

ВНЕШНЯЯ ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

© 2014 г. Галина Семеновна Скачкова¹

Краткая аннотация: в настоящей статье рассматриваются вопросы, связанные с правовым регулированием внешней трудовой миграции в России, проблемами и перспективами использования иностранной рабочей силы.

Annotation: the article describes issues related to labor regulation of external labor migration in Russia as well as problems and perspectives of the use of foreign labor power.

Ключевые слова: внешняя трудовая миграция, миграционная политика, квота, иностранные работники.

Key words: external labor migration, migration policy, quota, foreign employees.

Во всем мире в условиях глобализации и расширения международных связей, взаимозависимости экономики разных государств наблюдаются трансграничное перемещение и рост мобильности трудовых ресурсов, иначе говоря, трудовой миграции, что не обошло стороной и Российскую Федерацию. Согласно данным о количестве мигрантов по странам мира, опубликованном в докладе Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам, наша страна заняла 2-е место (около 11 млн чел.) после США (около 45.8 млн чел.)².

В ООН рост потока мигрантов не относят к негативным явлениям. По словам генерального секретаря ООН по экономическим и социальным вопросам У Хунбо, миграция открывает для людей новые возможности и помогает им преодолеть бедность. К тому же при надлежащем государственном управлении она «может внести важный вклад в социально-экономическое развитие».

В России к мигрантам отношение скорее негативное. По данным социологических опросов, 52% граждан России сомневаются в полезности мигрантов для страны. Большинство из них считают, что «гастарбайтеры» повышают уровень преступности и коррупции, «приезжают, чтобы нарушать законы, грабить, убивать и насиловать». Кроме того, 36% россиян недовольны тем, что мигранты отнимают рабочие места у коренного населения³.

Действительно, у внешней трудовой миграции есть как положительные, так и отрицательные стороны. Если речь идет о приезде нужных стране квалифицированных кадров, повышающих ее интеллектуальный потенциал, то это можно только приветствовать и поощрять.

Однако, к сожалению, для таких специалистов у нас пока явно недостаточно привлекательных факторов, поэтому к нам едут в массе своей не всегда достаточно образованные и квалифицированные работники, которые в силу тех или иных обстоятельств не смогли найти для себя работу на родине. Поэтому одна из основных причин широкого использования иностранной рабочей силы из стран ближнего зарубежья в приграничных регионах — ее экономическая выгодность.

Нехватка рабочих отдельных профессий и специальностей, а также нежелание местного населения выполнять некоторые виды работ (особенно низкооплачиваемых) являются, по мнению некоторых специалистов, первопричинами привлечения иностранных работников на российские

¹ Заведующая сектором трудового права и права социального обеспечения Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор (E-mail: gskachkova@mail.ru).

² Из 11 млн иностранных граждан, проживающих на территории России, 23% — граждане Узбекистана, 13.3% — Украины, более 10% — Таджикистана. 40% (4.2 млн чел.) из них прибыли с целями, не связанными с осуществлением трудовой деятельности. 1.5 млн чел. законно трудятся, получив разрешение на работу или купив патент. При этом, по данным ФМС России, около 30% от общего числа мигрантов превысили срок законного пребывания в России и проживают на территории России нелегально. Это касается граждан Узбекистана (почти 900 тыс. чел.), более 500 тыс. чел. — жители Украины, 400 тыс. чел. — жители Таджикистана (см.: Фомченков Т. Погостили да и остались // Росс. газ. 2013. 13 сент.).

³ См.: В мировом рейтинге ООН Россия заняла второе место по числу мигрантов // <http://www.km.ru> (Дата обращения: 6.10.2013 г.).

предприятия и в организации. Такая ситуация характерна практически для всех отраслей экономики, но чаще всего это имеет место для предприятий добывающей промышленности, строительства, сельского хозяйства.

Чиновники заявляют, что приезжие компенсируют недостаток рабочей силы и помогают развитию экономики. В свою очередь, предпринимателям выгодно неконтролируемая миграция, снижающая издержки на налоги и оплату труда, позволяющая при использовании дешевого труда “гастарбайтеров” уменьшать возможности местных жителей на рынке труда.

