

МВД России
Санкт-Петербургский университет

С. С. Лампадова

ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Научно-практическое пособие

Санкт-Петербург
2023

УДК 342.9
ББК 67.401
Л21

Лампадова, С. С.

Л21 Трудовая миграция в зарубежных странах : научно-практическое пособие / С. С. Лампадова. — Санкт-Петербург : СПбУ МВД России, 2023. — 80 с.

ISBN 978-5-91837-799-4

EDN: EIGITW

Научно-практическое пособие посвящено исследованию механизмов регулирования трудовой миграции в отдельных зарубежных странах. В нем анализируются передовые международные практики в обозначенной сфере на предмет соответствия потребностям российского правоприменения. Рассматриваются концептуальные подходы к регулированию международных трудовых миграций. Исследуются современное состояние и перспективы регулирования трудовой миграции в Российской Федерации.

Предназначено для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, слушателей, курсантов образовательных организаций системы МВД России, а также для использования в практической деятельности сотрудниками полиции.

УДК 342.9

ББК 67.401

Рецензенты:

Рыдченко К. Д., кандидат юридических наук, доцент
(Краснодарский университет МВД России);

Воронина О. В., кандидат юридических наук, доцент
(Государственный институт экономики, финансов, права и технологий);

Блохина С. В., начальник отдела по вопросам миграции
УМВД России по Адмиралтейскому району г. Санкт-Петербурга

ISBN 978-5-91837-799-4

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2023

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	4
Раздел 1. ТРАДИЦИОННЫЕ ПОДХОДЫ К РЕГУЛИРОВАНИЮ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ.....	7
1.1. Критерии отбора трудовых мигрантов: общность международных подходов.....	7
1.2. Становление и развитие американской и германской системы отбора трудовых мигрантов.....	10
Раздел 2. БАЛЛЬНАЯ СИСТЕМА ОТБОРА ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ.....	18
2.1. Балльная система отбора трудовых мигрантов: сущность и содержание	18
2.2. Практика применения балльной системы отбора в трудовой миграции	23
Раздел 3. ВНЕШНЯЯ ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ.....	43
3.1. Опыт регулирования внешней трудовой миграции в Российской Федерации	43
3.2. Перспективы совершенствования механизма внешней трудовой миграции в Российской Федерации.....	56
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	69
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	70

ВВЕДЕНИЕ

Анализируя состояние трудовой миграции на общемировом пространстве, стоит иметь ввиду разницу в подходах отдельных государств к оценке масштабов и последствий влияния указанных процессов на состояние политики, экономики и демографии. Транспарентный подход к исследованию трудовой миграции демонстрирует Международная организация по миграции в своих традиционных докладах о миграции¹. Крайний подобный доклад (далее — Доклад) был опубликован в 2022 году.

Согласно Докладу, сегодня 3,6 % мирового населения составляют международные мигранты. То есть около 281 млн человек в силу тех или иных причин покинули государство своего постоянного или преимущественного проживания. При этом при оценке международных миграций по состоянию на 2021 год еще ощущалось влияние ограничительных мер, связанных с пандемией COVID-19. Когда подобные вызовы не влияют на поведение людей, миграционная мобильность в своем потенциале гораздо выше.

Распределение миграционных потоков показывает, что Европа в настоящее время является крупнейшим местом назначения международных мигрантов, насчитывая 87 млн мигрантов², за которой следует Азия с 86 млн международных мигрантов (30,5 %). Северная Америка является местом назначения для 59 млн международных мигрантов (20,9 %), за ней следует Африка с 25 млн мигрантов (9 %) ³.

Анализируя привлекательность отдельных государств для миграционных потоков, следует отметить, что столетия она остается неизменной. Основной страной назначения по-прежнему являются

¹ Доклад о миграции в мире 2022. — URL: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022-RU.pdf> (дата обращения: 01.11.2023).

² 30,9 % от всех международных мигрантов.

³ Доклад о миграции в мире 2022.

Соединенные Штаты Америки. Более 51 млн человек от общего населения являются международными мигрантами. Несмотря на существенную разницу в территории и населении, второй по количеству принятых международных мигрантов страной стала Германия с почти 16 млн иммигрантов. Саудовская Аравия является третьей из основных стран назначения, насчитывая 13 млн международных мигрантов. В Российской Федерации и Соединенном Королевстве, замыкающих первую пятерку стран назначения, проживают, соответственно, около 12 млн и 9 млн международных мигрантов.

Среди главных миграционных коридоров: Мексика — Соединенные Штаты Америки, Сирийская Арабская Республика — Турция, Индия — Объединенные Арабские Эмираты, Российская Федерация — Украина, Украина — Российская Федерация Индия — Соединенные Штаты Америки, Афганистан — Иран, Казахстан — Российская Федерация, Индия — Саудовская Аравия, Бангладеш — Индия, Российская Федерация — Казахстан и т.д.

Большинство международных мигрантов (около 78 %) находятся в трудоспособном возрасте (от 15 до 64 лет).

Наиболее распространенным видом миграции, как на территории Российской Федерации, так и всего мирового пространства на протяжении последних десятилетий продолжает оставаться экономическая миграция. Характеризуя удельный вес трудовой миграции в общем числе международных мигрантов, следует отметить ее преобладающий характер. Около двух третей от общего числа международных мигрантов составляют трудовые мигранты (169 млн человек). При этом число трудящихся-мигрантов мужского пола превышает число трудящихся-мигрантов женского пола на 28,8 млн человек (на 17 %)¹.

Целями такой миграции являются: приобретение материальной выгоды, повышение уровня благосостояния. В экономической миграции выделяются два основных подвида: трудовая и коммерческая.

¹ Доклад о миграции в мире 2022.

Трудовая миграция представляет собой временное перемещение трудоспособного населения с целью трудоустройства и выполнения работ (оказания услуг) как внутри страны, так и между странами. Применительно к трудовой миграции в российском праве сформулирован ряд понятий и определений, исходя из содержания которых будут анализироваться аналогичные международные процессы с целью выработки предложений по совершенствованию отечественного законодательства в обозначенной сфере. Так, под внешней трудовой миграцией понимается добровольное перемещение на законном основании людей, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, за границу, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих вне пределов Российской Федерации, на ее территорию с целью осуществления ими оплачиваемой трудовой деятельности. В определении подчеркивается добровольный (не вынужденный) характер трудовой миграции, что позволяет развивать миграционные отношения на территории Российской Федерации, руководствуясь принципом защиты национального рынка труда. В отличие от трудовой, коммерческая миграция не связана с продажей своего труда. Целью коммерческой миграции является извлечение прибыли от продажи товаров, с использованием разницы цен и ценообразования в различных регионах страны или разных странах. Подобное разграничение характерно не для всех стран. Международная практика знает случаи отождествления или совмещения подходов к трудовой и коммерческой миграциям.

Раздел 1

ТРАДИЦИОННЫЕ ПОДХОДЫ К РЕГУЛИРОВАНИЮ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

1.1. Критерии отбора трудовых мигрантов: общность международных подходов

Мировая практика складывается таким образом, что для регулирования миграционных потоков государства устанавливают предпочтительные для них критерии отбора мигрантов в целом и отдельных их категорий в частности. Подчас эти критерии трудно разделимы, поскольку статусы мигранта тесно взаимосвязаны. Так, например, для осуществления трудовой деятельности необходимы соответствующие профессиональные навыки, но одних их подчас недостаточно для того, чтобы достаточно долго задержаться в стране приема. Дополнительно могут устанавливаться требования к возрасту, состоянию здоровья, знанию языка. Совокупность этих требований для каждого подвида трудовой миграции у различных государств неодинакова. Вместе с тем отдельные общие тенденции в подходах все же прослеживаются.

Так, в качестве базовых критериев отбора экономических мигрантов в мировой практике в разные исторические периоды, особо выделяются этническая принадлежность, законопослушность, состояние здоровья, финансовое благополучие, образованность (грамотность).

Большинство стран в своем законодательстве с помощью отдельных критериев отбора экономических мигрантов создает как бы их ожидаемый образ (шаблон), по которому сверяются качественные

характеристики потенциального нового жителя. При соблюдении всех предварительных условий государство (Германия, США, Франция) санкционирует проживание иностранного гражданина. Принцип такого селекционного отбора можно сформулировать как: «иммигрировать можно всем, кому не запрещено». Этот способ управления миграцией эффективно применяется в отношении экономических ее видов.

Так, при бизнес-иммиграции (инвестиционной) сама ее цель является главным санкционирующим въезд иммигранта фактором. Это единственный вид миграции. Ощутимые экономические выгоды от нее заставляют государства ограничиться истребованием от соискателя исполнения формальных, как правило, финансовых, требований.

Вместе с тем количество иностранных граждан, которое может принять государство без негативных последствий для экономики в целом и рынка труда в частности, а также социально-политической обстановки, ограничено и индивидуально для каждой страны. В этой связи законодательством государств как правило в дополнение к имеющимся условиям, устанавливаются квоты (пределы допустимого количества переезжающих лиц в конкретный отрезок времени). Квоты не являются средством отбора мигрантов. Предназначение квоты — количественно ограничить приток иностранных граждан в страну исходя из ее социально-экономических потребностей и возможностей в данный период. Квота расходуется в порядке очередности без каких-либо дифференциаций и является ограничительным механизмом обеспечения миграционной политики государства.

Селективность подходов свойственна, в первую очередь, для трудовой миграции. Только в рамках данного подвида миграции можно говорить о неравенстве кандидатов, обусловленном разным уровнем их профессиональной компетентности и способности к адаптации в принимающей социальной среде. При квалифицированной трудовой миграции особо возрастает роль образования, опыта работы по профессии, умения свободно объясняться на государственном

языке. Такая миграция является добровольной и преследует цель взаимного удовлетворения потребностей государства в укреплении экономики страны высокопрофессиональной рабочей силой и иностранного гражданина в лучших условиях реализации своего потенциала. Она формируется под влиянием законов рыночной экономики. Государство, обладающее «спросом», в целях наилучшего обеспечения собственных социально-экономических потребностей должно выстроить эффективную систему оценивания «предложения» со стороны иностранных граждан.

В отдельных государствах, относящихся, как правило, к странам классической иммиграции, наряду с традиционными, внедрена и активно используется балльная система отбора таких иностранных граждан (Австралия, Великобритания, Гонконг, Дания, Канада, Новая Зеландия, Япония). В настоящее время именно она рассматривается международным сообществом как наиболее перспективная для внедрения в национальное миграционное право.

1.2. Становление и развитие американской и германской системы отбора трудовых мигрантов

Большинство стран-реципиентов трудовой миграции пропагандируют общность подходов к отбору экономических мигрантов. Подходы эти были выработаны отдельными государствами, отличающимися богатой миграционной историей. Среди государств с традиционной системой селекции иммиграции особо выделяются Соединенные Штаты Америки¹.

США по праву считается государством с богатейшей миграционной историей. На протяжении нескольких столетий формировалось американское законодательство о миграции. В разные времена последовательно наращивались ограничительные меры в отношении миграции в страну. На смену им приходили периоды так называемой «оттепели».

В конце 19 века впервые принимается закон запрещающий въезд в страну китайским рабочим. Позднее список нежелательных этнических групп пополняется индийцами и японцами. В Законе о квотах устанавливались ограничения на количество принимаемых в год иностранных граждан в отдельности по каждой этнической группе. В середине прошлого века, когда миграция уже рассматривается не столько как угроза национальной безопасности, сколько как механизм обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны, принимается ряд законов, поощряющих национальную миграцию. Так, Закон о привлечении брасеро² предусматривал финансовую

¹ Подготовлено на основе материалов официального сайта Государственного департамента США и Службы гражданства и иммиграции США. — URL: <https://www.state.gov>; <https://www.uscis.gov/> (дата обращения: 01.11.2023).

² Божко Л. П. Зарубежная практика регулирования межрегиональной трудовой мобильности // Проблемы современной экономики. — 2010. — № 4. — С. 72–74.

поддержку штатам, в целях поощрения трудовой миграции мексиканцев. Далее, поощрительные меры устанавливаются в отношении ранее признаваемых «нежелательными» китайцев. Они приобретают право на получение американского гражданства вне квот и ограничений.

В XIX же веке принимается акт, в котором сформулированы ограничения на въезд в США лицам, совершившим преступления, больным инфекционными заболеваниями (а позднее и эпилепсией), а также тем, кто не способен подтвердить наличие средств к существованию.

Наиболее тяжело в миграционное законодательство входили нормы, устанавливающие требования грамотности иностранных граждан. Несмотря на неоднократные законодательные инициативы эти предложения отклонялись Президентом вплоть до начала XX века.

