ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

УДК 342

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВЫХ КРИТЕРИЕВ ОТНЕСЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН К ВЫСОКОКВАЛИФИЦИРОВАННЫМ СПЕЦИАЛИСТАМ В РОССИИ

Курбанов Д.К., Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, г. Москва, Российская Федерация, dzhalalutdin@gmail.com

Рассматривается состояния национального рынка труда квалифицированных специалистов. Дается оценка значения иностранных высококвалифицированных специалистов для интересов национальной экономики Российской Федерации, отмечаются перспективы их участия в решении вопросов демографии и технологического развития. Выявляются проблемы в понятии «высококвалифицированный специалист», закрепленном действующим законодательством Российской Федерации. Отмечается необходимость выработки правового механизма оценки уровня квалификации иностранных работников. Анализируются правовые критерии отнесения иностранного гражданина к категории «высококвалифицированный специалист» в Российской Федерации. Предлагается совершенствование действующих правовых норм путем внесения изменений в статью 13.2 Федерального закона от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Приводится статистика и динамика привлечения иностранных граждан в качестве высококвалифицированных специалистов на территории Российской Федерации.

Ключевые слова: миграционное право, иностранные граждане, высококвалифицированный специалист, конституционно-правовой статус высококвалифицированного специалиста, российское законодательство.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-27-3-54-58

UDC 342.56

ABOUT IMPROVEMENT OF LEGAL CRITERIA OF REFERENCE OF FOREIGN CITIZENS TO HIGHLY QUALIFIED SPECIALISTS IN RUSSIA

Kurbanov D.K., Moscow State University named by M.V. Lomonosov, Moscow, Russian Federation, dzhalalutdin@gmail.com

The situation on the Russian national labor market of qualified specialists is considered. The estimation of the value of highly qualified foreign specialists for the interests of the national economy of Russia is given, the prospects for their participation in solving questions of demography and technological development are noted. The problems in the notion of "highly qualified specialist", fixed by the current legislation of the Russian Federation, are revealed. The need to develop a legal mechanism for assessing the level of qualification of foreign specialists is noted. Legal criteria for classifying foreign citizens as "highly qualified specialists" are analyzed. It is proposed to improve the existing legislation by amending Article 13.2 of the Federal Law (25.07.2002) № 115 "On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation". The statistics of foreign citizens engaged in the territory of the Russian Federation as highly qualified specialists is given.

Key words: immigration law, foreign citizens, highly qualified specialist, constitutional legal status of a highly qualified specialist, Russian legislation.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-27-3-54-58

Основой успешного развития Российской Федерации, ее общества и роста благосостояния граждан является динамичное развитие ее экономики, которое можно обеспечить только при нали-

тии достаточного трудоспособного человеческого ресурса.

Большинство отраслей российской экономики нуждаются в квалифицированной рабочей

силе. Насколько важной является диверсификация экономики, настолько важной является и диверсификация рынка труда. Необходимы специалисты разных профилей.

Вместе с тем, стремление Российской Федерации включиться в систему международных экономических и торговых связей обязывает наращивать темпы подготовки таких специалистов, поскольку существенный рывок в данном направлении необходим для решения вопроса развития экономики в целом [1, с. 75].

Данная необходимость вызвана тем, что в условиях современной высокотехнологичной экономики именно интеллектуальный ресурс способен вырабатывать наименее затратный, наиболее инновационный, качественный и востребованный продукт.

При этом речь идет о привлечении в экономику специалистов узкого профиля, не только имеющих материальную заинтересованность, но и обладающих повышенным потенциалом влияния на продуктивность общественного производства [2, с. 39].

Сложившийся в начале 1990-х годов кризис в системе образования и подготовки квалифицированных кадров, система образования, не учитывающая особенностей международных экономических процессов, привели к кадровому упадку [3, с. 30]. Наличие дипломированных специалистов по общим направлениям и дефицит работников узкого профиля на практике приводят к критическим ситуациям, когда инновационные предприятия не имеют возможности привлечь к работе отечественных специалистов, либо уровень подготовки таких специалистов не позволяет реализовать производственный потенциал в силу слабого уровня подготовки.

Решение этого вопроса лежит в совершенствовании системы образования, повышении уровня ее стандартов и развитии направлений подготовки специалистов.

Однако данный процесс является долгосрочным и материально затратным [4, с. 14].