Поэтому многие специалисты относительно внешней трудовой миграции и ее перспектив высказывает противоположную чиновникам и бизнесменам точку зрения, считая, что приток мигрантов на самом деле тормозит модернизацию и повышение производительности труда, насаждая чуждые жителям России стандарты жизни и поведения⁴.

Несмотря на противоречивые оценки состояния привлечения в Россию иностранной рабочей силы, приходится констатировать, что применение в Российской Федерации труда с иностранным участием является одним из способов восполнения недостатка трудовых ресурсов и становится все более значимым фактором демографического, экономического и культурного развития страны⁵.

Поэтому необходимо использовать все имеющиеся у государства рычаги для эффективного применения труда иностранных граждан во всех отраслях экономики страны.

Как известно, внешняя трудовая миграция всегда подвергается государственному регулированию, целью которого являются достижение желательного для принимающей страны масштаба легальной иммиграции с уменьшением нелегального импорта рабочей силы, а также отбор работников нужных профессий и специальностей из общего потока потенциальных иммигрантов.

⁴ См.: Приток мигрантов тормозит экономические реформы в России, – мнение экспертов. Более половины жителей Российской Федерации хотят ограничить въезд гастарбайтеров // Новый Регион – Экономика (Публикации за 16.11.2012 г.) // <http://nr2.ru/economy/412755.html/print/> (Дата обращения: 1.10.2013 г.).

⁵ Согласно Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 (см.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 42. Ст. 5009), одной из основных задач этой политики является привлечение мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития с учетом необходимости их социальной адаптации и интеграции.

Достижение этой цели происходит с помощью различных средств, используемых государством, среди которых особое место отводится правовому регулированию трудовых отношений с участием иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – иностранные граждане, иностранцы).

Появление в начале 90-х годов нового для нашей страны законодательства по внешней трудовой миграции привело к широкому использованию таких понятий, как “международный труд”, “экспорт и импорт рабочей силы”, “внешняя трудовая миграция” и др.⁶, сформировав соответствующую нормативно-правовую базу.

Правовое регулирование в России внешней трудовой миграции базируется на общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации, а также и бывшего Союза ССР, являющихся в соответствии со ст. 15 Конституции РФ составной частью ее правовой системы.

Как субъект международного права, Россия должна соблюдать международные трудовые стандарты – определенную модель регулирования отношений социально-трудовой сферы на всех ее уровнях – общемировом, региональном и в рамках двух- и многостороннего межгосударственного сотрудничества путем заключения различных соглашений⁷.

Такие соглашения определяют численность мигрантов, в ряде случаев их возраст, пол, профессию, состояние здоровья и т.д. Россия имеет подобные соглашения в рамках СНГ, а также с другими государствами (Германией, Финляндией, КНДР, Францией и др.), определяющие порядок и масштаб трудовой миграции граждан, сроки и условия осуществления трудовой деятельности и т.д.

Основным нормативным правовым актом, определяющим статус иностранцев на территории России, в том числе и в области трудовых отношений, является Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” от 25 июля 2002 г.⁸ (далее – Федеральный закон о правовом положении иностранных граждан).

Осуществляя в установленном порядке трудовую деятельность в России, иностранец приоб-

⁶ См.: Киселев И.Я. Труд с иностранным участием (Правовые вопросы). М., 2003. С. 3.

⁷ См.: Крылов К.Д. Тенденции развития правовых стандартов политики в сфере труда. Дисс. (в форме науч. доклада) ... доктора юрид. наук. М., 2002. С. 9.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

рета статус иностранного работника: согласно ст. 2 данного Закона “иностранец – иностранный гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации и осуществляющий в установленном порядке трудовую деятельность”. Под трудовой деятельностью в Российской Федерации в этом Законе понимается их работа в России на основании трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг).

Таким образом, иностранцы во время пребывания в России могут в соответствии с положениями ст. 2 Федерального закона о правовом положении иностранных граждан осуществлять трудовую деятельность путем заключения одного из двух видов договоров.

