами смежных нормативных актов. Применение основного федерального закона №11-ФЗ также затруднено вследствие сложности следования его требованиям на практике. Ухудшает качество регулирования сферы трудовой миграции нехватка квалифицированных кадров в органах государственной службы, отсутствие необходимой инфраструктуры, логистики для выполнения всех обязательств сторон процесса, наличие проблемы отсутствия единого подхода к толкованию общих норм. Например, последняя проблема зачастую приводит к появлению несоответствий в подзаконных актах Федеральной миграционной службы и требованиях федеральных законов.

Кроме того, отличительной особенностью административного законодательства в сфере миграции (далее миграционное законодательство) является субъект закона – иностранные граждане и лица без гражданства. Данный субъект не так однороден, как может показаться на первый взгляд. Нормативные акты других стран закрепляют такие категории иностранцев, как неграждане иностранного государства (особенно распространенная категория в странах Балтийского региона), беженцы, переселяющиеся соотечественники, иностранные подданные, граждане непризнанных регионов и т.п. При этом все эти категории вынуждены соблюдать в России большое количество правил и ограничений, как результат, в большинстве случаев они не могут опротестовать нарушение своих прав ввиду срочности нахождения на территории России. При этом рассматриваемая сфера трудовых отношений находится под влиянием изменчивой политической конъюнктуры и сложных экономических тенденций, в результате чего требования практики и законодательство редко соответствуют друг другу. Примером подобной ситуации являются решения в отношении граждан Турции (запрет на наем турецких граждан в 2016 г. [1]) и показательные льготы в отношении граждан Беларуси (освобождение от экзамена на знание русского языка в 2016 г. [2]), установление

патентов на трудовую деятельность в 2015 г. введением ст. 13.5 в ФЗ 115-ФЗ в рамках вступления России в ВТО и т.д.

Несмотря на ослабление экономики в России и падение курса национальной валюты, мы наблюдаем постоянный приток иммигрантов. Так, согласно данным Росстата, за последние 4 года ежегодная разница между количеством прибывших и убывших составляет около 300 тыс. человек [3]. Стоит отметить, что в нашей стране также наблюдается определенный рост образовательной миграции.

Мы считаем, что нельзя добиться улучшения механизмов иммиграции в Россию путем использования методов исключительно юриспруденции или менеджмента, но можно за счет последовательного комбинирования различных методов. Цель данной работы – осветить проблемы, имеющиеся на текущий момент в сфере трудовой и образовательной миграции и предложить возможные пути их решения. Для достижения поставленной цели будут использованы преимущественно сравнительно-правовой метод и метод моделирования.

Рассмотрим три кейса иммиграции иностранца в Россию в рамках ситуации, в которую может попасть молодой иностранный гражданин (возраст от 20 лет и выше), планирующий приехать в Россию из СНГ (не из страны-члена ЕАЭС) и совмещать в дальнейшем обучение в российском вузе и работу. У него есть несколько потенциальных мест учебы, еще до момента въезда в Россию он отобрал ряд потенциальных работодателей. Оценим комбинации возможных решений и изменения его правового статуса в рамках Закона 115-ФЗ:

- учащийся очной формы образовательной организации, работающий по разрешению, выданному в порядке, предусмотренном ст. 13.4 Закона;

- работающий по патенту, выданному в порядке, предусмотренном ст. 13.2 Закона;

- соотечественник, временно проживающий на основании разрешения на временное проживание в порядке, предусмотренном ст. 6.1.

Заметим, что три подобных модели – это «*minimum minimumum*» в рамках рассматриваемого кейса, поскольку отечественное миграционное законодательство предполагает различные вариации статуса иностранца. В период пребывания (проживания) иностранный граж-

данин может стать высококвалифицированным специалистом (ст. 13.2 Закона), носителем русского языка (ст. 33.1 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»), может измениться его семейный статус, как результат – получение гражданства или вида на жительство. Учитывая современные тенденции глобализации, развития гибких форм занятости, в том числе дистанционной работы [4], и определенные жизненные ситуации, за период в несколько десятилетий статус подобного гражданина может многократно меняться на территории России. Однако рассмотрим предложенные нами модели.