Тенденции отбора, прочно укоренившиеся в современном американском законодательстве, берут начало в Законе об иммиграции и национальности 1952 года. В нем были зафиксированы квоты для разных категорий иммигрантов. Подчеркивалось, что преимуществом обладают переселенцы — близкие родственники граждан США и высококвалифицированные специалисты. Аналогичный закон 1990 года окончательно сформулировал правила миграции в США, действующие по настоящее время. В нем получил закрепление принцип этнического разнообразия. Суть которого заключается в особых преференциях для представителей редких для Соединенных Штатов Америки этнических групп переселенцев.

В этой связи интересна введенная в 1990 году лотерея миграционных виз США. Лотерея направлена на привлечение в страну иностранных граждан из стран с традиционно низким уровнем эмиграции в США. Для участия в лотерее нужно иметь происхождение страны, из которой в Соединенные Штаты за последние пять лет в совокупности эмигрировало менее пятидесяти тысячи граждан. Иностранный гражданин, кроме того, должен иметь среднее образование или два года опыта работы по профессии, по которой требуется

более двух лет подготовки. Участникам одного и того же географического региона присваивается отдельный код. Это делается для того, чтобы жители каждого региона соревновались лишь друг с другом, а не с жителями другой географической зоны, за то количество виз, которое отводится каждому региону. Компьютерная программа методом случайного распределения ежегодно выбирает из числа соискателей пятьдесят пять тысяч человек, получающих визу для постоянного проживания в США в качестве приза.

Благодаря лотерее Соединенные Штаты сохраняют авторитет полиэтнического государства, что, безусловно, способствует миграционной привлекательности страны.

Лотерея — нетрадиционный, можно сказать исключительный, способ отбора мигрантов. Устройство на постоянную работу относится к общим основаниям получения статуса резидента, по которым в США устанавливаются квоты. Подтверждение статуса требует от соискателя серьезной подготовки, предусматривающей прохождение промежуточных стадий легализации, которые в свою очередь также предполагают селекцию и квотирование.

Характеризуя критерии отбора в рамках трудовой миграции в США, следует отметить, что иностранный гражданин имеет право работать в стране при наличии визы. Рабочие визы делятся на временные и постоянные.

Временная виза, как правило, выдается по ходатайству работодателя и позволяет работать именно у него. По окончании срока действия временной визы иностранец должен покинуть страну.

В отличие от временной трудовой визы, постоянная дает право получения вида на жительство, а в последствии даже ходатайствовать о приобретении гражданства.

Механизм выдачи постоянной рабочей визы в США является квотируемым. Количество выдаваемых разрешительных документов

для всех категорий таких лиц не может превышать сто сорок тысяч в год. Примечательно, что совокупная квота виз семейной миграции составляет около двухсот тысяч в год, что свидетельствует о большем ориентировании американской миграционной системы на адаптированную миграцию.

На стадии оформления документов соискатель визы должен подтвердить намерение работодателя нанять его на работу (приглашение, договор и т. д.). От обязанности подтверждать наличие потенциального работодателя освобождаются иностранные граждане, трудовая деятельность которых совпадает с национальными интересами США¹.

Следует также упомянуть, что впоследствии такой переселенец не «привязан» к конкретному работодателю и в случае потери работы не обязан покидать территорию страны.

Важным моментом в получении визы является прохождение согласования в Департаменте труда. На этом этапе проводится проверка на предмет выявления кандидатов на данную вакансию из числа граждан США или иностранных граждан, уже постоянно проживающих на территории государства. Так же, как и в Российской Федерации, в США имеется свой список приоритетных профессий, в которых в первую очередь нуждается экономика страны. Кандидат, намеревающийся устроиться на работу по специальности входящей в этот список, освобождается от обязанности проходить согласование в Департаменте труда.

В рамках рассмотрения ходатайств о предоставлении постоянных трудовых виз преимуществом обладают иностранные граждане:

— имеющие выдающиеся способности в науке, образовании, бизнесе, спорте или искусстве, именитые профессора и международные

¹ К таковым законодательство США относит развитие экономики; улучшение условий труда и занятости населения; улучшение образования детей и взрослых; создание комфортных жилых условий для молодежи, безработных, бедных и пенсионеров; улучшение экологии государства.

менеджеры (поощрение данного вида миграции способствует усилению авторитета США в отдельных отраслях науки, культуры, спорта);

— имеющие степень магистра;

— имеющие исключительные способности (к ним относятся лица, достижения которых не могут рассматриваться как выдающиеся, но в общей оценке среди равных, явно выделяющиеся);

— получившие диплом бакалавра на территории США не ранее одного года и не позднее трех лет;

— служителей культа;

— инвесторы (для данной категории установлено требование о вложении в американскую экономику от пятисот тысяч до миллиона долларов США).

Об исключительных способностях иностранного гражданина может свидетельствовать высокий уровень образования; наличие ученых трудов; награды за достижения в области профессиональной деятельности. В качестве доказательств исключительных способностей властями, как правило, рассматриваются рекомендательные письма от организации, в которой работал заявитель; дипломы и свидетельства о полученном образовании; лицензия, дающая право работать в выбранной профессиональной области; сведения о повышенной зарплате; членство в творческих союзах и объединениях; свидетельства признания за заслуги в развитии искусства или других областях деятельности¹.

Следует также упомянуть, что преимущество предоставляется не любому инвестору. Под льготные условия подпадают предприниматели, вкладывающие средства в сельское хозяйство либо в развитие предприятий, в кризисных с точки зрения экономики регионах. Дополнительным требованием к деятельности такой категории является создание не менее десяти рабочих мест для постоянного населения страны.

¹ Закон США для новых иммигрантов. М., 1998.

Таким образом, в США активно применяется селекционный механизм именно в сфере экономической миграции.

Подчеркивая богатый опыт в управлении процессами переселения, селективную миграционную политику американского государства, тем не менее, нельзя назвать стабильной. В 2017 году администрация Президента США в очередной раз обратилась к вопросам обсуждения миграционной повестки.

В отличие от других стран, возможность экономической миграции в Германию не обусловлена какими-либо квотами или рейтингами. Для получения статуса мигранта достаточно соответствовать конкретным условиям миграции в страну. Миграция на территорию Федеративной Республики Германия¹ иностранных граждан осуществляется в соответствии с Законом о проживании, трудовой деятельности и интеграции иностранных граждан².

По общему правилу, для долгосрочного пребывания на территории государства иностранный гражданин должен получить разрешение на пребывание или разрешение на постоянное проживание в Германии. Для стран с визовым режимом въезда дополнительно требуется получение до пересечения границы национальной визы.

Разрешение на пребывание представляет собой документ, позволяющий проживать на территории Германии в течение срока, определяемого целью такого пребывания³. Наиболее распространенными основаниями обращения иностранных граждан за разрешением

¹ Подготовлено на основе материалов официального сайта Представительства Германии в России. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de> (дата обращения: 28.10.2023)).

² Официальный сайт Представительства Германии в России. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de> (дата обращения: 28.10.2023).

³ Закон о проживании, трудовой деятельности и интеграции иностранных граждан (§ 7).

на пребывание являются учеба, трудовая или предпринимательская деятельность.

На протяжении последних десятилетий акцент германской миграционной политики сместился с этнической на трудовую миграцию. Новое законодательство об иммиграции особо выделяет высококвалифицированную миграцию. Высококвалифицированные специалисты могут получить статус постоянного жителя сразу после приезда в страну. Жителям стран Евросоюза вообще не нужно получать разрешение на работу в других странах, являющихся его членами. И в этом прослеживается сходство с регулированием трудовой миграцией на постсоветском пространстве.

Интересно, что в рамках одной из программ привлечения квалифицированных специалистов в области информационных технологий, в Германии рассматривался вопрос о введении балльной системы отбора. Однако, в результате долгих обсуждений, было принято решение о сохранении традиционного подхода.

Еще одной особенностью немецкой миграционной политики является ее ярко выраженная адаптационная направленность. Германия не просто предлагает способы адаптации участников долгосрочной миграции. Она обязывает переселенцев под угрозой непродления разрешения на проживание посещать курсы адаптации. Успешность в освоении языковой, культурно-исторической и правовой программы курсов выступает критерием оценки лица при определении его дальнейшего статуса на территории государства.

Рассмотренный выше опыт селекции долгосрочной миграции в целом характерен для большинства развитых стран. Он свидетельствует о том, что на мировой арене сложилась общая концепция отношения к миграции. Закончился период, когда страны с развитой экономикой пользовались выгодами открытости, в том числе массовой иммиграции, задавая при этом относительно мало вопросов. Видимо,

в предстоящие годы иммиграция станет более селективной, и мигранты с более низкой квалификацией станут менее желанными гостями, по крайней мере в качестве постоянных жителей принимающих стран, не говоря уже о возможностях получения ими гражданства этих стран¹.

¹ Пападеметриу Д. Г. Миграция наталкивается на низкие темпы роста // Финансы и развитие. — 2012. — Сент. — С. 18.

Раздел 2

БАЛЛЬНАЯ СИСТЕМА ОТБОРА ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ

2.1. Балльная система отбора трудовых мигрантов: сущность и содержание

Балльная система отбора иностранных граждан и лиц без гражданства — относительно молодой инструмент управления миграционными процессами. Впервые она начинает применяться в 1967 году в Канаде — миграционном государстве в классическом понимании.

При сохранении традиционного подхода к отбору лиц, приезжающих в гуманитарных целях или в целях воссоединения семьи в Канаде, исторически поощрявшей самоорганизованную миграцию, вновь создается балльный механизм селекции экономической миграции. Практика принятия ежегодного миграционного плана, в котором устанавливались количественные и качественные характеристики потенциальных миграционных потоков, позволила в кратчайшие сроки сместить приоритеты миграционной политики государства с семейной на экономическую миграцию. Изначально в систему оценки были заложены показатели возраста, уровня общего и профессионального образования, опыта работы, знания официальных языков. Дабы стать иммигрантом, претендент должен не только набрать определенную сумму баллов по перечисленным показателям, но и удовлетворять другим критериям (состояние здоровья, наличие финансовых средств и т. д.).

В 1989 году аналогичная канадской балльная система отбора вводится в Австралии, а в 1991 году — в Новой Зеландии¹.

В начале нынешнего столетия балльная система отбора экономических переселенцев, как наиболее прогрессивная и эффективная из известных, имплементируется в миграционное право Великобритании (2002), Гонконга (2006), Дании (2007) и Японии (2012).

Анализ миграционного законодательства стран, придерживающихся балльного подхода к отбору потенциальных новых жителей, позволяет сделать вывод о том, что большинство использует систему их оценки в рамках регулирования трудовой миграции (Великобритания, Гонконг, Дания, Япония). Меньшее количество стран рассматривает балльную оценку как регулятор института постоянного проживания (Австралия, Канада, Новая Зеландия).

В общем понимании, балльная система — это форма отбора, в соответствии с которой мигрант допускается в страну на постоянное проживание (*а*), для временного проживания (*б*) или занятости (*в*) в зависимости от набранных им баллов, измеряющих степень соответствия некоторых характеристик потенциальных мигрантов определенным критериям².

Таким образом, балльная система позволяет отобрать таких иммигрантов, которые в наибольшей степени соответствуют текущим потребностям социально-экономического и демографического развития государства, а их квалификационные характеристики подтверждают высокую вероятность адаптации и интеграции в принимающее сообщество.

¹Денисенко М. Изменения в иммиграционной политике развитых стран // Отечественные записки. — 2004. — № 4.

² Денисенко М. Б., Фурса Е. В., Хараева О. А., Чудиновских О. С. Миграционная политика в зарубежных странах и в Российской Федерации: опыт сравнительного анализа: методич. пособие. — М., 2003. С. 43.

Исследователями подчеркивается, что балльная система отбора мигрантов наиболее эффективно справляется с комплексным решением миграционных задач государства: экономической (накопление человеческого капитала); демографической (обеспечение прироста, торможение старения населения); социокультурной (поддержка двуязычия в отдельных регионах страны) и геополитической (привлечение мигрантов в малонаселенные территории)¹.

Очевидные достоинства балльной системы отбора иммигрантов усматриваются в:

— целеполагающем характере (в самих критериях отбора уже заложены механизмы достижения целей миграционной политики государства. Это удобно как для страны, сосредотачивающей усилия в направлении поощрения созидательной миграции, так и для переселенцев, которые могут целенаправленно работать на развитие собственного потенциала);

— перспективности (накопление качественного человеческого потенциала позволяет не только решать сиюминутные задачи, но и закладывает фундамент долгосрочного демографического развития государства);

— прозрачности (законодательно закреплены четкие критерии отбора и система оценки качеств соискателя, что исключает чиновничий произвол, субъективизм в рассмотрении кандидатуры и, как следствие, коррупциогенность механизма);

— гибкости (в зависимости от социально-экономических, демографических, геополитических потребностей государства в конкретно исторический период критерии оценки достаточно легко могут быть изменены. Переоценке может быть подвергнут удельный вес отдельных

¹ Суюнчалиева О. Т. Балльные системы отбора квалифицированных мигрантов как правовой инструмент миграционной политики // Труды Академии управления МВД России. — 2012. — № 2 (22). — С. 123.

