

РОЛЬ СОВРЕМЕННЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ
МЕХАНИЗМОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ
В РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О. В. Катаева

*Белгородский юридический институт МВД России
имени И. Д. Путилина*

Поступила в редакцию 21 января 2016 г.

Аннотация: рассматривается роль современных административно-правовых и организационных механизмов регулирования миграции в Российской Федерации как условий эффективной реализации государственной миграционной политики. Делается вывод о необходимости дальнейшего совершенствования механизмов регулирования миграционных потоков.

Ключевые слова: миграционные процессы, миграционная политика, рыночная экономика, квотирование привлечения иностранной рабочей силы, безвизовый режим, патент.

Abstract: the article is devoted to the following issues: a role of modern administrative and legal, and organizational mechanisms of migration regulation in the Russian Federation as the conditions of the effective realisation of the state migration policy. It is drawn a conclusion that the further improvement of mechanisms of the migration regulation is necessary.

Key words: migration process, migration policy, market economy, fixing quota on foreign man power, visa-free regime, patent.

Устойчивое развитие современного общества во многом определяется его административно-правовой и социально-политической реальностью, что обуславливает необходимость проведения эффективной государственной миграционной политики.

Глубоко продуманная, четко сформулированная миграционная стратегия сегодня является залогом благосостояния страны, напротив, ошибки и просчеты в данной области приводят к самым непредсказуемым результатам. Опасные последствия исламизации Европы наглядно говорят о необходимости создания оградительных механизмов движения в сторону наших границ огромных потоков мигрантов, прежде всего экономических, правовых, таможенных и т.д.¹, в целях реализации селективного подхода к миграции.

В настоящее время на фоне глубочайшего миграционного кризиса в ряде европейских государств миграционная обстановка в России выглядит гораздо благополучнее, вместе с тем масштабы миграционных потоков, их направление и структура, а также качественный состав мигран-

¹ См.: Деулин Д. В. Экспорт мультикультурности как итог глобальной миграционной политики // Миграционное право. 2011. № 4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тов не отвечают текущим и стратегическим национальным интересам России².

Отечественными учеными отмечается, что, несмотря на постепенную нормализацию в Российской Федерации миграционной обстановки, в этой сфере сохраняется ряд острых проблем. Так, по-прежнему актуальна проблема незаконной миграции и связанные с ней теневая экономика, преступность мигрантов, социальная напряженность. Требуют дальнейшего совершенствования процедуры получения иностранными гражданами разрешений на работу и патентов, а также вопросы противодействия их уклонению от уплаты налогов и штрафов³.

Сложившаяся ситуация свидетельствует о том, что современные административно-правовые механизмы регулирования миграции не в полной мере соответствуют достижению целей, задекларированных в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.⁴, а именно: обеспечению национальной безопасности Российской Федерации, максимальной защищенности, комфортности и благополучия населения Российской Федерации, стабилизации и увеличению численности постоянного населения Российской Федерации, содействию обеспечения потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей⁵. В качестве одной из основных причин данной проблемы видится отсутствие четко определенных количественных параметров миграции.

Для реализации положительного потенциала, заложенного в миграционных процессах, система управления ими в Российской Федерации должна быть модернизирована⁶. Так, в миграционной стратегии государства должны быть четко определены приоритеты стран исхода мигрантов и их качественные характеристики. При этом «государство должно не только устанавливать нижние границы необходимых ей масштабов привлечения мигрантов на постоянное жительство, но и определять этнические и страновые приоритеты, как это делается многими государствами»⁷.

² См.: Гришанова А. Г., Красинец Е. С. Трудовая миграция и миграционная политика в современном российском обществе // Миграционное право. 2014. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Рыжкова А. Н. Административно-правовое регулирование трудовой миграции // Административное право и процесс. 2015. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года : утв. Президентом РФ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Там же.

⁶ См.: Бессонова В. В., Кошелев М. С. Правовая адаптация мигрантов как одно из направлений государственной миграционной политики России // Миграционное право. 2013. № 4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Балашова Т. Н. Проблемы развития миграционной политики Российской Федерации в сфере трудовой миграции на современном этапе // Там же. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Основной приоритет должен принадлежать бывшим соотечественникам, проживающим за рубежом, создание условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства которых является одной из задач государственной миграционной политики⁸.

Практика применения миграционного законодательства Российской Федерации показывает необходимость использования более взвешенного и экономически обоснованного подхода, базирующегося на точных оценках экономической потребности в различных категориях мигрантов с учетом уровня их знаний и квалификации, привлечения в Россию квалифицированных легальных трудовых ресурсов, способных внести свой вклад в социально-экономическое развитие страны⁹.

В то же время некоторыми специалистами по рынкам труда высказываются мнения о том, что в условиях рыночной экономики нет никаких методов, чтобы определить, сколько и какой иностранной рабочей силы рынок труда потребует через год и даже в текущем году. Ситуация очень динамичная, ее невозможно предвидеть в деталях и транслировать в некий инструмент регулирования¹⁰.

Действительно, в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. отмечается несовершенство действовавшей системы квотирования, поскольку она предполагала излишне длительные сроки рассмотрения заявок работодателей, а также не обеспечивала привлечение иностранных работников на рабочие места в соответствии с заявленной потребностью работодателей¹¹.