Первая модель – трудоустройство иностранного учащегося в льготном порядке, предусмотренном ст. 13.4 ФЗ 115-ФЗ. В соответствии с указанной статьей работник может на льготных основаниях получить разрешение на работу, а работодатель имеет право принять такого работника в упрощенном порядке [5]. С теоретической стороны все довольно просто: все необходимые уведомительные процедуры, сопровождающие прием на работу, и последовательность приема на работу такого работника регламентируются в первую очередь ст. 68 и 327.2 ТК РФ. Проведем оценку найма работника по времени и ресурсам. Разрешение на работу оформляется в соответствии с законом в срок не более десяти рабочих дней (п. 10, ст. 13.4 ФЕЗ 115-ФЗ), однако на практике подобные сроки являются недостижимыми в силу перегруженности бюрократического аппарата МФЦ и УФМС. Кроме того, работодатель не может ориентироваться в своей деятельности на сроки, указанные в законе, потому что кандидату необходимо подготовить и предоставить в УФМС:

- справки об отсутствии ВИЧ и других инфекционных заболеваний, полученных в госучреждении или аккредитованном медицинском учреждении. Стоимость подобной услуги зависит от места ее получения, например, в клинике Help (г. Москва) в апреле 2016 г. она составляла 2350 руб. Необходимо понимать, что минимальное количество времени – это 1 рабочий день. Исходя из практики оформления документов, данная процедура займет в среднем 3 рабочих дня;

- полис добровольного медицинского страхования (ДМС), который покрывает первичную медико-санитарную помощь и специализиро-

ванную медицинскую помощь в неотложной форме. Стоимость ДМС значительно варьируется в зависимости от страховщика, однако мы должны понимать, что это если и не увеличивает расходы работодателя, то увеличивает траты работника; в плане временных рамок на оформление подобного полиса может потребоваться один рабочий день;

- подтверждение оплаты государственной пошлины за оформление разрешения на работу; по состоянию на апрель 2016 г. она составляла 3500 руб.;

- нотариально заверенный перевод паспорта; может быть осуществлен в течение одного рабочего дня;

- справку установленного образца из образовательного учреждения; получение данного документа в среднем потребует одного рабочего дня.

Подведем итог по первой модели трудоустройства: в силу необходимости прохождения всех инстанций прием на работу иностранного студента будет осуществлен на 16 рабочих дней дольше, чем студента – гражданина России, кроме того, эта процедура повлечет дополнительные расходы, минимум, от 3500 руб. до десятков тысяч рублей для работника. При этом работодатель будет брать на себя дополнительный риск нарушения правил привлечения иностранной рабочей силы, что негативно сказывается на его отношении к данной категории кандидатов [6]. Кроме того, налоговая ставка иностранных учащихся, как для стипендии, так и для заработной платы, установлена в зависимости от статуса резидента – от 30 до 13%. С одной стороны, обозначенные документы и регламенты необходимы для защиты национального рынка труда, с другой – выделенные сложности в оформлении зарубежных работников на практике превращают весь механизм в довольно бессмысленную конструкцию.

Вторая модель возможна исключительно для граждан из стран СНГ и связана с двумя факторами – обязанностью уплачивать ежемесячный налоговый платеж и необходимостью уведомить УФМС о первичном заключении контракта с работодателем. Причем, второе обязательство породило интересную практику «формального» уведомления: иностранец платит работодателю за контракт, по которому не

будет отработано ни одного дня, таким образом получая возможность работать нелегально в нескольких местах и не связывая себя дополнительными обязательствами перед работодателями. Получается, что данная категория работников является чрезмерно привилегированной по сравнению с теми, кто попадает под первую модель регулирования, и имеющей большее количество возможностей для фиктивного пребывания в России по сравнению с другими моделями [7]. Данная категория была введена в 2015 г. с целью реформирования устаревшей модели квотирования для крупных компаний, использующих труд мигрантов, но видится нецелесообразным выделение подобного вида документов, выступающих «миграционной индальгенцией» для иностранцев. Кроме того, налоговая ставка для подобных работников независимо от статуса установлена в размере 13% [8], что делает эту категорию значительно более привилегированной по сравнению, например, с иностранными студентами. И, наконец, можно выделить еще одно дополнительное преимущество данной модели по сравнению с первой: работодатель может нанять работника в день его прихода на работу. Поэтому с точки зрения скорости работодателю более привлекательна именно вторая модель.