показателей в общей сумме либо минимальный допустимый порог отбора).

Подтверждением гибкости балльной системы отбора служит тот факт, что в каждом из практикующих такой подход государств система баллов и удельный вес конкретных квалификационных параметров различен. На основе их анализа можно легко сделать вывод об актуальных приоритетах миграционной политики этих стран. Например, в Канаде наибольший балл по основным оценочным критериям соискателю приносит свободное владение официальными языками, а в Дании — хорошее образование. Более того, для Канады характерен региональный подход в оценке характеристик иммигранта. Имея недостаточное количество баллов для переселения в экономически благополучный регион государства, лицо сохраняет шансы переселиться в регион приоритетного развития.

Вместе с тем в законодательстве всех исследованных стран прослеживается идентичный подход к формированию целевых показателей балльной системы отбора мигрантов, позволяющий сформулировать некоторые общие правила¹:

1. Установлен минимальный порог баллов, позволяющий потенциальному мигранту принять участие в программе переселения.

2. К основным критериям отбора относятся образовательные и профессиональные характеристики потенциального мигранта, а также требования к опыту работы, уровню владения языком и возрасту.

3. Дополнительно устанавливаются баллы за обладание качествами, повышающими конкурентоспособность мигранта на рынке труда и его способность к адаптации и интеграции в принимающую среду (размер предыдущей зарплаты, опыт работы или уровень образования

¹ Суюнчалиева О. Т. Балльные системы... С. 123–124.

в стране иммиграции, особенности поселения, инвестирование в экономику принимающей страны с созданием рабочих мест)¹.

Балльная система отбора не исключает установление общих (предварительных) требований к переселенцу. На первоначальном этапе происходит исследование кандидата с точки зрения его соответствия ординарным условиям миграции в принимающую страну. К участию в балльном отборе допускаются лица, удовлетворяющие общим критериям. Среди них традиционно выделяются:

1. Состояние здоровья (подтверждается справками об отсутствии опасных инфекционных, хронических заболеваний, а также гарантируется полисом медицинского страхования);

2. Наличие средств к существованию на территории вселения (как правило, из расчета одного года проживания);

3. Отсутствие криминального прошлого (отсутствие судимости за совершение преступления, как правило, за период от трех до пяти лет до дня обращения).

¹ Червоненко В. Ф. «Круглый стол» по проблеме интеграции мигрантов // Миграционное право. — 2007. — № 4. — С. 10–11.

2.2. Практика применения балльной системы отбора в трудовой миграции

В мировой практике наиболее успешным признается опыт реализации балльной системы отбора в Канаде и Австралии.

В соответствии с целями иммиграционной политики Канады в системе отбора выделяются три основных класса претендентов на получение видов на жительство: экономический класс, семейный класс и беженцы. Основу экономического класса сегодня составляют квалифицированные работники и сопровождающие их близкие родственники; бизнес-иммигранты (предприниматели, инвесторы) и сопровождающие их лица. Для большинства категорий переселенцев в Канаде установлены конкретные законодательные требования, соблюдение которых дает им желанный статус. Эти критерии и порядок отбора в большинстве своем идентичны аналогичным в других государствах.

Особого внимания заслуживает иммиграция в Канаду по основным федеральным и региональным программам, основывающимся на балльной системе отбора.

Канада не только ранее других перешла на новую систему отбора экономических иммигрантов, но и продолжает ее совершенствовать. В начальном варианте оценке подлежали возраст, образование, профессия соискателя, владение национальным языком, опыт работы, а также наличие приглашения на работу и семейных связей в Канаде. Причем наибольшим удельным весом обладали образовательные и профессиональные компоненты отбора. Соискателю для получения вида на жительство необходимо было набрать семьдесят баллов из ста возможных. В 2002 году к уже существующим добавляются такие критерии оценки как наличие опыта работы в Канаде, способность к адаптации и образование супруга. При этом максимальное количество баллов, присваиваемых по каждой позиции, возрастает. Теперь иностранный гражданин при недостаточных показателях

по основным оценочным позициям может добирать недостающие баллы за счет дополнительных. Одновременно снижается и минимальный проходной бал до шестидесяти семи¹. Подобные преобразования были вызваны изначально завышенными требованиями, что не позволяло действующей системе отбора обеспечивать национальный рынок труда необходимым количеством работников.

На ранних этапах функционирования балльная система отбора в Канаде имеет ярко выраженный экономический характер. За обладание дефицитными в государстве профессиями соискателям начисляются дополнительные баллы. При этом чем дефицитнее профессия соискателя на канадском рынке труда, тем большее количество баллов он получал.

В связи с реформированием иммиграционной политики в 2010 году в канадскую балльную систему были внесены изменения. Так, дополнительные баллы, начисляемые за дефицитные профессии, заменяются показателями, свидетельствующими о большей адаптивности кандидата.

Последние изменения миграционной политики Канады вызваны смещением приоритетов с решения сиюминутных социально-экономических задач в пользу перспективных. В 2017 году иммиграционная служба Канады обнародовала новые подходы в системе оценки потенциальных мигрантов. В целях развития франкоговорящих регионов страны введено стимулирование посредством начисления дополнительных баллов кандидатам, заявляющим французский язык как основной. Поощряются также кандидаты, имеющие братьев или сестер в Канаде. Эти изменения сложно назвать значительными, однако они свидетельствуют о более внимательном отношении принимающей стороны к адаптационным характеристикам иммигранта. Трудовой договор с канадским работодателем уже не имеет прежней высокой «стоимости» в системе оценок, а вот диплом выпускника канадского учебного

¹ Суюнчалиева О. Т. Балльные системы ... С. 124.

заведения, наоборот, приносит соискателю дополнительные баллы. Эти изменения, по мнению правительства Канады, должны обеспечить экономический рост страны за счет отбора квалифицированных кандидатов с высокими адаптационными способностями.

Существенным следует считать преобразование стобалльной системы оценки в тысячадвухсотбалльную. По мнению специалистов с помощью прежней системы было достаточно сложно качественно оценить индивидуальные качества и миграционный потенциал соискателя вида на жительство. Новая дифференциация решает эту проблему. Ранее для принятия в программу кандидат должен был набрать не менее семидесяти баллов из ста (до 2002 года), позднее количество таких баллов снизилось до шестидесяти семи из ста. В настоящее время эта цифра постоянно колеблется, но в среднем составляет около четырехсот пятидесяти баллов из тысячи двухсот.

Сегодня оценка кандидата на переселение в Канаде осуществляется по совокупности основных, комбинированных и дополнительных критериев¹.

К основным критериям отбора относятся возраст заявителя, образование, уровень владения языком (основным и дополнительным) и опыт работы в Канаде. Максимальное количество баллов, которые соискатель может набрать в этой категории — пятьсот. Распределяются они следующим образом:

1. Возраст (максимальная оценка в сто десять баллов начисляется если соискатель находится в возрасте 20–29 лет).

2. Образование (максимальное количество начисляемых баллов — сто пятьдесят).

¹ Подготовлено на основе материалов официального сайта Министерства по делам гражданства и иммиграции Канады. URL: <https://www.canada.ca/en/services/immigration-citizenship.html> (дата обращения: 23.10.2023).

3. Опыт квалифицированной работы в Канаде (максимальное количество начисляемых баллов — восемьдесят).

4. Знание языка (за свободное владение основным языком начисляется до ста тридцати шести баллов, одновременно за свободное владение дополнительным языком соискатель получает максимум двадцать четыре балла).

Комбинированные баллы следует рассматривать как своеобразный повышающий коэффициент. Они начисляются соискателю при условии наличия у него приоритетных комбинаций из оценочных показателей. Максимальное количество баллов, которые соискатель может набрать в этой категории — сто. Так, баллы начисляются за комбинации из следующих показателей:

1. Получение образования и наличие опыта работы в Канаде;
2. Высокий уровень образования при основном языке — французском;
3. Наличие опыта работы вне Канады при основном языке — французском;
4. Наличие опыта работы по заявленной профессии в Канаде и вне Канады и др.

Дополнительные баллы начисляются за наличие у соискателя особых преимуществ. Несмотря на то, что для участия в иммиграции в Канаду особых достижений не требуется, все же они обеспечивают ощутимый бонус соискателю вида на жительство. Так максимальное количество баллов, которые потенциальный переселенец может набрать в этой категории соответствует максимальной сумме основных и комбинированных баллов — шестистам. В этой категории оцениваются:

1. Наличие Сертификата (номинации) на получение вида на жительство от одной из провинций Канады (за исключением провинций Квебек и Нунавут). Периодически отдельные провинции осуществляют региональные отборы иммигрантов. Как правило, это случается по результатам мониторинга рынка труда и определения ряда вакансий

по дефицитным в регионе профессиям. Региональными властями заявляется количество выдаваемых Сертификатов на получение вида на жительство. Их распределение осуществляется по принципу «кто первый пришел, тот первый и получил». Сертификат обеспечивает получение соискателем сразу шестисот дополнительных баллов, что практически гарантирует приглашение его для подачи документов на постоянный вид на жительство в Канаде.

2. Опыт учебы в Канаде (максимальное количество дополнительных баллов — 30).

3. Наличие родственников в Канаде (при наличии у соискателя или сопровождающего его супруга (супруги) брата или сестры в возрасте старше восемнадцати лет, которые являются гражданами или постоянными резидентами Канады начисляются дополнительные пятнадцать баллов).

4. Владение французским языком на высоком уровне (если соискатель в качестве основного языка заявляет французский при одновременном владении английским языком, то ему дополнительно начисляется 30 баллов).

5. Наличие предложения по работе (при наличии подписанного трудового договора с канадским работодателем дополнительно начисляется от пятидесяти до двухсот баллов).

Следует отметить, что семейная миграция так же увеличивает шансы соискателя на получение вида на жительство. При иммиграции совместно с супругом дополнительно оцениваются и суммируются с уже набранными кандидатом баллами характеристики супруга:

— образовательный уровень (максимальное количество начисляемых баллов — десять);

— наличие опыта работы в Канаде (максимальное количество начисляемых баллов — десять);

— уровень владения основным и дополнительным языками (максимальное количество начисляемых баллов — семнадцать).

Важно отметить, что знание одного из национальных языков, наличие профессии рассматриваются как обязательные предварительные условия отбора. То есть отсутствие показателей (нулевой уровень оценки) по любому из названных критериев автоматически исключают соискателя из «дальнейшей борьбы».

Тот факт, что среди дополнительно оцениваемых характеристик в балльную систему Канады вошли опыт работы и семейные связи непосредственно в Канаде, способность к адаптации, свидетельствует о достаточно успешном решении первоочередных экономических задач посредством балльной системы и ее переориентирование на достижение целей долгосрочной перспективы, а именно совершенствование качественных характеристик социальной структуры государства.

Столь же успешным в мировой практике признается механизм селективности экономической миграции Австралии.

В начале двадцатого века иммиграция в Австралии строилась на идее привлечения населения из стран Европы в целях сохранения этно-расовой структуры населения с преобладанием в ней представителей европейской расы. В целях селекции по этническому признаку был введен обязательный для иммигрантов тест на знание английского языка. Такой подход не оправдал себя, поскольку не обеспечивал приток необходимых для развития страны квалифицированных работников. В 1958 г. принимается Закон о миграции, отменяющий письменный языковой экзамен, но поощряющий «выдающуюся и высококвалифицированную миграцию».

Позднее, в 1989 г. в Австралии вводится балльная система оценок, которая применяется при отборе иммигрантов, въезжающих в страну на постоянное место жительства по каналу иммиграции квалифицированных специалистов¹.

¹ Некрасов Н. А. Иммиграция в Австралию: тенденции и подходы к регулированию: автореф. дис. ... канд. экон. наук. — М., 2009. С. 23–24.

В 2011 году австралийское правительство внесло очередные поправки в балльную систему отбора иммигрантов. Пересмотру подверглись профессиональные и образовательные характеристики иммигранта. Увеличено количество начисляемых баллов представителям специальностей, которые внесены в список иммигрантских профессий, востребованных национальным рынком труда. Дополнительно поощряется наличие опыта работы по «дефицитной» специальности. Также, дополнительные баллы даются за образование и опыт работы, полученные непосредственно в Австралии, что подчеркивает переориентирование миграционной политики на адаптационный и интеграционный курс.

Современная иммиграционная политика Австралии¹ определила основные категории претендентов на постоянное проживание в стране. К ним относятся переселенцы по программам воссоединения семей и возвращения бывших граждан Австралии и граждан Новой Зеландии, а также экономические иммигранты.

Основу экономической миграции составляют:

1. Независимая миграция по федеральным программам переселения (за счет самих переселенцев и членов их семей составляет основную часть миграции в стране — около 55 % от общего миграционного потока).

2. Независимая миграция по региональным программам переселения.