В таких условиях наиболее рациональным путем решения вопроса является привлечение в Российскую Федерацию высококвалифицированных иностранных граждан, которые обладают не только значительным опытом и потенциалом положительного воздействия на экономику страны, но и представляют существенный интерес для решения демографических проблем, существующих в России. Дальнейшая натурализация именно высококвалифицированных специалистов наиболее привлекательна для существующих в России социально-экономических отношений.

Во-первых, они в значительной степени способны обеспечить повышение качества производственных отношений, в том числе позитивно повлиять и на сферу услуг, представляют особый интерес для экспортно-ориентированных предпри-

ятий, а также организаций, вовлеченных в международные экономические процессы, кроме того, они представляют интерес для инновационных предприятий. Данный потенциал высококвалифицированных специалистов будет реализуем на территории Российской Федерации лишь в случае строгого соответствия иностранного гражданина требованиям, заложенным для его определения как «высококвалифицированного специалиста».

В данной связи встает вопрос о понятии «высококвалифицированный специалист», его сущностном, конституционно-правовом значении и критериях отнесения к нему иностранных граждан, закрепленных действующим законодательством.

В первую очередь, следует обратить внимание на то, что конституционно-правовой статус высококвалифицированных специалистов проистекает из общего правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, закрепленного в части 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации [5, с. 825], и учитывает особенности, предусмотренные Федеральным законом от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» для данной категории.

При этом следует отметить, что устоявшееся сущностное определение данного понятия отсутствует как в доктрине конституционного, административного, трудового, так и миграционного права. В настоящее время в отечественной науке и учебной литературе дефиниция понятия «высококвалифицированные иностранные специалисты» опирается, как правило, на определение, закрепленное в законодательстве.

Критерии отнесения иностранных граждан к высококвалифицированным специалистам предусмотрены в понятии, закрепленном в пункте 1 статьи 13.2 Федерального закона от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Полагаем, что они не в полной мере отражают показатели, которым по существу должен отвечать иностранный работник для его отнесения к категории «высококвалифицированный специалист».

Так, для отнесения иностранного гражданина, осуществляющего разного рода трудовую деятельность на территории Российской Федерации, к названной категории, Законом установлены различные пределы минимального размера заработной платы: от 58 тыс. 500 рублей из расчета на один календарный месяц до 167 тыс. рублей из расчета на один календарный месяц [6, 7, 8]. При этом, размер заработной платы для признания иностранного гражданина высококвалифицированным специалистом установлен в качестве обязательного для всех лиц [9], за исключением иностранных граждан, участвующих в реализации проекта «Сколково».

Таким образом, согласно тексту закона, финансовый критерий отнесения иностранного ра-

ботника к категории «высококвалифицированный специалист» является ключевым. Определяя иностранного гражданина как «высококвалифицированного специалиста», российский законодатель исходит не из сущности данного понятия – то есть высокой квалификации лица, его профессионализма и опыта трудовой деятельности, а руководствуется размером заработной платы.

Безусловно, данный подход является наиболее простым. Определение уровня компетентности иностранного гражданина для контрольного органа в сфере миграции является крайне затруднительным процессом. Однако предоставление иностранными гражданами справок о размере заработной платы и предоставление копий заключенных договоров, являющихся по сути формальными документами, не подтверждают наличие у иностранного гражданина определенного уровня квалификации и знаний [10].

Учитывая степень важности высококвалифицированных специалистов для Российской Федерации и перспектив их дальнейшей натурализации, необходимо более тщательно определить критерии отнесения иностранных граждан к высококвалифицированным специалистам, исключив материальный показатель в качестве ключевого, поскольку высококвалифицированный специалист может вовсе не иметь финансовых интересов на территории нашей страны.

Представляется целесообразным вывести показатель размера заработной платы из общего определения понятия высококвалифицированный специалист, данного в пункте 1 статьи 13.2 «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», и закрепить его в качестве критерия лишь для тех иностранных граждан, которые осуществляют трудовую деятельность в организациях и предприятиях, не вовлеченных в производственную сферу экономики (научную, образовательную, инновационную и др.), а также организациях и предприятиях производственной сферы, за исключением тех, которые вовлечены в сельскохозяйственную и промышленную отрасли.

Парадокс действующей правовой нормы заключен в том, что по своей сути конституционно-правовой статус высококвалифицированного специалиста является наиболее привилегированным: предусмотрен упрощенный порядок получения вида на жительство, гражданства Российской Федерации, для членов их семей предусмотрены значительные послабления по режиму их пребывания и осуществления трудовой деятельности [11, с. 37]. Как правило, данные особенности исходят из сущности понятия «высококвалифицированный специалист» (степени полезности и уровня квалификации), а не из соответствия критериям, установленным действующим законодательством.