Однако иностранцы могут заниматься в Российской Федерации и иными видами деятельности, как предусмотренными в упомянутом Законе, так и осуществляемыми на основе норм других федеральных законов, так как данный Закон не содержит ограничений по поводу отраслевой принадлежности трудовых отношений с участием указанных лиц.

Сказанное выше подтверждают и положения Закона РФ “О занятости населения в Российской Федерации” от 19 апреля 1991 г. (в ред. Федерального закона от 20 апреля 1996 г.)⁹. Согласно ст. 2 данного Закона иностранцы, законно находящиеся на территории России, могут заниматься различными видами деятельности, при выполнении которых граждане считаются занятыми, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами или международными договорами РФ.

В свою очередь, в ст. 6 этого Закона прямо указано на то, что законодательство Российской Федерации о занятости населения распространяется на иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

Поэтому можно сделать вывод: иностранцы могут заниматься самыми разными видами деятельности, при выполнении которых граждане считаются занятыми, при условии соблюдения указанных выше правил.

Законодательство Российской Федерации о правовом статусе работников-иностранцев базируется на положении ч. 3 ст. 62 Конституции РФ: иностранные лица пользуются правами наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случа-

ев, установленных федеральным законом и международным договором Российской Федерации.

Нельзя не обратить внимание на некоторое несоответствие между действующими нормативными правовыми актами Российской Федерации и международными документами в части определения понятия указанных выше лиц, поскольку в российском законодательстве не употребляются используемые в различных международных документах такие понятия, как “мигрант”, “трудоустроенный-мигрант”, “нелегальный мигрант” и т.д.

Представляется, что применяемое в законодательстве России понятие “иностранец” можно рассматривать как синоним понятия “трудоустроенный-мигрант”, используемого в конвенциях и рекомендациях МОТ, а также в других международных документах, в которых дается несколько определений трудоустроенного-мигранта, поскольку до настоящего времени не существует юридически точного его¹⁰.

Миграционная и демографическая ситуация в стране диктует необходимость принятия взвешенных мер для масштабного привлечения иностранной рабочей силы в целом в экономику России.

Однако российское законодательство, в том числе и законодательство о труде, не всегда адекватно реагирует на необходимость законодательного решения вопросов, возникающих, в частности, при регулировании трудовых отношений с участием иностранцев.

В Трудовом кодексе РФ как основном кодифицированном акте по регулированию трудовых отношений в России содержится разд. XII, посвященный особенностям регулирования труда отдельных категорий работников.

Среди них названы самые разные группы работников, в том числе и те, особенности правовой регламентации труда которых впервые нашли законодательное закрепление на уровне Кодекса (например, надомников, работников транспорта, педагогических работников, дистанционных работников и др.).

Вместе с тем в Трудовом кодексе РФ не закреплены особенности регулирования труда и иных категорий работников. Так, раскрывая в ст. 11 сферу действия трудового права, Трудовой кодекс РФ отмечает распространение его норм на трудовые отношения иностранных граждан и лиц без гражданства, однако в дальнейшем о них не упоминает, хотя особенности регулирования их труда

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1915.

¹⁰ См. подробнее: Скачкова Г.С. Труд иностранцев в России: правовое регулирование. М., 2006. С. 3–6.

установлены на уровне как федеральных законов, так и различных нормативных правовых актов подзаконного характера.

На регулирование миграционных процессов, механизмов и форм их реализации направлена и Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная Президентом РФ 13 июня 2012 г.¹¹

Положения данного документа должны обеспечить регулирование миграционных потоков, предупредить и пресечь нелегальную трудовую миграцию, обеспечить баланс прав и законных интересов коренного населения и трудящихся-мигрантов.

Свидетельством значения миграционной политики является одна из задач Государственной программы Российской Федерации “Содействие занятости населения”, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2012 г. № 2149-р¹², – привлечение иностранных работников в соответствии с потребностями экономики.

Совет Федерации Федерального Собрания РФ в постановлении “О состоянии миграционной политики в Российской Федерации и путях ее совершенствования” от 28 марта 2012 г.¹³ указал на то, что в сфере миграционной политики имеются серьезные проблемы, одной из которых является нарушение законодательства Российской Федерации иностранными гражданами. Наиболее распространенными стали нарушение срока пребывания, несоответствие цели въезда и незаконное осуществление трудовой деятельности.