3. Спонсируемая миграция по приглашениям работодателей (работодатели могут выступать в качестве спонсоров квалифицированных специалистов, приглашаемых ими на постоянное место жительства, в том числе в слабозаселенные районы, с целью заполнения вакансий, которые не могут быть покрыты местной рабочей силой).

¹ Подготовлено на основе материалов официального сайта Департамент иммиграции и межэтнических отношений Австралии. URL: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/permanent-resident/> (дата обращения: 23.10.2023).

4. Бизнес-иммиграция (поощряет переселение предпринимателей в целях развития нового производства, создания дополнительных рабочих мест для постоянного населения страны).

5. Миграция лиц с выдающимися способностями (преследует цель развития науки, спорта и культуры в стране за счет переселения лиц, получивших в своих областях деятельности мировое признание).

Балльная система отбора применяется к первым двум типам миграции, считающимся в стране «независимыми», но основывающихся на принципе привлечения в страну высококвалифицированных и квалифицированных специалистов.

Балльной оценке и последующему рассмотрению подлежат лишь те кандидаты, которые удовлетворяют предварительным требованиям. Помимо традиционно выделяемых в большинстве стран требований к состоянию здоровья, отсутствию криминального прошлого и наличию средств к существованию, законодательством Австралии дополнительно оговаривается что кандидат для участия в независимой миграции должен:

- не превышать возраста пятидесяти лет (возрастной ценз);
- иметь сертификат о сдаче экзамена по английскому языку (языковой ценз);
- владеть специальностью, входящий в список иммигрантских профессий, востребованных национальным рынком труда (профессиональный ценз);
- иметь опыт работы по специальности (12 месяцев из 24 предшествующих подачи заявления) или закончить обучение в Австралии (проучиться, как минимум, два полных года).

Количество баллов, необходимых для «получения места» в программе переселения варьируется в зависимости от дополнительных факторов, характеризующих как самого кандидата, так и его переезд в страну. Например, для соискателя, имеющего родственные связи в Австралии или приглашение от работодателя, проходной балл устанавливается ниже общего значения.

Для того чтобы в отношении иммигранта было принято положительное решение о выдаче ему визы для постоянного проживания, кандидат должен набрать сумму баллов, равную или превышающую проходной балл.

Интересно, что в Австралии существует так называемый «банк ожидания». В него заносятся кандидаты, не набравшие проходной балл по своей категории, но превысившие минимальный порог. Срок нахождения в таком «банке» составляет два года. Если в течение двух лет проходной балл понижается, то претендент автоматически получает иммиграционную визу.

Кроме того, в отдельных штатах Австралии действуют региональные программы независимой иммиграции, позволяющие приглашать иммигрантов, обладающих ценными для данного региона профессиями, несмотря на минимальное количество набранных баллов.

Начисление баллов кандидатам, удовлетворяющим требованиям независимой (квалифицированной) миграции осуществляется по основной и дополнительной шкале. К оцениваемым характеристикам иммигранта относятся:

1. Возраст (максимальная оценка тридцать баллов)¹.
2. Образование (максимальное количество основных начисляемых баллов — двадцать, дополнительных² — пять).
3. Опыт квалифицированной работы³ (максимальное количество начисляемых баллов — двадцать¹).

¹ Кандидаты, находящиеся за пределами оценивания возрастного критерия, к участию в программе независимой миграции не допускаются.

² Дополнительные баллы начисляются за получение образования в Австралии в течение не менее двух лет.

³ По указанному показателю начисляются дополнительные пять баллов, если профессия соискателя относится к редким (востребованным) на рынке труда страны. При наличии у такого иммигранта приглашения на работу от австралийского работодателя начисляется еще пять баллов.

4. Знание языка² (за свободное владение языком начисляется до двадцати баллов, одновременно за наличие аккредитации в Национальном управлении, аккредитации и сертификации переводчиков за знание языков одной из общин Австралии соискателю добавляется пять баллов).

Кроме упомянутых выше, дополнительные пять баллов начисляются за инвестиции в экономику Австралии капитала в размере не менее ста тысяч долларов США на срок не менее одного года, а также за наличие родственных связей заявителя (или его супруга) с гражданами Австралии или постоянными резидентами страны.

Сравнивая подходы к требованиям, предъявляемым к кандидатам в Австралии и Канаде, обращает на себя внимание различное отношение к возрастной оценке соискателя. Так, в Канаде иммигрант старше пятидесяти четырех лет при общем подсчете в категории «возраст» не получает баллов, но не устраняется из участия в программе переселения и может компенсировать недостаток возрастного показателя за счет других рейтинговых позиций. В то время как Австралия категорию лиц старше пятидесяти лет вообще не допускает к участию в переселении по программам независимой миграции.

Сопоставляя исследованные выше балльные системы селекции миграционных потоков, напрашиваются следующие основные выводы:

1. В обоих случаях конечным результатом преодоления необходимого (минимального) порога баллов является получение соискателем

¹ При оценке данного показателя допускается комбинирование баллов, начисляемых за работу на территории Австралии и за ее пределами. Однако их общая сумма не может превышать показатель в двадцать баллов.

² Кандидаты, получившие оценку ниже шести (по каждому компоненту тестирования IELTS) не допускаются к участию в программе независимой миграции. Исключение составляют иммигранты, приглашаемые работодателем. Им за получение оценки от четырех до шести (по каждому компоненту тестирования IELTS) баллы за владение языком не начисляются, однако от участия в программе переселения они не отстраняются.

вида на жительство в стране. При этом экономический характер миграции, обеспечиваемый обязательными требованиями к профессии соискателя, выступает в качестве необходимого условия участия в программе переселения.

2. Балльная система Канады позволяет из общего числа экономических иммигрантов выделить квалифицированных специалистов. Австралийский же подход рассчитан на выборку из числа квалифицированных экономических иммигрантов лучших, обладающих большей конкурентной способностью и адаптивностью.

3. В целом, в Австралии прослеживается более жесткая селекционная политика в отношении независимых иммигрантов, что связано с сохраняющимся на протяжении последних лет положительным сальдо миграции.

4. В обоих рассмотренных случаях важной составляющей балльной системы отбора иммигрантов является региональный компонент. Он позволяет учитывать потребности отдельных территорий и, не меняя общую структуру механизма отбора иммигрантов, приспосабливаться к социально-экономической ситуации конкретного региона.

5. И в Канаде, и в Австралии отбор по балльной системе осуществляется только из числа кандидатов, подтверждающих не любые профессиональные навыки, а лишь те, которые входят в список востребованных профессий.

Анализируя различные подходы к управлению миграцией, обращает на себя внимание склонность к ограничительной политике в странах Европы. Исторически сложилось, что Старый Свет, в большинстве своем, старался решать демографические и социально-экономические проблемы за счет внутренних или как максимум общеевропейских ресурсов. Официально европейские страны не считались странами иммиграции, поскольку в них не проводилась переселенческая политика.

В середине прошлого века в силу объективных причин, обусловленных Второй мировой войной, демографический кризис настигает европейскую часть земного шара. Отчасти дефицит трудоспособного

населения в этот период компенсируется за счет репатриантов из бывших колоний. Многие из них, не имея другого места жительства, оседали в государствах-реципиентах. При этом существование таких долгосрочных переселенцев официально отрицалось: «В большинстве западноевропейских стран сложилась парадоксальная ситуация: несмотря на рост численности иммигрантов и удлинение периода их пребывания, политики, профсоюзы и работодатели вплоть до 1990-х годов утверждали, что иммигранты находятся здесь временно»¹.

Столкнувшись с проблемой массового оттока квалифицированного населения в страны иммиграции (США, Канада, Австралия), Великобритания вынуждена пропагандировать иную миграционную политику, отличную от большинства европейских стран. И если недостаток рабочих специалистов в основном восполнялся за счет миграции в рамках Евросоюза, то привлечение высококвалифицированных специалистов требовало инновационного подхода.

Так, в 2002 году правительством страны на основе анализа зарубежного (в первую очередь канадского) опыта открыта программа поощрения высококвалифицированной трудовой миграции из третьих стран. Смысл ее состоял в том, чтобы создать для иммигрантов, обладающих необходимыми для британской экономики профессиональными компетенциями комфортного режима для переезда в Соединенное Королевство. Среди предоставляемых программой преимуществ основной была возможность въехать на территорию страны и находиться там в течение года для поиска работы по профессии без приглашения работодателя и предварительного заключения трудового договора. Главным условием участия в программе высококвалифицированной миграции являлось успешное

¹ Денисенко М. Изменения в иммиграционной политике развитых стран // Отечественные записки. — 2004. — № 4.

прохождение предварительного тестирования, предусматривающего балльную оценку потенциального иммигранта¹.

В 2006 году в Великобритании принимается новая миграционная доктрина, обозначившая пути решения приоритетных задач государства в сфере миграции, среди которых:

- осуществление эффективного контроля иммиграционных потоков;
- пресечение попыток злоупотребления миграционным законодательством;
- выявление наиболее ценных и талантливых работников среди иммигрантов.

Решение поставленных задач планировалось осуществить за счет дифференцированного подхода к оценке возможностей потенциальных трудовых мигрантов².

Вновь выстроенная балльная система отбора в Великобритании делит всех иммигрантов на пять типов:

- 1) высококвалифицированные работники (включая инвесторов, предпринимателей, людей, добившихся выдающихся результатов в той или иной области);
- 2) квалифицированные работники;
- 3) низкоквалифицированные работники, заполняющие нехватку рабочей силы (например, набираемые под реализацию какого-либо временного проекта);
- 4) студенты;
- 5) реализация молодежной мобильности, временные работники, не имеющие особых экономических целей (музыканты, волонтеры и т. д.).

¹ Денисенко М. Изменения в иммиграционной политике развитых стран.

² Аксютенко Г. В. Иммиграционная политика Великобритании в условиях глобализации: теория, дискурс, практика: дис. ... канд. полит. наук. — Н. Новгород, 2007. С. 9–11.

В настоящее время в полной мере реализуется трудовая миграционная программа только первого уровня. Она рассчитана на высококвалифицированных специалистов, обладающих достаточными финансовыми средствами для поиска работы или организации собственного бизнеса в Соединенном Королевстве. Их переезд в страну является предпочтительным в сравнении с другими трудовыми иммигрантами. В этой связи, для данной группы установлена особая привилегия — отсутствие необходимости представлять спонсорский сертификат от работодателя или образовательного учреждения. Сертификат является документом, подтверждающим серьезность намерений работодателя или образовательной организации в отношении иностранного гражданина и готовность нести за него ответственность. Такой документ является обязательным для участия в отборе оставшихся групп иммигрантов.

В соответствии с британским законодательством, в точном понимании этого слова, трудовыми следует признать первые три категории иммигрантов. Для них нормативно закреплены обязательные квалификационные требования, однако балльная оценка применяется только в отношении высококвалифицированных и квалифицированных трудовых иммигрантов. Общим требованием к названным категориям является уверенное владение языком. Оценивание кандидатов осуществляется также по следующим основным критериям¹:

1. Возраст (максимальная оценка двадцать баллов).
2. Образование (максимальное количество основных начисляемых баллов — тридцать, дополнительных² — пять).
3. Опыт квалифицированной работы (максимальное количество начисляемых баллов — пятьдесят).

¹ Данные приведены по материалам официального сайта Визово-иммиграционного контроля Великобритании. URL: <https://www.gov.uk/browse/visas-immigration> (дата обращения: 29.09.2023).

² Дополнительные баллы начисляются за получение образования в Великобритании.

4. Уровень заработной платы¹ (максимальное количество начисляемых баллов — пятьдесят).

Дополнительные баллы соискателю приносят достижения в заявленной профессиональной области. Получение баллов в данной категории представляется весьма затруднительным. Достижениями соискателя признаются такие заслуги или открытия в профессиональной сфере, которые получили международное признание или высоко оцениваются авторитетными специалистами данной отрасли.

Для принятия положительного решения о выдаче иммигранту визы для переселения по программе высококвалифицированной трудовой миграции, соискатель должен набрать девяносто пять баллов. При этом подсчет баллов ведется по трем группам критериев:

- образование, возраст, доходы и опыт работы (не менее семидесяти пяти баллов в совокупности);
- знание языка (десять баллов);
- наличие средств для проживания в стране на период двенадцати месяцев (десять баллов).

Примечательно, что в отличие от канадской или австралийской балльных систем оценки иммигрантов, в Великобритании взаимозачет баллов из разных критериальных групп не допускается².

¹ В данной категории речь идет об уровне заработной платы соискателя, как критерии оценки его профессионализма. При оценке данного показателя за основу берется заработная плата, которую соискатель получал в стране прежнего проживания. Поэтому баллы начисляются согласно рейтингу страны, где иммигрант работал, а не страны его гражданства. Доходы, заработанные не в процессе работы, не принимаются во внимание при подсчёте баллов (например, доходы от сдачи в аренду недвижимости, проценты от сбережений или средства, полученные в наследство).