В научной среде механизм квотирования иностранной рабочей силы и процедур проведения заявочной кампании также подвергался серьезной критике, как не позволяющий «рассматривать квоты в качестве сколько-нибудь надежного индикатора потребностей российской экономики в трудовых мигрантах»¹².

В связи с этим организационно-правовое регулирование института квотирования в Российской Федерации было достаточно серьезно пересмотрено. Так, с 1 января 2015 г. ранее действовавший механизм квотирования при привлечении к трудовой деятельности на территории страны иностранных граждан, прибывших в порядке, не требующем получения визы, заменен на разрешительный порядок. Иностранные граждане указанной категории получили право осуществлять трудовую деятельность в России на основании патента не только у физических

⁸ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

⁹ См.: Скачкова Г. С. Трудовая деятельность иностранцев в России в контексте миграционной политики Российского государства // Миграционное право. 2013. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ См.: Трыканова С. А. Институт квотирования в миграционной политике Российской Федерации : история и актуальные тенденции развития // Там же.

¹¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

¹² Трыканова С. А. Указ. соч.

лиц, как было ранее, но и в организациях или у индивидуальных предпринимателей¹³.

Этот демократический шаг освобождает мигрантов, прибывающих в страну в безвизовом режиме, от прохождения ряда бюрократических процедур при трудоустройстве. Одновременно значительно возросли требования, предъявляемые к трудовым мигрантам данной категории, а также усилились меры ответственности за нарушение установленных правил.

Так, документы для получения патента иностранный гражданин должен лично или через уполномоченную субъектом РФ организацию подать в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции в течение 30 календарных дней со дня въезда в Российскую Федерацию. При этом нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства срока обращения за выдачей патента влечет административную ответственность на основании ст. 18.20 КоАП РФ, санкция которой предусматривает наложение административного штрафа в размере от 10 до 15 тысяч рублей.

В соответствии с обновленными правилами для получения патента иностранный гражданин обязан представить действующий на территории Российской Федерации на срок осуществления трудовой деятельности данным иностранным гражданином договор (полис) добровольного медицинского страхования, заключенный со страховой организацией, созданной в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо договор о предоставлении платных медицинских услуг, заключенный с медицинской организацией, находящейся в субъекте РФ, на территории которого данный иностранный гражданин намеревается осуществлять трудовую деятельность.

При обращении за выдачей патента иностранный гражданин обязан также представить документы, подтверждающие отсутствие у него заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, а также сертификат об отсутствии у данного иностранного гражданина заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)¹⁴.

Предприняты серьезные шаги, направленные на реализацию задачи государственной миграционной политики по содействию адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом¹⁵. Именно при обращении за получением патента иностранный гражданин обязан представить

¹³ См.: Морозова О. Прием на работу «безвизового» иностранца : новые правила // Информационный бюллетень «Экспресс-бухгалтерия». 2015. № 4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 28.11.2015) (ст. 13.3). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

документ, подтверждающий владение данным иностранным гражданином русским языком, знание им истории России и основ законодательства Российской Федерации (ст. 13.3 Федерального закона № 115-ФЗ).

Необходимо особо отметить роль в совершенствовании государственного контроля за миграционными потоками нового административно-правового механизма их регулирования, дающего возможность приостановления федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции на определенный период выдачи патентов на территории субъекта РФ на основании мотивированных предложений федеральных органов исполнительной власти или высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). При этом последнее формируется на основании прогноза социально-экономического развития субъекта РФ на соответствующий период с учетом мнения трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений соответствующего субъекта РФ, оформленного в виде решения.

Кроме того, в соответствии с обновленным законодательством Правительство РФ полномочно приостанавливать на определенный период выдачу патентов на территории Российской Федерации на основании предложений федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере занятости населения и безработицы, подготовленных по итогам мониторинга ситуации на рынке труда Российской Федерации в разрезе субъектов РФ, с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, оформленного в виде решения.

Таким образом, в настоящее время созданы новые дифференцированные административно-правовые механизмы регулирования процессов миграции в Российской Федерации в зависимости от правового статуса привлекаемых к трудовой деятельности мигрантов, однако оценить их результативность можно будет только исходя из анализа результатов правоприменительной практики, объективного мониторинга ситуации на отечественном рынке труда. При этом в целях более эффективного регулирования внешней миграции и реализации целей государственной миграционной политики Российской Федерации необходимо дальнейшее совершенствование законодательства в данной сфере, которое должно развиваться по пути разработки четких административно-правовых и организационных механизмов регулирования миграционных потоков.

Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина

Катаева О. В., кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции, начальник кафедры управления и административной деятельности органов внутренних дел

E-mail: Kataeva_70@mail.ru

Тел.: 8 (4722) 55-71-32

Belgorod Law Institute of the MIA of Russia named after I. D. Putilin

Kataeva O. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Colonel of Police, Head of the Management and Administrative Activities by Agencies of Ministry of Internal Affairs Department

E-mail: Kataeva_70@mail.ru

Tel.: 8 (4722) 55-71-32