По мнению ФМС России, нелегальная занятость иностранных граждан сохранит актуальность и в среднесрочном периоде. Поэтому наблюдающийся в последние годы количественный рост трудовой миграции в Россию требует более согласованной политики Российского государства для повышения эффективности борьбы с незаконной трудовой миграцией, масштабы которой весьма значительны¹⁴.

Нельзя не заметить, что данные из различных источников о масштабах нелегальной миграции в России, в том числе в г. Москву, весьма отличаются друг от друга. Разночтения в количестве нелегалов объясняются разными подходами в определении нелегальных мигрантов, поскольку нередко происходит смешение двух категорий: лиц, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, и лиц, прибывших законно, но работающих без разрешения миграционной службы.

Так, большинство “гастарбайтеров” из Молдавии, Таджикистана, Украины приехали законно, но незаконно трудятся. В то же время такие представители дальнего зарубежья, как вьетнамцы и афганцы, остаются в России, въехав по туристической визе. Статистика показывает: на одного законно оформленного работника-иностранца приходится 15–20 нелегалов.

Известно, что страны-реципиенты, защищая национальный рынок труда, применяют различные виды ограничений (уровень образования, возраст и состояние здоровья, по политическим мотивам и проч.) на въезд трудовых иммигрантов.

В принимающих странах могут действовать профессиональные и отраслевые ограничения на использование иностранной рабочей силы в форме явных запретов или путем установления приоритетных видов деятельности, где может использоваться труд иностранцев.

В России для иностранцев значительное количество явных запретов на профессии содержится в п. 1–5 ст. 14 Федерального закона о правовом положении иностранных граждан: государственная и муниципальная служба; некоторые должности в сфере гражданской авиации; в составе экипажа военного корабля или судна, плавающего под флагом России; на объектах и в организациях, связанных с обеспечением безопасности Российской Федерации, и др.

При этом в п/п. 6) п. 1 ст. 14 Федерального закона о правовом положении иностранных граждан говорится о том, что иностранец не имеет права заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск к которым ограничен федеральным законом. Данная норма является отсы-

Департамента, легально работают 350–380 тыс. трудовых мигрантов. Однако, по данным ФМС России, реально представленных трудовых договоров на работу иностранцев у физических лиц не больше одного десятка (см.: На московской базе ОМОН и ФМС задержали 250 граждан Вьетнама с автоматом Калашникова // <http://www.newsru.com/crime/08jul2013/omonarst250vietmsk.html> (Дата обращения: 7.10.2013 г.)).

¹¹ См.: <http://www.kremlin.ru> (Дата обращения: 2.10.2013 г.).

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 2012. № 48. Ст. 6736.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2012. № 14. Ст. 1574.

¹⁴ По оценкам ФМС России, сегодня в Российской Федерации проживают около 5 млн нелегальных трудовых мигрантов. Независимые эксперты, ориентирующиеся на объем денежных переводов из России в страны – “доноры” рабочей силы, полагают, что их примерно в два раза больше. По данным 2012 г., Департамент труда и занятости населения Москвы выдал иностранным гражданам около 100 тыс. разрешений на работу и 110,5 тыс. патентов на работу у физических лиц. Всего же в Москве, по данным

лочной к федеральным законам, устанавливающим подобного рода ограничения.

В большинстве своем это требование соблюдается путем установления федеральными законами особых правил при осуществлении отдельных видов деятельности – адвокатской¹⁵ и архитектурной¹⁶, в области племенного животноводства¹⁷ и др.

Ограничения для иностранцев на занятие некоторыми видами деятельности появляются и в случае необходимости получать специальное разрешение¹⁸ или соблюдать особый порядок для въезда на определенные территории страны¹⁹.