² Шапаров А. Е. Иммиграционная политика Великобритании: наследие прошлого — проблемы для будущего // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. — 2010. — № 6. — С. 115.

При общности целей — усиление экономики страны за счет высококвалифицированных иностранных специалистов, принципиальным отличием британской балльной системы отбора иммигрантов от лежащей в ее основе канадской является результат такой селекции. В первом случае иммигрант получает возможность трудиться, при этом долгосрочная перспектива его нахождения в стране-реципиенте остается неясна. Во втором случае, при той же возможности работать, перспектива отношений иммигранта с принимающим государством гарантирована видом на жительство. Это подчеркивает более жесткий характер всей миграционной политики Великобритании в целом и селективного механизма ее обеспечения в частности.

Еще одним европейским государством, использующим потенциал балльной системы отбора трудовых иммигрантов, является Дания. Она активно нанимает высококвалифицированных специалистов из стран, не входящих в Евросоюз. В государстве действует несколько программ трудовой миграции, рассчитанных на специалистов различных уровня подготовки и сфер приложения труда¹:

- высококвалифицированных специалистов, имеющих приглашение от работодателя, обладающего сертификатом Датского агентства по международному найму и интеграции;

- высококвалифицированных специалистов, имеющих предложение о работе от датского работодателя, предусматривающего годовую зарплату в четыреста семнадцать тысяч семьсот девяносто три датских кроны или выше;

- квалифицированных специалистов, получивших от датского работодателя предложение о работе по профессии, внесенной в Список профессий, по которым Дания испытывает нехватку квалифицированных специалистов;

¹ Данные приведены по материалам официального сайта Датской миграционной службы. URL: <https://www.nyidanmark.dk/> (дата обращения: 21.09.2023).

- академических и образовательных иммигрантов;
- трудовых иммигрантов для работы в сельскохозяйственной отрасли и др.

Балльная система отбора применяется в отношении самозанятых квалифицированных специалистов, въезжающих в страну по программе трудовой миграции «Green Card». Разрешение на проживание в государстве по этой программе предоставляется при положительных результатах индивидуальной оценки заявителя.

Для участия в отборе кандидат должен представить доказательства наличия у него медицинской страховки и средств для проживания в Дании на период не менее одного года.

В датской балльной системе отбора трудовой иммиграции учитывается возраст соискателя, уровень его образования, знания языка, опыт работы и адаптационный потенциал. Набрать нужно не менее ста баллов в соответствии со следующими критериями оценки:

1. Возраст (максимальная оценка пятнадцать баллов).
2. Образование (максимальное количество основных начисляемых баллов — восемьдесят, дополнительных — двадцать пять).

По данному показателю предусмотрено начисление дополнительных баллов. Примечательно, что начисление дополнительных баллов за качество образования характерно именно для датской системы. Так, если диплом получен в образовательной организации, входящей в ТОП-100 лучших мировых вузов, соискатель в качестве бонуса получает еще пятнадцать баллов; в ТОП-200 — десять баллов, в ТОП-400 — пять баллов. Дополнительные десять баллов будут начислены если диплом получен по профессии, входящей в Список востребованных в Дании.

3. Уровень владения языком¹ (максимальное количество баллов тридцать).

¹ Оценка уровня владения языком осуществляется Датским агентством международного образования. Оценивается одновременное владение соискателем одним из скандинавских языков и на выбор: английским или немецким.

За свободное владение датским языком иммигранту присваивается двадцать баллов.

4. Опыт квалифицированной работы (максимальное количество основных начисляемых баллов — пятнадцать).

При наличии пятилетнего опыта работы в течение последних лет, предшествующих году обращения, соискатель получает дополнительные пять баллов.

Оценка адаптационного потенциала иммигранта учитывает опыт работы или проживания в странах Евросоюза.

Анализ датской балльной системы отбора иммигрантов свидетельствует о приоритете образования в учете персональных квалификационных характеристик соискателя. Только в номинации «образование» максимальный балл (без учета возрастного и языкового цензов) уже составляет сто пять, что на пять единиц превосходит минимальный допустимый предел.

Следует отметить, что получение разрешения (визы) на въезд в Данию в результате балльного отбора сопровождается оформлением вида на жительство. Вместе с тем такой статус проживания в Королевстве является условным. Он ограничен сроком действия — два года и требует в дальнейшем подтверждения факта трудоустройства по обозначенной иммигрантом при подаче документов профессии и получения им непосредственно в Дании дохода от этой трудовой деятельности в размере, определяемом законодательством. Поэтому систему балльного отбора в Дании в основном следует рассматривать как механизм обеспечения селективности трудовой, а не долгосрочной миграции.

При сохранении общих подходов к формированию оценочных показателей трудовых иммигрантов, в Японии имеются свои специфические черты этой системы.

Если одни страны устанавливают общие критерии и пороговые значения отбора различных категорий иммигрантов (Великобритания),

другие при сохранении идентичных оценочных показателей определяют для каждой группы иммигрантов индивидуальный минимальный «проходной» балл (Австралия), то Япония со свойственным ей индивидуализмом избрала свой механизм определения ценности трудового иммигранта для экономики страны.

Для этого высококвалифицированные специалисты, допускающиеся на японский рынок труда поделены на три группы¹:

- академические мигранты;
- продвинутые инженеры/специалисты;
- топ-менеджеры.

Для каждой из перечисленных групп установлены свои критерии отбора и удельный вес отдельных показателей в общей сумме баллов. Наиболее близкие показатели наблюдаются у первых двух групп высококвалифицированных иммигрантов.

Также, как и в большинстве других стран, балльная система отбора высококвалифицированных специалистов Японии гармонично сосуществует с системой трудоустройства иммигрантов в соответствии с национальным списком востребованных профессий на основе приглашений работодателей².

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что балльная система отбора иммигрантов является наиболее подвижной. Она легче приспосабливается к видоизменениям в социальной сфере и экономике страны. Стратегия отбора квалифицированных специалистов становится все более избирательной. Среди основных критериев отбора преобладают требования к образованию и профессии

¹ Денисенко М. Б. Балльная система отбора мигрантов: взгляд из России. — М., 2013.

² Акимова С. А., Прудникова Т. А. Правовое регулирование миграционной политики и деятельности миграционных служб Австралии, Японии, а также государств, входящих в Ассоциацию стран Юго-Восточной Азии // Вестник Московского университета МВД России. — 2014. — № 9. — С. 181–183.

соискателя. Вместе с тем активно внедряются методы оценки адаптационного потенциала иммигранта к принимающей среде.

Несмотря на общее положительное влияние балльной системы отбора долгосрочных (экономических) иммигрантов на общее качество миграции в стране, следует отметить некоторые слабые стороны данного механизма:

- при независимой оценке профессиональных качеств потенциального иммигранта не учитывается спрос на данный момент на его профессию;

- отсутствие предварительно оформленного трудового договора не гарантирует работу соискателю после въезда на территорию государства-реципиента или же найденная работа может не соответствовать его профессиональным навыкам. Следовательно, такая миграция уже не может рассматриваться как квалифицированная;

- критерии оценки потенциальных иммигрантов быстро устаревают;

- минимальные пороги отбора иммигрантов зачастую обусловлены не реальными требованиями к их квалификационным характеристикам и потенциалу, а соотношением «спроса» и «предложения». Низкий уровень миграционной активности приводит к снижению требовательности и как следствие задача привлечения на рынок труда высококвалифицированных специалистов решается слабо.

Вместе с тем на настоящий момент балльная система отбора квалифицированных специалистов является наиболее предпочтительной и при разумном сочетании с иными формами отбора трудовых иммигрантов, способна полностью удовлетворить национальную экономику в трудовых ресурсах, одновременно решая долгосрочную задачу социального преобразования.

Раздел 3

ВНЕШНЯЯ ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

3.1. Опыт регулирования внешней трудовой миграции в Российской Федерации

Специфика трудовой миграции на постсоветской территории состоит в том, что во времена существования СССР она подпадала под определение внутренней миграции. Сегодня, по сути, то же явление рассматривается как внешняя миграция. Из всех государств — участников СНГ Россия является крупнейшим импортером рабочей силы. Другим государствам содружества в процессе трудовой миграции присуща роль, преимущественно, экспортеров трудовых ресурсов.

Существуют определенные географические зоны, привлекающие к себе внимание мигрантов. Это крупные города, экономически благополучные и приграничные регионы, через которые наиболее активно осуществляются торгово-экономические операции. В результате на территории государства возникает дисбаланс трудовых мигрантов, что порождает незаконную миграцию.

Одновременно следует отметить, что ситуация, спровоцированная экономическим кризисом и спадом производства, существенно снизила уровень занятости мигрантов. Отсутствие возможности найти работу создает дополнительные условия для вовлечения мигрантов в противоправную деятельность, способствует обострению криминогенной ситуации в стране.

В целях упорядочения миграционных процессов государством был предпринят ряд шагов. Принятые законы упростили порядок приема иностранных граждан на работу, выдачу разрешений на временное проживание и пребывание. Изменения коснулись главным образом мигрантов из сопредельных государств бывших союзных республик СССР.

Сегодня трудовую миграцию на территории Российской Федерации можно охарактеризовать с помощью отдельных показателей¹. Так, количество оформленных разрешительных документов (разрешений на работу, патентов) на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства составило в 2015 году — 2 002 760²; в 2016 году — 1 659 391³; в 2017 году — 1 830 948⁴; в 2018 году — 1 801 842⁵; в 2019 году — 1 894 133⁶; в 2020 году — 1 160 730¹; в 2021 году — 2 314 857², в 2022 году — 2 155 292³.

¹ Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации. URL: <http://mvd.ru> (дата обращения: 20.10.2023).

² Из них оформлено разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства — 214 559 (высококвалифицированным специалистам — 43 555, квалифицированным специалистам — 22 099), патентов иностранным гражданам и лицам без гражданства — 1 788 201.

³ Из них оформлено разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства — 149 013 (высококвалифицированным специалистам — 26 995, квалифицированным специалистам — 14 775), патентов иностранным гражданам и лицам без гражданства — 1 510 378.

⁴ Из них оформлено разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства — 1148 326 (высококвалифицированным специалистам — 26 531, квалифицированным специалистам — 18 017), патентов иностранным гражданам и лицам без гражданства — 1 682 622.

⁵ Из них оформлено разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства — 130 136 (высококвалифицированным специалистам — 28 183, квалифицированным специалистам — 20 145), патентов иностранным гражданам и лицам без гражданства — 1 671 706.

⁶ Из них оформлено разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства — 126 879 (высококвалифицированным специалистам — 34 299, квалифицированным специалистам — 17 880), патентов иностранным гражданам и лицам без гражданства — 1 767 254.

Статистические данные свидетельствуют о постепенном снижении количества выдаваемых разрешений работу иностранным гражданам при увеличении количества таких разрешений, выдаваемых высококвалифицированным специалистам. Подобная ситуация стала складываться на территории Российской Федерации в виду постоянного роста количества иностранных трудовых мигрантов, осуществляющих трудовую деятельность на основании патента. Названная категория иностранных работников прибывает в Российскую Федерацию из стран с более низким уровнем экономического развития и, как следствие, невысоким уровнем образования и профессиональной подготовки. Они в основном задействованы в таких сферах труда, где не требуется высокая квалификация и специальные профессиональные навыки. Однако такой вариант трудоустройства недоступен для иностранных граждан, прибывающих в Россию на основании визы. Одновременно следует упомянуть о том, что количество квот на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства во многих регионах ежегодно сокращается.

Современное миграционное законодательство России в части регулирования миграционных потоков ориентировано:

¹ Из них оформлено разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства — 28 137 (высококвалифицированным специалистам — 20 528, квалифицированным специалистам — 7 609), патентов иностранным гражданам и лицам без гражданства — 1 132 593.

² Из них оформлено разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства — 93 031 (высококвалифицированным специалистам — 56 691, квалифицированным специалистам — 6 830), патентов иностранным гражданам и лицам без гражданства — 2 221 826).

³ Из них оформлено разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства — 95 328 (высококвалифицированным специалистам — 32 717, квалифицированным специалистам — 8 895), патентов иностранным гражданам и лицам без гражданства — 2 059 964).

- на привлечение в страну квалифицированных специалистов, в том числе за счет снятия излишних административных барьеров;
- осуществление процедур регистрации и трудоустройства иностранных граждан;
- противодействие незаконной миграции;
- получение достоверной информации о пребывании в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства;
- содействие в переселении соотечественников в Российскую Федерацию.

Все перечисленные задачи, равно как и механизмы их решения, совпадают с общемировыми тенденциями.

Так, иностранные граждане в России пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных законодательством.

