

Проблемы административно-правового регулирования трудовой миграции на примере ДФО

Problems of administrative and legal regulation of labor migration on the example of the Far Eastern Federal District

Пак З.А.

Студент 2 курса, Дальневосточный филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева», г. Хабаровск
e-mail: zlataslava.pak@mail.ru

Pak Z.A.

2nd year student, Far Eastern Branch of the V.M. Lebedev Russian State University of Justice, Khabarovsk
e-mail: zlataslava.pak@mail.ru

Лихолет Е.Н.

Канд. юрид. наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, Дальневосточный филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева», г. Хабаровск
e-mail: elenaliholeet@mail.ru

Likholet E.N.

Candidate of Law, Associate Professor Department of State and Legal Disciplines, Far Eastern Branch of the V.M. Lebedev Russian State University of Justice, Khabarovsk
e-mail: elenaliholeet@mail.ru

Аннотация

В данной статье рассматриваются проблемы административно-правового регулирования трудовой миграции в контексте Дальнего Востока России. Регион сталкивается с особыми вызовами, которые связаны с нехваткой рабочей силы и необходимостью привлечения мигрантов для развития экономики. Анализируются существующие законодательные механизмы контроля и учёта трудовых мигрантов. Особое внимание уделяется недостаткам в правоприменительной практике, которая включает в себя бюрократические барьеры и коррупционные риски, непосредственно препятствующие эффективному регулированию миграционных процессов. В статье также рассматриваются предложения по совершенствованию административного законодательства, которые направлены на упрощение процедур трудоустройства мигрантов, а также улучшение условий их интеграции в российское общество. Практическая значимость заключается в непосредственном формировании интегрированной модели управления, которая способна повысить долю легальной занятости и укрепить доверие к институтам государственной власти.

Ключевые слова: трудовая миграция, административное право, Дальний Восток, законодательство, интеграция мигрантов, правоприменение.

Abstract

This article examines the problems of administrative and legal regulation of labor migration in the context of the Russian Far East. The region is facing special challenges related to the shortage

of labor and the need to attract migrants for economic development. The existing legislative mechanisms for monitoring and accounting of migrant workers are analyzed. Particular attention is paid to shortcomings in law enforcement practice, which includes bureaucratic barriers and corruption risks that directly hinder the effective regulation of migration processes. The article also discusses proposals to improve administrative legislation aimed at simplifying the procedures for the employment of migrants, as well as improving the conditions for their integration into Russian society. The practical significance lies in the direct formation of an integrated management model that can increase the share of legal employment and strengthen trust in institutions of state power.

Keywords: labor migration, administrative law, Far East, legislation, integration of migrants, law enforcement.

Трудовая миграция в Российской Федерации в пределах Дальневосточного федерального округа (далее - ДФО) играет ключевую роль в покрытии структурного дефицита рабочей силы и поддержании темпов экономического роста региона. Как отмечают А.П. Латкин и Л.Е. Чупахина: «в последние десятилетия миграционные процессы имеют нарастающие масштабы как в мировой экономической системе, так и в Российской Федерации, где во многих регионах, особенно на Дальнем Востоке, существует значительный дефицит собственной квалифицированной рабочей силы» [1, с. 23]. ДФО сочетает в себе следующие уникальные конкурентные преимущества: богатая минерально-сырьевая база, развитые морские порты, близость к рынкам АТР, а также наличие крупных инфраструктурных и энергетических проектов. Следовательно, в такой конфигурации внутрироссийская и внешняя трудовая миграция обеспечивают непрерывность производственных цепочек в сферах строительства, логистики, судоремонта, а также в добывающем секторе. Однако административно-правовое регулирование, которое опирается на национальное законодательство, не всегда соответствует пространственным и отраслевым особенностям Дальнего Востока. На практике же это проявляется в интернациональности квот для визовых работников, так называемой «территориальной привязке» патента при реальной потребности в межсубъектной мобильности. Кроме того, существуют дополнительные нагрузки в пограничной зоне и повышенные транзакционные издержки, которые напрямую связаны с обязательными медицинскими осмотрами. Целью данной статьи является анализ существующих проблем и предложение способов по их решению.