Приведем пример для полноценного понимания существующего порядка. К примеру, в Российскую Федерацию из США приехал специалист в

сфере сельского хозяйства, занимавшийся в стране исхода разведением рыб. Приехав на российский завод, его приняли на работу в качестве управляющего и назначили заработную плату в размере 125 тысяч рублей (ежемесячно). Одновременно из Великобритании в Российскую Федерацию в Астраханский государственный университет за заработную плату в размере 65 тысяч рублей (ежемесячно) приехал ученый, профессор, имеющий ряд научных работ по инновационным разработкам разведения осетровых рыб и намеренный внедрить их в производство, что в последующем выведет на новый уровень всю отрасль рыбоводства и увеличит популяцию рыб, занесенных в Красную книгу МСОП.

В данном случае второй иностранный гражданин, несмотря на всю свою «ценность» и опыт, не может быть признан высококвалифицированным специалистом, каких бы справок о своем опыте работы, навыках и разработках он не предоставил, в то время как гражданин из США мог бы прибыть на территорию Российской Федерации вместе со своей семьей, в самое ближайшее время оформить вид на жительство и получить гражданство.

Таким образом, действующее законодательство фактически предоставляет льготный режим пребывания и работы тем иностранным гражданам, которые выводят из российских предприятий и организаций больше финансовых средств, в то время как человек, не заинтересованный материально, но в то же время готовый внести интеллектуальный, инновационный вклад в то или иное предприятие или организацию, несмотря на все свои заслуги и достижения в Российской Федерации, высококвалифицированным специалистом признан фактически быть не может. Безусловно, такая форма отнесения иностранных работников к категории «высококвалифицированный специалист» не отвечает требованиям, заложенным в Концепции миграционной политики до 2025 года (утвержденной Президентом России 13 июня 2012 года), а также национальным интересам и сущностному содержанию данного понятия.

Правовая норма, как правило, должна иметь недвусмысленное понимание, отражать реальную суть регулируемых правоотношений, а правовой статус того или иного субъекта должен исходить из его сущности.

Успешное функционирование всех элементов механизма правоотношений возможно только при четком разделении субъектов правоотношений, однозначном определении их роли и значения в этой системе правоотношений. Именно это определяет конституционно-правовой статус того или иного субъекта правоотношений.

При более выверенном отнесении иностранного гражданина к категории высококвалифицированного специалиста впоследствии существенно возрастет значение данной категории иностранных граждан для различных сфер хозяйствен-

ной жизни в нашей стране. При этом извлечь выгоду в части роста инноваций, интеллектуального потенциала и технологического развития от данной категории иностранных граждан будет возможно только в том случае, если именно интеллектуальный фактор будет являться ключевым критерием в отнесении иностранных граждан к категории «высококвалифицированный специалист». Именно по данной причине Российская Федерация существенно отстает от США, Великобритании, Канады [12], Швеции, Дании, Бельгии, Австрии в привлечении в национальную экономику, научную и образовательную сферы квалифицированных специалистов из-за рубежа.

Уязвимость действующей системы отнесения иностранных граждан к категории «высококвалифицированный специалист» стала очевидной на фоне кризисных процессов. В 2015 году, согласно данным МВД России, было оформлено 43 тыс. 555 разрешений на работу высококвалифицированным специалистам, в то время как в 2017 году оформле-

но 26 тыс. 531 разрешений [13]. Вызвано это как оттоком иностранных граждан с рынка труда, так и падением размеров заработных плат.

С учётом обозначенного, можно сделать вывод о том, что в Российской Федерации по сей день не выработан правовой механизм оценки уровня квалификации иностранных работников. Данный пробел не позволяет учесть запросы и нужды российского рынка труда, он не учитывает национальных интересов и создает правовую коллизию, при которой конституционно-правовой статус высококвалифицированного специалиста исходит не из сущности данного понятия, а из формальных критериев. При грамотном подходе в решении данного вопроса, Россия как страна, нуждающаяся в технологическом и производственном рывке, могла бы стать площадкой для привлечения интеллектуальных сил с разных стран мира. Для этого необходимо детальное нормативное регулирование и объемлющее правовое предписание.