Такие ограничения весьма многочисленны, например:

1. В качестве работодателя иностранного гражданина может выступать не любое физическое или юридическое лицо, а лишь получившее в установленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников и использующее труд иностранных работников на основании заключенных с ними трудовых договоров. Работодателем может быть также иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя¹.

2. Иностраный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность при наличии разрешения на работу или патента. Возраст работника при этом не должен быть меньше 18 лет.

¹ См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Ст. 13.

3. Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин может осуществлять трудовую деятельность только в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание. Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему выданы разрешение на работу или патент, а также по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу. Работодатель или заказчик работ (услуг) не вправе привлекать иностранного гражданина к трудовой деятельности вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого данному иностранному гражданину выданы разрешение на работу или патент, а также по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу¹.

4. При осуществлении трудовой деятельности иностранный работник должен иметь действующий на территории Российской Федерации договор (полис) добровольного медицинского страхования либо иметь право на получение медицинской помощи на основании заключенного работодателем или заказчиком работ (услуг) с медицинской организацией договора о предоставлении иностранному работнику платных медицинских услуг.

¹ С учетом особенностей региональных экономических связей уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти может устанавливать случаи осуществления трудовой деятельности иностранного гражданина вне предела субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание (для временно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан) или субъекта на территории которого ему выдано разрешение на работу (для временно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан).

5. Работодатель или заказчик работ (услуг), которые привлекают и используют для осуществления трудовой деятельности иностранного гражданина, обязаны уведомлять территориальный орган МВД России в субъекте Российской Федерации, на территории которого данный иностранный гражданин осуществляет трудовую деятельность, о заключении и прекращении (расторжении) с данным иностранным гражданином трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг).

Дополнительно в законодательстве оговорено, что в Российской Федерации действует общий запрет на привлечение иностранных работников на следующие виды работ:

- на муниципальную службу;
- на должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации;
- в качестве члена экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;
- в качестве командира гражданского воздушного судна, если иное не установлено законодательством;
- на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации¹;

¹ В соответствии с постановлением Правительства РФ от 11 октября 2002 г. № 755 «Об утверждении перечня объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу» к таким объектам относятся: объекты и организации ВС РФ, других войск и воинских формирований; структурные подразделения по защите государственной тайны и подразделения, осуществляющие работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну, органов государственной власти и ор-

— на должность главного бухгалтера или иного должностного лица, на которое возлагается ведение бухгалтерского учета (за исключением иностранного гражданина, временно или постоянно проживающих в Российской Федерации)¹.

Также иностранные граждане не могут быть призваны на военную службу (альтернативную гражданскую службу), но могут поступить на военную службу по контракту и могут быть приняты на работу в Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска и воинские формирования в качестве лица гражданского персонала.

Для привлечения и использования иностранных трудовых мигрантов, въезжающих в Российскую Федерацию в общем (визовом) порядке, работодателю требуется разрешение на такое привлечение и использование, а работнику — на трудовую деятельность.

Существуют и иные основания трудоустройства иностранных граждан на территории Российской Федерации. Одним из таких

ганизаций; организации, в состав которых входят радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, на которых осуществляются разработка, производство, испытания, эксплуатация, хранение, транспортировка и утилизация ядерного оружия; структурные подразделения организаций, осуществляющие разработку, производство, сооружение, испытания, эксплуатацию, хранение, транспортировку и утилизацию ядерных установок, ядерных материалов, радиоактивных отходов и предназначенных для решения задач в области обеспечения обороны страны и безопасности государства радиационных источников, а также структурные подразделения этих организаций, обеспечивающие безопасность их функционирования; суда и иные плавсредства с ядерными установками, а также атомные станции, в том числе строящиеся (по согласованию с ФСБ России допускается прием на работу иностранных граждан на строящуюся атомную станцию и работа на ней иностранных граждан до поставки ядерного топлива на территорию атомной станции).

¹ Прудников А. С. Незаконная миграция как источник угрозы для национальной безопасности России // Государственная служба и кадры. — 2015. — № 3.

законных оснований является получение иностранным гражданином патента.

Патент — документ, подтверждающий в соответствии с законом право иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, за исключением отдельных категорий иностранных граждан в случаях, предусмотренных законом, на временное осуществление на территории субъекта Российской Федерации трудовой деятельности¹.

Особенностью данного основания привлечения и использования трудовых мигрантов является организация деятельности по его выдаче на основе государственно-частного партнерства. Для чего создаются специальные уполномоченные субъектом Российской Федерации организации.

Особым образом урегулированы правила осуществления трудовой деятельности иностранных граждан, обучающихся в Российской Федерации по очной форме. Российское право требует, чтобы при нахождении на территории Российской Федерации иностранный гражданин строго следовал заявленной цели пребывания. Для иностранных студентов очной формы обучения основная цель нахождения на территории российского государства — учеба. Вместе с тем долгосрочное пребывание иностранных граждан в России требует наличия у них необходимых материальных ресурсов. Отсутствие таковых может послужить препятствием к обучению и, как следствие, окажет негативное влияние на развитие отечественного образования в интересах миграционной политики в целом. В целях урегулирования данной правовой коллизии, законодатель предусмотрел преференции в сфере труда для иностранных граждан, обучающихся в Российской Федерации по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной про-

¹ См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ч. 1 ст. 2).

фессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию.

Отдельную категорию иностранных трудящихся составляют работники на территориях опережающего социально-экономического развития. Примечательно, что вопросы трудовой деятельности данной категории иностранных граждан урегулированы в основном трудовым законодательством Российской Федерации к которому федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115 «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» содержит отсылочную норму. Так, статья 351.5. Трудового кодекса Российской Федерации прямо указывает на то, что разрешение на привлечение и использование иностранных работников работодателям, признаваемым резидентами территории опережающего социально-экономического развития, не требуется, а разрешение на работу привлекаемому в таком порядке иностранному работнику выдается без учета квот.

Кроме того, специальные правила регулируют трудовую деятельность иностранных граждан:

— являющихся членами жюри Международного конкурса имени П. И. Чайковского¹;

— осуществляющих трудовую деятельность на территории Российской Федерации в связи с подготовкой и проведением чемпионатов по профессиональному мастерству, тренировками национальной сборной Российской Федерации по профессиональному мастерству для участия в международных соревнованиях²;

¹ См.: Федеральный закон от 6 июня 2019 г. № 121-ФЗ «О регулировании отдельных вопросов, связанных с проведением в Российской Федерации Международного конкурса имени П. И. Чайковского, и внесении изменения в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”».

² См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Ст. 13.7.

— осуществляющих трудовую деятельность у резидентов свободного порта Владивосток¹;

— трудящихся на территории международного медицинского кластера² или на территориях инновационных научно-технологических центров³.

Общий смысл норм, регулирующих перечисленные виды трудовой миграции, сводится к освобождению работодателей и работников от ряда общих законодательно определенных ограничений. Таких, как обязательное наличие разрешения на привлечение и использование иностранных работников работодателем, получение приглашения на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также разрешения на работу иностранному работнику в пределах квоты на их выдачу и др.

Надо отметить, что Российской Федерацией реализуется достаточно много проектов, целью которых является сближение позиций нашей страны и международного сообщества в интересах роста спортивного, культурного, научного, экономического и демографического потенциала государства. Среди таких инициатив имеют место как международные проекты, так и внутригосударственные.

Одним из наиболее успешных и масштабных международных инициатив следует признать сотрудничество Российской Федерации

¹ См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Ст. 13.6; Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток».

² См.: Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ См.: Федеральные законы от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково».

со странами — участницами Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.¹ Документом, помимо прочего предусмотрены нормы, направленные на сближение рынков труда государств-членов. В соответствии с Договором, трудящимся государств-членов не требуется получение разрешения на осуществление трудовой деятельности в государстве трудоустройства поскольку на них не распространяются ограничения по защите национального рынка труда. Такие работники, представляющие при трудоустройстве документы об образовании, выданные образовательными организациями государств-членов Договора, освобождены от необходимости прохождения процедуры признания дипломов. Исключение составляет соискание работы в педагогической, юридической, медицинской или фармацевтической сферах деятельности, в которых порядок признания документов об образовании и допуска к работе осуществляется в соответствии с законодательством государства трудоустройства. Также граждане государства-участника Договора, прибывшие на территорию Российской Федерации с целью трудовой деятельности и члены их семей освобождаются от обязанности регистрации (постановки на учет) в течение 30 суток с даты въезда. Срок их временного пребывания (проживания) определяется сроком действия трудового или гражданско-правового договора, заключенного с работодателем или заказчиком работ (услуг). Если трудовой или гражданско-правовой договор заключенный с такими работниками расторгается по истечению девяносто суток с даты въезда на территорию государства трудоустройства, то трудящийся имеет право без выезда в течение пятнадцати дней заключить новый трудовой или гражданско-правовой договор.

¹ Далее по тексту — Договор.

Институт высококвалифицированной миграции в Российской Федерации предусматривает целый ряд изъятий из установленных для иностранной трудовой миграции ограничений.

Так, работодатель и заказчик работ (услуг) имеет право привлекать и использовать иностранных работников без разрешения на привлечение и использование иностранных работников в случае, если иностранные граждане являются высококвалифицированными специалистами или членами семьи высококвалифицированного специалиста, привлеченного к трудовой деятельности в Российской Федерации.

Высококвалифицированному специалисту разрешается при въезде в Российскую Федерацию на срок менее 90 дней не вставать на миграционный учет. При условии пребывания на территории Российской Федерации на срок более 90 дней, высококвалифицированный специалист обязан встать на миграционный учет.

При подаче документов на разрешение на работу специалисту не нужно предоставлять медицинские сертификаты и документ о подтверждении владением русским языком.

Кроме того, в отношении высококвалифицированных специалистов не применяется механизм квотирования. Также в соответствии с законодательством предусмотрена возможность совместного пребывания с высококвалифицированным специалистом членов его семьи. При этом, допустимая доля иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации, установленные Правительством Российской Федерации, не распространяются на высококвалифицированных специалистов и членов их семей.

Сегодня селективность трудовой миграции на территории Российской Федерации обеспечивается за счет следующих механизмов:

— проведена корректировка правил осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории Российской Федерации, что позволило сократить число иностранных граждан, незаконно находящихся в Российской Федерации, и способствовало увеличению числа иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на законных основаниях;

— определены и применяются дифференцированные требования к уровню знаний русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации, необходимых иностранным гражданам для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации и получения разрешения на временное проживание и вида на жительство;

— упрощен порядок получения гражданства Российской Федерации лицами, являющимися предпринимателями, инвесторами, квалифицированными специалистами и членами их семей, а также выпускниками российских образовательных организаций профессионального образования¹.

Вместе с тем существующие миграционные режимы не в полной мере соответствуют не только ожиданиям иммигрантов, но и потребностям государства.

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

3.2. Перспективы совершенствования механизма внешней трудовой миграции в Российской Федерации

Из анализа нормативно-правового регулирования заметно, что институт трудовой миграции постоянно меняется под влиянием объективных миграционных процессов и потребностей государства. В то же время очевидно, что произведенными реформами кардинальным образом не удалось изменить ситуацию в сфере трудовой миграции. Необходимо дальнейшее совершенствование и развитие, как законодательства, так и правоприменительной практики в этом направлении.

Достижение этой цели возможно за счет концентрации усилий на формировании единой системы организованного привлечения и использования иностранных работников в Российской Федерации. Подобные задачи сейчас стоят практически перед каждым из европейских государств.

Суть организованного привлечения иностранной трудовой силы состоит, прежде всего, в осуществлении государственного регулирования внешней трудовой миграции. Основным критерием такого регулирования выступает отбор и привлечение только таких иностранных граждан, которые обладают профессией, квалификацией, здоровьем и другими характеристиками, которые будут востребованы в Российской Федерации. При таком подходе акцент делается на тех мигрантах, которые нужны государству и могут достаточно легко интегрироваться в жизнь российского общества. Они должны направляться на работу в те регионы, где в их труде больше всего нуждаются. Причем ровно в том количестве, в каком они требуются. Так государство перестает приспосабливаться к миграционным процессам, стихийно возникающим на его территории, и берет их под свой контроль, путем установления системы правил, по которым, иностранный трудовой мигрант прибудет на его территорию, и будет осуществлять трудовую деятельность.

В результате последовательного реформирования системы привлечения и использования иностранных работников в Российской Федерации, она должна окончательно приобрести свойство адресности: прибывающий в Российскую Федерацию иностранный гражданин еще до пересечения российской границы должен знать, куда конкретно он едет, и каковы условия осуществления им трудовой деятельности. Осведомленность иностранного работника должна распространяться как на общие правила осуществления трудовой деятельности в государстве пребывания, так и на условия его работы у конкретного работодателя. Ответственность за это возлагается на приглашающую сторону. Безусловно, этому должен предшествовать договорной процесс между работником и его потенциальным работодателем. Существует также мнение, что целесообразно было бы предусмотреть предварительное заключение трудового договора между сторонами конкретных трудовых отношений. Данная процедура гарантирует работодателю получение необходимого ему работника, а работнику — трудоустройство, одновременно предусматривая обоюдную ответственность сторон.