В то же время в Федеральном законе о правовом положении иностранных граждан содержатся и иные правила. Имеются в виду правовые нормы об упрощенном порядке оформления трудовых отношений с некоторыми категориями иностранцев, если они, например, прибыли в Россию в порядке, не требующем получения визы (ст. 13.1); являются высококвалифицированными специалистами и членами его семьи (ст. 13.2); работают у физических лиц с получением патента (ст. 13.3), т.е. эти лица имеют определенные преимущества в осуществлении трудовой деятельности на территории РФ по сравнению с прочими иностранцами, не соответствующими таким требованиям.

Особое значение имеет указание в ст. 13 Федерального закона о правовом положении иностранных граждан на круг лиц, относительно которых действуют установленные законодательством Российской Федерации общие правила для вступления в трудовые отношения на территории Российской Федерации (с учетом, конечно, их трудового правового статуса в целом), предусмотренные в п. 4, либо специальные правила с упрощенным порядком оформления привлечения к трудовой

деятельности, устанавливаемые данным Законом (п. 4.8)²⁰ или другими федеральными законами (п. 4.3, п. 4.4)²¹.

С учетом особенностей региональных экономических связей уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти может устанавливать случаи осуществления трудовой деятельности: 1) иностранным гражданином, временно пребывающим в России, – вне пределов субъекта РФ, на территории которого ему выдано разрешение на работу; 2) иностранным гражданином, временно проживающим в Российской Федерации, – вне пределов субъекта РФ, на территории которого ему разрешено временное проживание²².

Весьма жестким методом государственного регулирования внешней трудовой миграции является количественное и качественное квотирование, т.е. законодательное установление максимальной доли иностранной рабочей силы в рамках экономики в целом или по отдельным отраслям, профессиям, регионам страны с установлением иногда квот на въезд иностранцев из определенных стран.

Согласно ст. 18.1 Федерального закона о правовом положении иностранных граждан Правительство РФ ежегодно определяет потребность в привлечении иностранных работников, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, с учетом политической, экономической, социальной и демографической

¹⁵ См.: ст. 2 Федерального закона “Об адвокатской деятельности” от 31 мая 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

¹⁶ См.: ст. 3.1 Федерального закона “Об архитектурной деятельности” от 17 ноября 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4473.

¹⁷ См.: ст. 3.1 Федерального закона “О племенном животноводстве” от 3 августа 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 32. Ст. 3199.

¹⁸ См.: постановление Правительства РФ “Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые требуется специальное разрешение” от 11 октября 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 41. Ст. 3995.

¹⁹ См.: постановление Правительства РФ “Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан” от 4 июля 1992 г. // Собрание актов постановления Правительства РФ. 1992. № 2. Ст. 37.

²⁰ См., например: постановление Правительства РФ “Об утверждении перечня научных и инновационных организаций, которые имеют право приглашать в Российскую Федерацию иностранных граждан в качестве научных работников или преподавателей для занятия научно-исследовательской или преподавательской деятельностью без разрешения на привлечение и использование иностранных работников” от 6 февраля 2012 г. // Собрание законодательства РФ. 2012. № 7. Ст. 874.

²¹ См.: Федеральный закон “Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 1 декабря 2007 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6071; Федеральный закон “Об инновационном центре “Сколково” от 28 сентября 2010 г. // Собрание законодательства РФ. 2010. № 40. Ст. 4970.

²² См.: приказ Минздравсоцразвития России “Об установлении случаев осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином или лицом без гражданства, временно пребывающими (проживающими) в Российской Федерации, вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу (разрешено временное проживание)” от 28 июля 2010 г. // Росс. газ. 2010. 17 сент.

ситуации, а также в целях оценки эффективности использования иностранной рабочей силы.

Так, постановлением Правительства РФ “Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2013 год” от 3 ноября 2012 г.²³ потребность в привлечении в Россию на 2013 г. иностранных работников определена в количестве 1 745 584 чел.

Установлено, что реализация такой потребности в привлечении в Россию иностранных работников осуществляется в соответствии с распределением по приоритетным профессионально-квалификационным группам согласно приложению к данному документу²⁴.

На 2013 г. утверждены также и квоты на выдачу иностранным гражданам: 410 126 приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности; 1 745 584 разрешения на работу.