Правовое регулирование трудовой миграции в России опирается на комплекс федеральных актов и подзаконных процедур, среди которых центральное место занимает Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [2]. Последний определяет какие ключевые режимы требуются для допуска к труду безвизовых иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность по патенту, визовых граждан, а также высококвалифицированных специалистов, привлекающихся к труду в рамках реализации особого упрощённого порядка. Вышеуказанный акт детально фиксирует следующие права и обязанности сторон: требования к заключению трудового договора, порядок уведомления МВД РФ о его заключении и расторжении, основания отказа и последствия нарушения. Для патентной системы обязательны региональная привязка, так как патент действует в субъекте его выдачи, а также ежемесячный фиксированный авансовый платёж НДФЛ. Кроме того, имеет значение соответствие видам деятельности в рамках утверждённых региональных перечней, что в условиях Дальнего Востока нередко становится непреодолимым ограничением.

Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [3] устанавливает правила постановки вышеуказанных граждан на учёт по месту пребывания, сроки и порядок уведомления принимающей стороной органа миграционного учета, порядок и особенности регистрации работников, проживающих в общежитиях, в вахтовых посёлках и на удалённых объектах. Для предприятий, которые находятся на Дальнем Востоке, соблюдение этих

процедур осложняется устойчивой ротацией персонала, значительными расстояниями, а также ограниченным представительством территориальных органов миграционного учета.

Следует отметить, что ключевым инструментом привлечения визовых иностранных работников являются ежегодные постановления Правительства РФ, определяющие размер квот на выдачу разрешений на работу и приглашений. На основании данных подзаконных актов формируется плановый объём допуска иностранных работников к труду в соответствии с профессией и регионом, которые связывают заявки работодателей и предложения субъектов РФ. В тесной связи с выделяемыми квотами находятся закрепляемые постановлениями Правительства РФ допустимые доли иностранных работников в соотношении с отдельными видами трудовой деятельности. В свою очередь, ведомственные регламенты МВД России, Минтруда, ФНС России и Минздрава России конкретизируют перечень необходимых документов.

Дальневосточный федеральный округ объединяет в себе 11 субъектов РФ: Республики Бурятию, Саха (Якутия), Забайкальский, Камчатский, Приморский, Хабаровский края, Амурскую, Магаданскую, Сахалинскую области, Еврейскую автономную область и Чукотский автономный округ [4]. Данный регион характеризуется значительной территориальной протяжённостью, находится в приграничном положении по отношению к КНР, КНДР и Японии. Также, ДФО отличается низкой средней плотностью населения, что порождает разреженность локальных рынков труда и инфраструктурную фрагментацию. При этом экономический профиль округа, который включает в себя добывающие, газо- и нефтехимические отрасли, лесной комплекс способствует формированию хронического дефицита рабочей силы, включая не только работников низко- и среднеквалифицированных уровней, но и высококвалифицированные кадры. Следовательно, становится понятно, что вышеуказанные факторы, во многом, определяют особую роль внутренней и внешней трудовой миграции в пределах дальневосточного региона.

Специфика административно-правового регулирования миграционных процессов в ДФО становится очевидной при осуществлении сравнительного анализа общегосударственных правил миграционного режима и региональных инструментов развития. С одной стороны, округа функционируют в рамках существующих единых федеральных институтов, с другой - отличаются наличием специальных режимов и мер стимулирования, которые повышают нормативную сложность управления потоками трудовых мигрантов в регионе. Стоит отметить, что суровые климатические условия и значительные транспортные издержки существенно усложняют процессы построения прогнозов потребности в кадрах и оперативного корректирования квот. В рыбопромышленном, лесозаготовительном и строительном комплексах вышеперечисленные условия в большей степени приводят к всплескам нелегальной занятости и использованию посреднических схем.

Территориальная близость ДФО к странам АТР и исторически сформировавшиеся трансграничные экономические связи требуют согласования административных процедур с режимами таможенного и санитарно-эпидемиологического контроля. Наряду с этим, неоднородность округа обуславливает дифференциацию следующих управленческих решений. Так, например:

- 1) для республики Саха (Якутия) и Чукотского автономного округа в приоритете находятся механизмы регулирования вахтового труда на Крайнем Севере;
- 2) для Приморского и Хабаровского краёв наиболее важными являются процедуры привлечения иностранных работников в сферы строительства, логистики, а также в сферу услуг;
- 3) для Сахалинской области и Камчатского края наиболее значимы сезонные режимы и контроль морских промыслов.