Третья модель также вызывает определенные опасения, связанные с чрезмерными полномочиями должностного лица органов миграционной службы. Рассмотрим непосредственно формулировку закона. Закон дает следующее определение соотечественника: «Соотечественниками являются лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии. Соотечественниками также признаются лица и их потомки, проживающие за пределами территории Российской Федерации и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации, а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией; лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской Федерации, в том числе:

- лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства;

- выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства» [9].

Нам видится слишком размытым определение соотечественника на основании общности такого количества факторов, а также отсутствие четких, поддающихся измерению и оценке критериев. И мы находим неуместным отдельный пункт в Федеральном законе о гражданстве Российской Федерации, о котором заявители могут узнать сразу на этапе участия в программе, а именно: в случае если иностранные граждане и лица без гражданства, являющиеся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и члены их семей имеют регистрацию по месту жительства на территории субъекта Российской Федерации, выбранного ими для постоянного проживания в соответствии с указанной Государственной программой, они могут быть приняты в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных п. «а», «в» и «д» ч. 1 ст. 13 настоящего Федерального закона (в данном случае это касается проживания на территории РФ по виду на жительство и особому семейному статусу) [10].

Данная формулировка дает возможность ФМС субъекта России, участвующего в программе переселения, одобрять принятие в гражданство отдельных граждан.

Но предположим, что иностранный гражданин из нашей третьей модели не получил подобной привилегии. С этого момента он обязан проживать и осуществлять трудовую деятельность только в том регионе, где ему разрешено проживание, но на практике возможны ситуации, когда, получив разрешение на временное проживание, иностранный гражданин покинул субъект проживания для учебы в другом субъекте России. Является ли это нарушением? Ограничений на образование временно про-

живающих иностранных граждан в законе нет. Может ли временно проживающий иностранец работать дистанционно в подобном случае? Дистанционная работа не регулируется нормами миграционного права [11].

Таким образом, иностранный гражданин, прибывающий в Россию, оказывается в ситуации мифического богатыря из сказки: как минимум – три дороги, как минимум – три выбора, а количество переменных мешает действовать уверенно.

В свою очередь, вызывает сомнения, что работодатель будет заинтересован в подобном работнике, так как его трудоустройство может повлечь за собой следующие ключевые риски. В первую очередь, это риск штрафа в случае несоблюдения норм права (ст. 18.8–18.20 КоАП), во вторую – очевидный риск потери работника раньше запланированного срока. Иностранцы для отечественной организации в любой категории – это, как правило, временный работник. Соответственно, его мотивация к эффективному труду будет сильно зависеть от миграционного статуса. И тем не менее, как показывает практика, подобные работники необходимы. Особенно в условиях инновационной экономики, когда важен не просто ресурс, не обычный разнорабочий, а специалист, располо-

женный к творческой работе, имеющий навыки решения нестандартных задач, способный быть полезным для конкурентного преимущества компании.

В данной статье мы рассмотрели лишь малую часть вопросов, связанных с пребыванием иностранцев в России. Ключевой вывод работы состоит в том, что существующая система регулирования трудовой миграции иностранных граждан в нашей стране является чрезмерно громоздкой и требует скорейшей оптимизации. Мы считаем, что, устанавливая определенные требования для участников трудовых отношений с иностранными гражданами, законодатель должен предусматривать возможности реализации всех обязательств, учитывая практику использования трудовых ресурсов на рынке. Также мы считаем целесообразным создание экспертных групп для моделирования новелл в экспериментальном порядке для проверки защиты от обмана и симуляции выполнения требований закона и защиты законопослушных субъектов закона. Это позволит сократить количество новелл в законодательстве и не допустить ежегодного шокового состояния среди иностранцев и работодателей, рассматривающих возможности их трудоустройства.