Для того чтобы осуществить на практике данную идею должна быть создана эффективная развитая инфраструктура, посредством которой будет реализовываться законодательство по организованному привлечению иностранных работников. Одной из таких форм являются «миграционные окна (терминалы)». Начальной стадией работы таких терминалов стало обеспечение возможности для иностранных работников в одном месте встать на учет, получить разрешение на работу, ИНН, медицинскую справку и страховку, расквартироваться. Впоследствии миграционные терминалы должны будут полностью перейти к организованному набору иностранной рабочей силы: заявки работодателей, после их проверки на предмет наличия специалистов искомой профессии и квалификации среди граждан Российской Федерации, либо через посольства, либо напрямую направляются в страну-

донор иностранной рабочей силы. Там в соответствии с заявленными критериями организуется работа по подборке конкретных людей.

Следует отметить, что при реализации программы по организованному привлечению и использованию иностранных работников не обойтись без сотрудничества с иностранными государствами, в первую очередь, сопредельными. Каждое государство заинтересовано в создании прозрачного механизма привлечения их граждан к трудовой деятельности на территории другого государства. Это позволит эффективно осуществлять защиту своих сограждан в государстве пребывания.

Реализация данной концепции осуществляется за счет заключения многосторонних или двухсторонних международных договоров в сфере трудовой миграции. Особенно актуальна данная инициатива в приграничных субъектах Российской Федерации. Подобные договоры уже существуют¹, правда, они пока что носят региональный характер.

Нельзя сказать, что описанные требования в настоящее время не предъявляются к трудовой миграции. Некоторые из них уже задекларированы в законодательстве, отдельные — применяются на практике. На сегодняшний день, задача состоит в том, чтобы создать единообразный механизм реализации данных норм, восполнить имеющиеся пробелы в правовом регулировании трудовой миграции. Данный механизм должен стать предельно простым и при этом, надежным и эффективным.

¹ См., например: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Социалистической Республики Вьетнам о временной трудовой деятельности граждан Российской Федерации в Социалистической Республике Вьетнам и граждан Социалистической Республики Вьетнам в Российской Федерации; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о временной трудовой деятельности граждан Российской Федерации в Китайской Народной Республике и граждан Китайской Народной Республики в Российской Федерации.

Организация цивилизованной миграции, то есть создание условий для повышения миграционной привлекательности Российской Федерации, с одной стороны, и противодействие незаконной миграции, с другой, — направлена на реализацию стратегического курса Правительства Российской Федерации в части стабилизации общей численности населения и содействия устойчивому социально-экономическому развитию страны.

Ранее отмечалось, что в Российской Федерации в целом созданы механизмы обеспечения селективности миграции. Внедрены различные стратегии отбора в отношении трудовой миграции: высококвалифицированной, квалифицированной, низкоквалифицированной. Вместе с тем они в основном направлены на удовлетворение сиюминутной потребности привлечения на российский рынок труда работников и не содержат четких критериев определения степени «востребованности» таких специалистов. Возможности института проживания для решения долгосрочной задачи удержания квалифицированных специалистов используются слабо.

Данная ситуация вполне осознается заинтересованными институтами государственной власти. Так, вопрос, связанный с отсутствием законодательно закреплённого механизма распределения квоты на временное проживание иностранных граждан в Российской Федерации, неоднократно поднимался ГУВМ МВД России. Решение данной проблемы предлагалось достичь за счет создания специальных комиссий по распределению квоты на выдачу разрешений на временное проживание на уровне субъектов Российской Федерации. При таком подходе региональные власти не только получают возможность отбирать наиболее адаптированных к условиям конкретной территории иностранных граждан, намеренных интегрировать в принимающее сообщество и в последующем остаться на постоянное проживание в данном субъекте Российской Федерации, но и выступают своеобразной гарантией решения долгосрочных задач региона.

Благодаря целенаправленной работе ГУВМ МВД России в федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» были внесены изменения, расширяющие полномочия Правительства Российской Федерации по утверждению правил определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание, дополнительно установив процедуру распределения такой квоты¹.

В настоящее время эта работа продолжается и в Правительство Российской Федерации внесен проект федерального закона «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»», направленный на совершенствование порядка выдачи иностранным гражданам разрешения на временное проживание. Проектом предлагается закрепить распределение квоты решением комиссии, созданной в этих целях высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации. Работа также ведется по внесению изменений в Правила определения и распределения квоты в части установления порядка и критериев отбора иностранных граждан.

Указанные предложения носит перспективный, можно сказать концептуальный характер. Их реализация требует значительной подготовительной работы.

Вместе с тем имеется ряд проблем, урегулирование которых носит частный характер и напрямую вытекает из проблем правоприменения. Их разрешение возможно посредством внесения точечных изменений в действующее законодательство.

¹ Федеральный закон от 7 июня 2017 г. №111-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статью 6 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»».

Так, проанализированный международный опыт регулирования высококвалифицированной и квалифицированной трудовой миграции показывает, что критерии квалификации, образования, состояния здоровья являются общеобязательными для отбора названной категории трудовых мигрантов. Преференции в основном распространяются на иностранных граждан, уже получивших статус высококвалифицированного специалиста. Такой подход представляется вполне оправданным с точки зрения обеспечения национальной безопасности. При общем сохранении привилегированного статуса высококвалифицированных трудовых мигрантов, следует все же ужесточить требования к их отбору. Для этого:

1. Пункт 26 статьи 13.2 федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», устанавливающий основания для принятия решения о запрете работодателю или заказчику работ (услуг) в течение двух лет привлекать иностранных граждан к трудовой деятельности в Российской Федерации в качестве высококвалифицированных специалистов, дополнить подпунктами 3–5 следующего содержания:

«3) на момент обращения в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по вопросу привлечения иностранного гражданина к трудовой деятельности в качестве высококвалифицированного специалиста имеет неустраненные нарушения порядка привлечения и использования иностранных работников;

4) не представил в налоговый орган сведения о доходах высококвалифицированного специалиста по установленной форме;

5) привлечен к административной ответственности за незаконное привлечение к трудовой деятельности на территории Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства за последние два года до дня подачи заявления о выдаче разрешения на работу высококвалифицированному специалисту».

Анализ правоприменительной практики показывает, что работодатели или заказчики работ (услуг), привлекающие иностранных граждан к трудовой деятельности в качестве высококвалифицированных специалистов зачастую не предоставляют или несвоевременно предоставляют отчетность в налоговые органы. В тоже время обязанность по ежеквартальному уведомлению территориального органа МВД России по выплате заработной платы (вознаграждения) высококвалифицированным специалистам работодателями (заказчиками работ и услуг) исполняется своевременно. Указанные уведомления носят формальный характер, поскольку проследить фактические выплаты и уплату налогов возможно лишь по окончании налогового периода.

2. Статью 18 федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» дополнить подпунктом 9.9 следующего содержания:

«помимо случаев, предусмотренных пунктом 9 настоящей статьи, разрешение на работу иностранному гражданину не выдается и не продлевается, а выданное разрешение на работу аннулируется федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции или его территориальным органом в случае принятия в отношении работодателя решения о запрете соответствующему работодателю или заказчику работ (услуг) в течение двух лет привлекать иностранных граждан к трудовой деятельности в Российской Федерации в качестве высококвалифицированных специалистов по основаниям, предусмотренным пунктом 26 статьи 13.2 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115 “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”».

В настоящее время принятие федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции или его территориальным органом решения о запрете соответствующему работодателю или заказчику работ (услуг) в течение двух лет привлекать иностранных граждан к трудовой деятельности в Российской Федерации в качестве высококвалифицированных специалистов по основаниям, предусмотренным пунктом 26

статьи 13.2 Федерального закона не является основанием для аннулирования ранее выданного разрешения на работу иностранному гражданину — высококвалифицированному специалисту.

3. Статью 18 Федерального закона от 25 июля 2002 года. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» дополнить подпунктом 9.10. следующего содержания:

«В случае если иностранному гражданину было отказано в выдаче разрешения на работу либо ранее выданное ему разрешение на работу было аннулировано, работодатель или заказчик работ (услуг) вправе повторно подать заявление о выдаче разрешения на работу не ранее чем через один год со дня отказа в выдаче разрешения на работу либо аннулирования ранее выданного разрешения на работу».

В законе отсутствует норма, запрещающая работодателю подать документы для получения разрешения на работу иностранному гражданину после аннулирования предыдущего разрешения на работу, поэтому один и тот же иностранный гражданин может получить несколько разрешений на работу в течение года.

4. Подпункт 24 статьи 333.28 Налогового кодекса Российской Федерации дополнить подпунктом 1 следующего содержания:

«за выдачу разрешения на работу иностранному высококвалифицированному специалисту — 35 000 рублей».

В соответствии с подпунктом 3 пункта 1 статьи 19 федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» за выдачу иностранному гражданину разрешения на работу взимается государственная пошлина. Согласно подп. 24 ст. 333.28 Налогового кодекса Российской Федерации размер государственной пошлины составляет 3500 рублей. При этом срок действия такого разрешения может составлять до трех лет. Данная сумма несопоставима с авансовым платежом, ежемесячно вносимым иностранными работниками, осуществляющими трудовую

деятельность на территории Российской Федерации на основании патента и являющимися в большинстве своем низкоквалифицированными работниками с низкими доходами. Высококвалифицированным специалистом в Российской Федерации признается иностранный гражданин, имеющий опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, если условия привлечения его к трудовой деятельности предполагают получение им заработной платы (вознаграждения) в размере не менее ста шестидесяти семи тысяч рублей из расчета за один календарный месяц. В этой связи целесообразно десятикратно увеличить государственную пошлину за выдачу разрешения на работу высококвалифицированным специалистам: с 3500 рублей до 35 000 рублей. Подобный подход обеспечит справедливую налоговую политику государства, будет способствовать поддержанию соответствующего уровня требовательности к высококвалифицированным иностранным работникам.

5. Часть 1 статьи 18.15 КоАП РФ изложить в редакции:

«1. Привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства при отсутствии у этих иностранного гражданина или лица без гражданства разрешения на работу либо патента, если такие разрешение либо патент требуются в соответствии с федеральным законом, либо привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу или патенте, если разрешение на работу или патент содержит сведения о профессии (специальности, должности, виде трудовой деятельности), либо привлечение иностранного гражданина или лица без гражданства к трудовой деятельности вне пределов субъекта (субъектов) Российской Федерации, на территории которого (которых) данному иностранному гражданину или лицу без гражданства *разрешена работа*, выдан патент или разрешено временное проживание, —

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц — от двадцати пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц — от двухсот пятидесяти тысяч до восьмисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.»

Часть 1 статьи 18.10 КоАП РФ изложить в редакции:

«1. Осуществлении иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации без разрешения на работу либо патента, если такие разрешение либо патент требуются в соответствии с федеральным законом, либо осуществлении иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу или патенте, если разрешение на работу или патент содержит сведения о профессии (специальности, должности, виде трудовой деятельности), либо осуществлении иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности вне пределов субъекта (субъектов) Российской Федерации, на территории которого (которых) данному иностранному гражданину *разрешена работа*, выдан патент или разрешено временное проживание, —

влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.»

Ныне действующая норма однозначно идентифицирует разрешенную территорию для осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином с территорией, на которой такое разрешение выдано. Однако в отношении высококвалифицированного специалиста такая ситуация является спорной. Ему на территории одного субъекта Российской Федерации может быть выдано разрешение на работу на территории нескольких субъектов Российской Федерации. С точки зрения юридической техники, ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ дает основания для двусмысленного толкования нормы права.

6. Для исключения возможности привлечения высококвалифицированных специалистов фирмами «однодневками» целесообразно установить минимальный порог уставного капитала организаций в размере не менее двух миллионов рублей.

7. Также следует ввести требование об отсутствии и организации, ходатайствующей о трудоустройстве иностранного гражданина в качестве высококвалифицированного специалиста, налоговой задолженности за последние шесть месяцев, предшествующих дате обращения с ходатайством.

8. На основании пункта 26.1. статьи 13.2. Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в случае неисполнения работодателем, заказчиком работ (услуг) обязательств по выплате заработной платы федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или его территориальный орган принимает решение о запрете соответствующему работодателю, заказчику работ (услуг) в течение двух лет привлекать иностранных граждан к трудовой деятельности в Российской Федерации в качестве высококвалифицированных специалистов. Вместе с тем данная норма не в полной мере удовлетворяет целям административного принуждения. Работодатель, использующий гарантируемые государством льготные режимы трудоустройства иностранных граждан и одновременно нарушающий их правила, демонстрирует пренебрежительное отношение к государственным интересам в миграционной сфере в целом. Сказанное позволяет говорить о необходимости применения более широкого спектра воспитательного воздействия на такого правонарушителя. Представляется необходимым законодательно установить запрет для таких работодателей, заказчиков работ (услуг) в течение двух лет использовать все категории иностранных трудовых мигрантов.