Данные цифры практически соответствуют уровню 2012 г.²⁵

Подготовка предложений по определению потребности в привлечении иностранных работ-

ников, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, утверждению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Россию в целях осуществления трудовой деятельности и квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу осуществляется Минтрудом России.

Минтруд России готовит такие акты согласно предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов РФ на основании потребности в привлечении иностранных работников²⁶.

В целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан России, а также в целях решения иных задач внутренней и внешней политики государства Правительство РФ вправе устанавливать квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу как на территории одного или нескольких субъектов РФ, так и на всей территории РФ.

Формирование квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу, распределение указанной квоты по субъектам РФ и профессионально-квалификационным группам, увеличение или уменьшение размера указанной квоты и установление ее резерва осуществляются Минтрудом России²⁷.

²³ См.: Собрание законодательства РФ. 2012. № 46. Ст. 6345.

²⁴ В числе приоритетных профессионально-квалификационных групп названы: руководители учреждений, организаций и предприятий и их структурных подразделений (служб) – 74 601 чел.; специалисты в области естественных и инженерных наук – 23 328 чел.; специалисты среднего уровня квалификации физических и инженерных направлений деятельности – 16 866 чел.; средний персонал в области финансово-экономической, административной и социальной деятельности – 22 344 чел.; работники сферы индивидуальных услуг и защиты граждан и собственности – 52 971 чел.; продавцы, демонстраторы товаров, натурщики и демонстраторы одежды – 8265 чел.; квалифицированные работники товарного сельскохозяйственного производства, лесного и охотничьего хозяйств, рыбоводства и рыболовства, имеющие рыночную ориентацию – 105 273 чел.; рабочие, занятые на горных, горно-капитальных, строительно-монтажных и ремонтно-строительных работах – 583 267 чел.; рабочие металлообрабатывающей и машиностроительной промышленности – 108 274 чел.; другие профессии квалифицированных рабочих крупных и мелких промышленных предприятий – 84 041 чел.; операторы, аппаратчики и машинисты промышленных установок – 44 418 чел.; операторы, аппаратчики, машинисты и слесари-сборщики стационарного оборудования – 73 008 чел.; водители и машинисты подвижного оборудования – 123 046 чел.; неквалифицированные рабочие, общие для всех отраслей экономики, – 366 649 чел.; иные профессионально-квалификационные группы – 59 233 чел.

Итого: 1 745 584 чел.

²⁵ См.: постановление Правительства РФ “Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2012 год” от 3 ноября 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 46. Ст. 6515.

²⁶ См.: постановление Правительства РФ “Об утверждении Правил подготовки предложений по определению потребности в привлечении иностранных работников, утверждению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу” от 12 сентября 2013 г. // Собрание законодательства РФ. 2013. № 38. Ст. 4814.

²⁷ См.: приказы Минтруда России от 30 ноября 2012 г.: “О распределении по субъектам Российской Федерации утвержденной Правительством Российской Федерации на 2013 год квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу” и “О распределении по субъектам Российской Федерации утвержденной Правительством Российской Федерации на 2013 год квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности”, которыми квоты распределены по субъектам Федерации (см.: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/migration/99> (Дата обращения: 7.10.2013 г.)).

Приказом Роструда “Об утверждении уточненных сведений о рабочих местах, на которые предполагается привлечение иностранных работников в 2013 году” от 24 декабря 2012 г. утвержден перечень рабочих мест, на которые предполагается привлечение иностранных работников в 2013 г. (см.: <http://www.rostrud.ru>).

Указанные выше квоты могут устанавливаться в зависимости от профессии, специальности, квалификации иностранных граждан, страны их происхождения, а также в зависимости от иных экономических и (или) социальных критериев с учетом региональных особенностей рынка труда.

При этом следует иметь в виду, что указанные квоты не распространяются на иностранных граждан – квалифицированных специалистов, трудоустривающихся по имеющейся у них профессии (специальности) в соответствии с перечнем таких профессий (специальностей, должностей)²⁸.

Система квотирования, ограничивающая количество иностранных работников, не распространяется и на патенты. Особенностью данного механизма является то, что иностранные граждане, получившие патент, уплачивают налог на доходы физических лиц (НДФЛ) в особом порядке (ст. 227.1 Налогового кодекса РФ).