Все вышеперечисленные тезисы определяют особые требования к межведомственной координации и цифровизации административных процедур.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2024 г. № 1707, на 2025 год установлены следующие квоты: 234 958 приглашений для осуществления

трудовой деятельности в РФ и 234 958 разрешений на работу [5]. Как отмечают А.В. Винокурова и А.Ю. Ардалянова: «большинство иностранных мигрантов, прибывающих в субъекты ДФО – это выходцы из центральноазиатских государств и Закавказья – Киргизии, Узбекистана, Таджикистана, Армении» [6, с. 18]. Представленные статистические данные указывают на текущую потребность в рабочей силе в рамках дальневосточного региона, которая обусловлена действующими в регионе масштабными государственными программами по развитию последнего, реализацией крупных инвестиционных проектов в пределах территорий опережающего развития. Немаловажной причиной является и хронический демографический дефицит. Местный рынок труда не всегда способен полностью удовлетворить спрос на рабочие специальности, в первую очередь, в сферах, наименее привлекательных для коренного населения, вследствие чего, трудовые мигранты становятся неотъемлемой частью региональной экономики.

Существующее административно-правовое регулирование трудовой миграции на Дальнем Востоке России порождает сложность получения разрешений на работу, характеризуется многослойностью нормативной базы, а также существенной финансовой нагрузкой, возлагаемой на работодателей и трудовых мигрантов в связи с необходимостью соблюдения установленных требований и оформлением необходимых документов.

Стоит отметить, что процесс получения разрешений на работу трудовыми мигрантами остается длительным и многоступенчатым, в связи с тем, что Дальний Восток отличается значительной удалённостью, сезонными пиками занятости, усиливающими нагрузку на государственные органы, реализующие указанные процедуры. Иностранному работнику и работодателю сталкиваются с установленной последовательностью действий: согласованием работодателем права на привлечение иностранной рабочей силы, наиболее часто это делается в рамках квоты; оформлением приглашения и рабочей визы для визовых категорий и прохождением обязательных медицинских обследований и дактилоскопии; процедурой сдачи экзамена на знание русского языка, истории, а в некоторых случаях, основ национального законодательства; подачей заявления для получения индивидуального разрешения либо патента; процедурами постановки на миграционный учёт и заключения трудового договора. На каждом из перечисленных этапов действуют собственные сроки, госпошлины и формальные требования к оформлению пакетов документов. Нарушение одной или нескольких из указанных процедур, их последовательности, наличия ошибок или неточностей в представленных документах влечет за собой отказ или перезапуск всего процесса. В соответствии с п. 28 Административного регламента МВД России по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства от 1 августа 2020 г. № 541, срок выдачи иностранному гражданину, прибывшему в Российскую Федерацию в порядке, требующем получения визы, разрешения на работу составляет 15 рабочих дней со дня приема документов, необходимых для предоставления государственной услуги [7]. В то же время, в отдельных случаях, фиксируются нарушения указанного срока в связи с существующим дефицитом специалистов, а также ограниченной пропускной способностью сервисных окон.

Дополнительные сложности создают различия в правовых режимах в зависимости от миграционного статуса. Например, граждане ЕАЭС пользуются упрощённым доступом к рынку труда, в то время как ряд не менее значимых для региона визовых мигрантов проходит полный цикл согласований, который жестко привязан к квотам работодателя. Как следствие, в результате длительности и сложности прохождения установленных процедур снижается уровень заинтересованности мигрантов к легальной занятости с одновременным ростом числа нелегальных мигрантов.

Ещё одной важной проблемой административно-правового регулирования трудовой миграции является наличие коррупционных факторов и неформальных практик. Часть мигрантов сталкивается с требованиями неофициальных платежей при получении разрешений на работу, что, в свою очередь, указывает на наличие системной проблемы, требующей

скорейшего разрешения. Специфика региона усугубляет ситуацию: возникает спрос на «ускорение» и обход формальностей из-за значительного расстояния, сезонных пиков занятости, а также сложной матрицы правовых режимов. К типичным проявлениям относят требования «ускорительных» платежей за прохождение отдельных стадий; навязывание услуг, оказываемых аффилированными посредниками по завышенным тарифам; наличие фиктивных практик, таких как предоставление поддельных медицинских справок и результатов прохождения экзаменов. В условиях ограниченной цифровизации многие процессы реализуются в режиме офлайн, в то время как решение вопросов персонализировано. Данное обстоятельство способствует расширению пространства для реализации неформальных договорённостей, коррупционных соглашений, что делает неотвратимым формирование параллельной «серой» экономики в отношении доступа к легальному труду. Так, мигранты оказываются в долговой зависимости от посредников, становятся уязвимыми к угрозам отказа в продлении статуса или же депортации. Происходит искажение реальной конкурентной картины на рынке труда. Недобросовестные работодатели, опирающиеся на «серые» схемы, получают краткосрочное преимущество, в то время как добросовестные несут более высокие издержки в случае соблюдения всех установленных процедур. Таким образом, коррупция и неформальная практика сопровождают не только административные процедуры, но и трансформируется в барьер развития с перманентным снижением уровня легальной вовлеченности мигрантов.