Литература

1. *Бекяшев Д.К., Иванов Д.В.* Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. М.: Проспект, 2013.
2. *Гефтер Ю.А.* Проблемы привлечения в Россию квалифицированных иностранных граждан // Трудовое право в России и за рубежом. 2012. № 2. С. 39–41.
3. *Самойлов В.Д.* Миграциогения: конституционно-правовые основы. М.: Юнити, 2014. С. 30–39.
4. *Белова Л.Г.* Привлечение иностранных высококвалифицированных специалистов в Россию: тенденции и пути совершенствования государственной политики: дис. ... канд. экон. наук. М., 2014.
5. *Авакьян С.А.* Конституционное право России. Т. 1. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2018. С. 825–826.
6. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. *Козлов М.А.* Похождения высококвалифицированного иностранца в России // Советник в сфере образования. 2018. № 5. С. 9–20.
8. *Бочарников Д.А.* Некоторые особенности правового регулирования трудовых отношений высококвалифицированных специалистов, привлекаемых научными и образовательными организациями // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 2. С. 152–157.
9. *Кульнев И.А.* 200 ответов на актуальные вопросы в сфере миграции, паспортной работы и регистрационного учета населения. М.: Зерцало-М, 2017. С. 106–118.
10. *Шадрина Т.В.* Высококвалифицированные иностранцы: нюансы трудоустройства // Отдел кадров государственного (муниципального) учреждения. 2017. № 5.
11. *Бакшеева Ю.Н.* Актуальные вопросы правового регулирования привлечения иностранных высококвалифицированных специалистов к трудовой деятельности в Российской Федерации // Миграционное право. 2013. № 4.
12. *Андрюченко Л.В.* Особенности привлечения иностранных высококвалифицированных специалистов к трудовой деятельности в России // Журнал российского права. 2011. № 7. С. 5–13.
13. Официальный сайт Министерства внутренних дел. URL: <https://мвд.пф/Dejatelnost/statistics> (дата обращения: 22.08.2018).

References

1. *Bekyashev D.K., Ivanov D.V.* Mezhdunarodno-pravovoe regulirovanie vynuzhdennoi i trudovoi migratsii: monografiya. M.: Prospekt, 2013.
2. *Gefter Yu.A.* Problemy privlecheniya v Rossiyu kvalifitsirovannykh inostrannykh grazhdan // Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom. 2012. № 2. S. 39–41.
3. *Samoilov V.D.* Migratsionogoliya: konstitutsionno-pravovye osnovy. M.: Yuniti, 2014. S. 30–39.
4. *Belova L.G.* Privlechenie inostrannykh vysokokvalifitsirovannykh spetsialistov v Rossiyu: tendentsii i puti sovershenstvovaniya gosudarstvennoi politiki: dis. ... kand. ekon. nauk. M., 2014.
5. *Avak'yan S.A.* Konstitutsionnoe pravo Rossii. T. 1. M.: NORMA, INFRA-M, 2018. S. 825–826.

6. O pravovom polozhenii inostrannykh grazhdan v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 25 iyulya 2002 g. №115-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

7. Kozlov M.A. Pokhozhdeniya vysokokvalifitsirovannogo inostrantsa v Rossii // Sovetnik v sfere obrazovaniya. 2018. № 5. S. 9–20.

8. Bocharnikov D.A. Nekotorye osobennosti pravovogo regulirovaniya trudovykh otnoshenii vysokokvalifitsirovannykh spetsialistov, privlekaemykh nauchnymi i obrazovatel'nymi organizatsiyami // Aktual'nye problemy rossiiskogo prava. 2017. № 2. S. 152–157.

9. Kul'nev I.A. 200 otvetov na aktual'nye voprosy v sfere migratsii, pasportnoi raboty i registratsionnogo ucheta naseleniya. M.: Zertsalo-M, 2017. S. 106–118.

10. Shadrina T.V. Vysokokvalifitsirovannye inostrantsy: nyuansy trudoustroistva // Otdel kadrov gosudarstvennogo (munitsipal'nogo) uchrezhdeniya. 2017. № 5.

11. Baksheeva Yu.N. Aktual'nye voprosy pravovogo regulirovaniya privilecheniya inostrannykh vysokokvalifitsirovannykh spetsialistov k trudovoi deyatel'nosti v Rossiiskoi Federatsii // Migratsionnoe pravo. 2013. № 4.

12. Andrichenko L.V. Osobennosti privilecheniya inostrannykh vysokokvalifitsirovannykh spetsialistov k trudovoi deyatel'nosti v Rossii // Zhurnal rossiiskogo prava. 2011. № 7. S. 5–13.

13. Ofitsial'nyi sait Ministerstva vnutrennikh del. URL: <https://mvd.rf/Deljatelnost/statistics> (data obrashcheniya: 22.08.2018).

*Поступила в редакцию 3 сентября 2018 г.
Received 3 September, 2018*