Как считают в ФМС России, практика получения иностранцами патента вполне себя оправдала. Так, каждый год на 1 млн уменьшается число незаконно работающих. За неполные три года поступление в региональные бюджеты составило более чем 10.5 млрд руб.²⁹

Правительство РФ вправе ежегодно с учетом региональных особенностей рынка труда и необходимости в приоритетном порядке трудоустройства граждан РФ устанавливать допустимую долю иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность как на территории одного или нескольких субъектов РФ, так и на всей территории России.

При установлении указанной допустимой доли Правительство РФ определяет срок приведения в соответствие с ней хозяйствующими субъектами численности используемых иностранных работников. Такой срок устанавливается с учетом необходимости соблюдения работодателями порядка расторжения трудового договора, установленного трудовым законодательством Российской Федерации. Например, ежегодно устанавливается допустимая доля иностранных работников, ис-

пользуемых хозяйствующими субъектами в сфере розничной торговли и в области спорта³⁰.

Существующая в России система квотирования иностранной рабочей силы часто подвергается справедливой критике с предложениями вплоть до ее отмены. Как отмечают многие специалисты, механизм установления квот крайне несовершенен – как правило, они “берутся с потолка”. К тому же квоты рассчитаны главным образом на крупные предприятия, поскольку работодатель должен подавать заявку весной предшествующего года. Пользуются рабочей силой мигрантов в основном представители мелкого и среднего бизнеса, отсеять нередко завышенные лишние заявки которых не всегда могут органы ФМС России³¹.

В то же время квоты – это регулирующий механизм, и он обязательно должен быть. Иначе могут возникнуть серьезное давление на рынок труда и даже угроза национальной безопасности в регионах страны с высоким уровнем безработицы, куда могут прийти иностранцы³².

Наряду с миграционным учетом иностранцев³³ в России осуществляется также федеральный государственный контроль (надзор) не только за пребыванием и проживанием иностранцев в Российской Федерации, но и за трудовой деятельностью иностранных работников на территории России.

Согласно ст. 32 Федерального закона о правовом положении иностранных граждан предметом проверки является соблюдение работодателем, заказчиком работ (услуг), принимающей (приглашающей) стороной норм, установленных настоящим Законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ в сфере миграции.

²⁸ См.: приказ Минтруда России “Об утверждении перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан – квалифицированных специалистов, трудоустривающихся по имеющейся у них профессии (специальности), на которых квоты на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации не распространяются, на 2013 год” от 3 декабря 2012 г. // Росс. газ. 2012. 26 дек.

²⁹ См.: *Фалалеев М.* Машина взяток не берет // Росс. газ. 2003. 14 июня.

³⁰ См., например: постановление Правительства РФ “Об установлении на 2013 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли и в области спорта на территории Российской Федерации” от 1 декабря 2012 г. // Собрание законодательства РФ. 2012. № 50 (Ч. 6). Ст. 7061; Информационное письмо Минтруда России “О допустимой доле привлечения иностранных работников” от 15 января 2013 г. // СПС “КонсультантПлюс”.

³¹ См.: *Рыбникова И.* Мигрант на продажу // Росс. газ. 2013. 28 мая.

³² См.: *Грицюк М.* В России могут отменить квоты на гастарбайтеров // <http://www.rg.ru/2011/04/05/kvota.html> (Дата обращения: 3.10.2013 г.).

³³ См.: Федеральный закон “О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации” от 18 июля 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

В случае если иностранный работник нарушил условия трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), разрешение на работу может быть по ходатайству работодателя или заказчика работ (оказание услуг) аннулировано ФМС России или его территориальным органом (п. 12 ст. 32).

Таким образом, у Российского государства есть немало “рычагов” воздействия на действующую

систему управления внешней трудовой миграцией, обеспечивая тем самым приведение ее в соответствие с задачами нового модернизационного этапа развития страны. И в целях реализации такой политики следует использовать все имеющиеся в распоряжении государства методы регулирования внешней трудовой миграции, совершенствуя порядок и условия их применения.