Отечественный институт высококвалифицированной трудовой миграции не соответствует общемировой практике. Для того, чтобы максимально достичь целей высококвалифицированной миграции, следует

установить хотя бы минимальные требования к образованию и опыту работы таких иностранных граждан. Наиболее эффективными критериями оценки иммигранта, которые должны лечь в основу российской системы отбора высококвалифицированных специалистов, выступают его возраст, уровень образования, профессиональные навыки и опыт квалифицированной работы, уровень владения государственным языком. Другие критерии оценки следует рассматривать как дополнительные. К ним могут быть отнесены: наличие заключенного с отечественным работодателем трудового договора по заявленной профессии, наличие родственников-граждан принимающей страны, опыт работы и обучения непосредственно в стране переселения и другие факторы. Особо следует обратить внимание на поощрение отечественного образования. Высокий оценочный балл по данному показателю может сыграть положительную роль в будущем. На ближайшую перспективу он позволит привлечь к программе переселения адаптированных к социальной среде выпускников уже окончивших вузы. При долгосрочном проектировании этот показатель будет являться стимулом для потенциальных переселенцев поступать на обучение в отечественные образовательные организации и тем самым развивать систему образования. Такой подход позволит привлечь в страну иностранных граждан, имеющих навыки профессиональной деятельности, востребованные российской экономикой и исключить из нее случайных людей. На ближайшую перспективу на законодательном уровне следует утвердить перечень профессий (специальностей, должностей) по которым работодатели могут привлекать высококвалифицированных иностранных специалистов. Интересно также то, что в странах с наиболее развитой балльной системой отбора иммигрантов (Канада, Австралия) помимо федеральных программ переселения действуют региональные программы, финансируемые из собственного бюджета. Действуют они не постоянно, а лишь в случае неблагоприятной оценки развития региона по результатам мониторинга. Учитывая, что в Российской Федерации имеется опыт успешной реализации миграционной политики посредством

региональных программ оказания содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, можно использовать и этот потенциал.

9. Использование института высококвалифицированной трудовой миграции недобросовестными работодателями в своих корыстных целях без цели реального исполнения условий трудового договора позволяет говорить о необходимости введения понятия фиктивного трудового договора применительно к данной сфере и ответственности за его заключение.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Степень глубины исследованной в научно-практическом пособии проблематики обусловлена влиянием трудовой миграции на социально-экономическую, политическую и, как следствие, криминогенную обстановку в стране. В пособии последовательно решалась задача сформировать максимально полное представление о передовых международных практиках регулирования международной трудовой миграции, их соответствии сложившейся в Российской Федерации системе управления миграцией. Учитывая, что трудовая миграция является наиболее многочисленной и, как следствие оказывает наибольшее влияние на социально-экономическую обстановку в стране, автором пособия при констатации эффективности механизма ее регулирования предложены отдельные меры совершенствования.

Предложенные меры лежат в плоскости регулирования высококвалифицированной трудовой миграции, поскольку представление о ней в зарубежной и российской практике наиболее разнятся. Одновременно, анализ правоприменительной практики в сфере реализации законодательства Российской Федерации о высококвалифицированной трудовой миграции показал, что имеющимися средствами достичь надлежащего уровня безопасности и качества высококвалифицированной миграции на территории Российской Федерации не представляется возможным. Для этого требуется ряд законодательных преобразований, часть из которых должна привести к принципиальной модернизации отечественного института высококвалифицированной миграции.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты*

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (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).

2. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

3. Федеральный закон от 07.06.2017 № 111-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” и статью 6 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”».

4. Указ Президента РФ от 14.11.2013 «О Концепции общественной безопасности в Российской Федерации».

5. Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы».

* Все нормативные правовые акты приводятся в соответствии с данными официального интернет-портала правовой информации pravo.gov.ru (дата обращения 01.12.2023).

7. Аксющенко Г. В. Иммиграционная политика Великобритании в условиях глобализации: теория, дискурс, практика: дис. ... канд. полит. наук. — Н. Новгород, 2007.

8. Некрасов Н. А. Иммиграция в Австралию: тенденции и подходы к регулированию: автореф. дис. ...канд. экон. наук. — М., 2009.

Монографии, учебники, учебные пособия, научные статьи

6. Акимова С. А., Прудникова Т. А. Правовое регулирование миграционной политики и деятельности миграционных служб Австралии, Японии, а также государств, входящих в Ассоциацию стран Юго-Восточной Азии // Вестник Московского университета МВД России. — 2014. — № 9.

9. Апанович М. Ю., Пареньков Д. А. Иммиграционная политика США: история развития вопроса. — URL: <https://mgimo.ru/upload/2017/10/apanovich-parenkov.pdf> (дата обращения: 23.10.2023).

10. Божко Л. П. Зарубежная практика регулирования межрегиональной трудовой мобильности // Проблемы современной экономики. — 2010. — № 4.

11. Большова Н. Н. Высококвалифицированная миграция как ресурс конкурентоспособности государств // Мировая экономика и международные отношения. — 2017. — Т. 61. — № 8.

12. Волох В. А. Миграция населения как объект научного исследования: сущность, современные трактовки и классификация // PolitBook. — 2015. — № 1.

13. Гарусова Л. Н. Эволюция иммиграционной политики США: фактор нелегальной миграции // Россия и АТР. — 2020. — № 1.

14. Глущенко Г. И., Вартанян А. А. Социально-экономические детерминанты трудовой миграции высококвалифицированных специалистов // Вопросы статистики. — 2018. — № 5.
15. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: учебное пособие. — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017.
16. Денисенко М. Б. Балльная система отбора мигрантов: взгляд из России. М., 2013.
17. Денисенко М. Б. Изменения в иммиграционной политике развитых стран // Отечественные записки. — 2004. — № 4.
18. Денисенко М. Б., Фурса Е. В., Хараева О. А., Чудиновских О. С. Миграционная политика в зарубежных странах и в Российской Федерации: опыт сравнительного анализа: метод. пособие. — Москва, 2003.
19. Диденко Д. В. Человеческий капитал России в контексте социально-экономической модернизации // Россия и современный мир. — 2015. — № 4.
20. Зайончковская Ж. А., Ноздрина Н. Н. Миграционная подвижность населения России и ее территориальная дифференциация (по результатам обследования в 10 городах) // Демографические перспективы России: материалы Межд. науч.-практ. конф. «Демографическое будущее России: проблемы и пути решения» (Москва, 19–21 сентября 2008 г.). — Москва: Academia, 2008.
21. Зайончковская Ж. А. Новая миграционная политика России: впечатляющие результаты и новые проблемы / Миграция и социально-экономическое развитие стран региона Балтийского моря: материалы Межд. конф. (Светлогорск, 5–7 июня 2008 г.). — Калининград: Издат. РГУ им. И. Канта, 2008.
22. Закон США для новых иммигрантов. — Москва: Изд. группа «ФОРУМ-ИНФРА-М», 1998.
23. Иванов М. М. США: правовое регулирование иммиграционного процесса (условия и процедуры приобретения статуса постоянного

жителя США). URL: <http://yanko.lib.ru/books/law/ivanov/ivanov1v.html> (дата обращения: 23.10.2023).

24. Ивахнюк И. В. Международная миграция как ресурс развития (замечания в связи с глобальной дискуссией) // Век глобализации. — 2011. — № 1.

25. Ионцев В. А. Миграция населения // Международная миграция. Вып. 3. — Москва, 2001.

26. Корьякина Е. Ю. Особенности миграционной политики Германии на рубеже XX–XXI вв. // Вестник Кемеровского государственного университета. — 2015. — № 3 (63). — Т. 2.

27. Коробков А. Миграционная политика США: уроки для России // Россия в глобальной политике. — 2008. — № 3.

28. Лампадова С. С. О некоторых перспективах законодательного совершенствования института высококвалифицированной трудовой миграции // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. статей по материалам научно-практической конференции (С.-Петербург, 27 марта 2020 года). — Санкт-Петербург:Изд-во СПб ун-та МВД России, 2020.

29. Масленников В. В., Линников А. С., Масленников О. В. Оценка потерь российской экономики от миграции населения в другие страны // Финансы: теория и практика. — 2018. — № 2 (22).

30. Миграционная политика: диагностика, вызовы, предложения. М.: Центр стратегических разработок, 2017.

31. Пападеметриу Д. Г. Миграция наталкивается на низкие темпы роста // Финансы и развитие. — 2012. — Сентябрь.

32. Петелин Б. В., Кожевников В. В. Особенности миграционной политики ФРГ // Вестник Череповецкого государственного университета. — 2014. — № 4.

33. Прудникова Т. А., Акимова С. А. Миграционные процессы в современной России // Вестник экономической безопасности. — 2017. — № 2.

34. Прудникова Т. А., Акимова С. А. Правовые модели административно-правового регулирования миграционных процессов // Вестник экономической безопасности. — 2016. — № 6.
35. Пухова М. М., Дорошина И. П., Ходжаева И. Г. Теоретические основы миграции // Транспортное дело России. — 2013. — № 6.
36. Рассказова Л. Закон США для новых иммигрантов // Как иммигрировать и жить в США. — Москва: Изд. группа «ФОРУМ-ИНФРА-М». — 1998.
37. Рекомендации по статистике международной миграции. Первое пересмотренное издание. — Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1998.
38. Рыбаковский Л. Л. Практическая демография. — Москва: ЦСП, 2005.
39. Рязанцев С. В. Вклад трудовой миграции в экономику России: методы оценки и результаты // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. — 2016. — № 2 (22).
40. Саркисян Ж. М. Современные миграционные тенденции во Франции // Московский экономический журнал. — 2019. — № 7.
41. Статистика международной миграции. Практическое руководство для стран Восточной Европы и Центральной Азии. — Женева: Организация Объединенных Наций, 2011.
42. Стрельцова Я. Современная миграционная политика Франции // Мировая экономика и международные отношения. — 2020. — № 8. — Т. 64.
43. Суюнчалиева О. Т. Балльные системы отбора квалифицированных мигрантов как правовой инструмент миграционной политики // Труды Академии управления МВД России. — 2012. — № 2 (22).
44. США в полтора раза снизят квоту на прием беженцев // Коммерсант. — 2018. — 18 сент.
45. США не будут предоставлять статус беженца жертвам бытового насилия и преступности // Официальный сайт ТАСС. — 2018. — 12 июня.

46. Толмачева А. Ю. Миграционный кризис в Евросоюзе 2015–2016 гг.: Этнокультурный аспект. IV-Германия // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. Вып. 259.— Москва: ИЭА РАН, 2017.

47. Хабриева Т. Я. Миграционное право: сравнительно-правовое исследование: монография. — Москва: Ин-т законодательства и срав. правоведения при Правительстве РФ; Юриспруденция, 2019.

48. Цапеко И. П. Миграционная политика США в отношении государств североамериканского континента // Вестник МГИМО-Университета. — 2021. — № 14 (5).

49. Червоненко В. Ф. «Круглый стол» по проблеме интеграции мигрантов // Миграционное право. — 2007. — № 4.

50. Шапаров А. Е. Иммиграционная политика Великобритании: наследие прошлого — проблемы для будущего // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. — 2010. — № 6.

Интернет-ресурсы

51. Официальный сайт Международной организации по миграции. URL: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022-RU.pdf>

52. Официальный сайт Министерства по делам гражданства и иммиграции Канады. URL: <https://www.canada.ca/en/services/immigration-citizenship.html>

53. Официальный сайт Департамента иммиграции и межэтнических отношений Австралии. URL: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/permanent-resident/>

54. Официальный сайт Визово-иммиграционного контроля Великобритании. URL: <https://www.gov.uk/browse/visas-immigration>

55. Официальный сайт Датской миграционной службы. URL: <https://www.nyidanmark.dk/>

56. Официальный сайт Государственного департамента США.
URL: <https://www.state.gov/>

57. Официальный сайт Службы гражданства и иммиграции США.
URL: <https://www.uscis.gov/>

58. Официальный сайт Представительства Германии в России.
URL: <http://www.gesetze-im-internet.de>

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Учебное издание

Лампадова Светлана Сергеевна,
кандидат юридических наук, доцент

ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Научно-практическое пособие

Печатается в авторской редакции

Компьютерная вёрстка *Фролова А. В.*
Дизайн обложки *Шеряй А. С.*

ISBN 978-5-91837-799-4



EDN: EIGITW



Подписано в печать 20.12.2023. Формат 60×84 ¹/₁₆

Печать цифровая 5 п. л. Заказ № 153/23

Тираж 200 экз. 1-й завод 1–70 экз.

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1