Библиографический список

1. О перечне отдельных видов работ (услуг), выполнение (оказание) которых на территории Российской Федерации организациями, находящимися под юрисдикцией Турецкой Республики, а также организациями, контролируемые гражданами Турецкой Республики и (или) организациями, находящимися под юрисдикцией Турецкой Республики, запрещено : постановление Правительства РФ от 29 декабря 2015 г. №1457. – URL : <http://www.consultant.ru>.
2. О внесении изменения в ст. 15.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» : федеральный закон от 30 декабря 2015 г. №465-ФЗ. – URL : <http://www.consultant.ru>.
3. Общие итоги миграции населения Российской Федерации / Федеральная служба государственной статистики. – URL : http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/migr1.xls.
4. Володин, Е. Работник-иностранец в удаленном доступе / Е. Володин // Кадровик. Кадровое дело-производство. – 2012. – №6.
5. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федеральный закон от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ (ред. от 30 декабря 2015 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10 января 2016 г. – URL : <http://www.consultant.ru>.
6. Чистякова, Ю. Прием на работу иностранного студента / Ю. Чистякова // Трудовое право. – 2014. – №12. – С. 25–35.
7. Сувернева, А.И. Общие правила приема иностранцев на работу / А.И. Сувернева // Отдел кадров коммерческой организации. – 2016. – №3.
8. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. №117-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 9 апреля 2016 г.). Ст. 224. – URL : <http://www.consultant.ru>.

9. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом : федеральный закон от 24 мая 1999 г. №99-ФЗ (ред. от 23 июля 2013 г.). Ст. 1. – URL : <http://www.consultant.ru>.

10. О гражданстве Российской Федерации : федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 31 декабря 2014 г.). Пп. 7 ст. 14. – URL : <http://www.consultant.ru>.

11. Володин, Е. Указ. соч. – С. 135–141.

References

1. O perechne oddelnykh vidov rabot (uslug), vyipolnenie (okazanie) kotorykh na territorii Rossiyskoy Federatsii organizatsiyami, nahodyaschimisya pod yurisdiksiyey Turetskoy Respubliki, a takzhe organizatsiyami, kontroliruemymi grajdaniami Turetskoy Respubliki i (ili) organizatsiyami, nahodyaschimisya pod yurisdiksiyey Turetskoy Respubliki, zaprescheno : postanovlenie Pravitelstva RF ot 29 dekabrya 2015 g. №1457. – URL : <http://www.consultant.ru>.

2. O vnesenii izmeneniya v st. 15.1 Federalnogo zakona «O pravovom polozenii inostrannykh grajdan v Rossiyskoy Federatsii» : federalnyy zakon ot 30 dekabrya 2015 g. №465-FZ. – URL : <http://www.consultant.ru>.

3. Obschie itogi migratsii naseleniya Rossiyskoy Federatsii / Federalnaya sluzhba gosudarstvennoy statistiki. – URL : http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/migr1.xls.

4. Volodin, E. Rabotnik-inostranets v udalennom dostupe / E. Volodin // Kadrovik. Kadrovoe deloproizvodstvo. – 2012. – №6.

5. O pravovom polozenii inostrannykh grajdan v Rossiyskoy Federatsii : federalnyy zakon ot 25 iyulya 2002 g. №115-FZ (red. ot 30 dekabrya 2015 g.) (s izm. i dop., vstup. v silu s 10 yanvarya 2016 g. – URL : <http://www.consultant.ru>.

6. Chistyakova, Yu. Priem na rabotu inostrannogo studenta / Yu. Chistyakova // Trudovoe pravo. – 2014. – №12. – S. 25–35.

7. Suverneva, A.I. Obschie pravila priema inostrantsev na rabotu / A.I. Suverneva // Otdel kadrov kommercheskoy organizatsii. – 2016. – №3.

8. Nalogovyy kodeks Rossiyskoy Federatsii (chast vtoraya) ot 5 avgusta 2000 g. №117-FZ (s izm. i dop., vstup. v silu s 9 aprelya 2016 g.). St. 224. – URL : <http://www.consultant.ru>.

9. O gosudarstvennoy politike Rossiyskoy Federatsii v otnoshenii sootchestvennikov za rubejom : federalnyy zakon ot 24 maya 1999 g. №99-FZ (red. ot 23 iyulya 2013 g.). St. 1. – URL : <http://www.consultant.ru>.

10. O grajdanstve Rossiyskoy Federatsii : federalnyy zakon ot 31 maya 2002 g. № 62-FZ (red. ot 31 dekabrya 2014 g.). Pp. 7 st. 14. – URL : <http://www.consultant.ru>.

11. Volodin, E. Ukaz. soch. – S. 135–141.