Дефицит достоверной информации и низкий уровень правовой грамотности иностранных работников, привлекаемых к труду в ДФО, формируют устойчивую уязвимость мигрантов и способствуют снижению эффективности административно-правового регулирования в целом. Лишь малая часть мигрантов осведомлена о существующих механизмах защиты своих прав в России, что свидетельствует об информационной асимметрии в отношениях государственных институтов с работодателями и работниками. Причины этого явления достаточно многослойны. Во-первых, отдельными полномочиями в рамках реализации и защиты трудовых прав мигрантов обладают МВД России, Роструд, Государственная инспекция труда, суды общей юрисдикции, арбитражные суды, органы прокуратуры, а также профильные органы субъектов РФ. Отсутствие единого окна для получения консультаций по указанным вопросам оказывает негативное влияние на возможность полноценной реализации и защиты мигрантами своих трудовых прав.

Во-вторых, системная интеграция существующих в настоящее время онлайн-платформ ограничена, интерфейсы сложны, а доступ к качественной связи в отдалённых районах неравномерен. На практике это приводит к систематическим нарушениям процессуальных сроков, ошибкам в оформлении трудовых договоров и, в конечном счёте, несвоевременному обращению в инспекцию труда или в суд.

Резюмируя вышеизложенное, полагаем, что упрощение административных процедур по получению разрешений на работу для иностранных граждан на Дальнем Востоке требует не только нормативных, но и организационно-технологических решений с учетом региональной специфики.

Необходима скорейшая реализация проекта по внедрению модельного процесса единого окна с цифровым ядром. На практике это означает следующее: стандартизация требуемых пакетов документов, чек-листов в зависимости от категории мигранта; унификация требований к переводам документов и нотариальным процедурам, отказ от дублирующих справок при наличии межведомственной проверки по каналам МВД России, Роструда и ФНС России. Ключевым инструментом должна выступить полноценная электронная платформа подачи и сопровождения заявлений, которая интегрирована в портал Госуслуг, МФЦ и профильные реестры. Такая платформа должна обеспечивать предзаполнение форм на основе ранее поданных данных, онлайн-трекер статуса, а также сквозное расписание сопутствующих процедур. Для ДФО целесообразны такие меры, как внедрение мобильных выездных окон в период сезонных пиков, оснащение МФЦ киосками самообслуживания, а также обеспечение работы в офлайн-режиме с последующей синхронизацией. Кроме того,

назрела необходимость расширения возможностей применения электронных копий и доверенных реестров вместо существующих процедур нотариального заверения отдельных документов, в случаях, когда это возможно и целесообразно. В сфере борьбы с коррупционными проявлениями следует обеспечить случайное распределение дел между уполномоченными сотрудниками.

Не менее важной мерой является организация системных программ по повышению правовой грамотности иностранных работников, которая должна сочетать многоязычную информационную поддержку, практико-ориентированные курсы, а также устойчивую инфраструктуру консультирования, которая должна опираться на региональную специфику отраслей. Для того, чтобы повысить качество, следует внедрять модульное обучение, то есть микроуроки продолжительностью не более 10-15 минут, пред- и посттестирования, выдачу сертификатов, а также регулярные очные и онлайн-сессии для представителей кадровых служб работодателей. Более того, на наш взгляд, целесообразно закрепить обязанность работодателя проводить вводные правовые брифинги при трудоустройстве мигрантов, а также обязанность предоставления стандартизированного пакета информационных материалов, контактов существующих каналов защиты. В сумме, системное обучение и информирование помогут существенно снизить информационную асимметрию с одновременным повышением уровня доверия к государственным институтам и легальной занятости.

Кроме того, эффективная борьба с коррупцией в сфере административно-правового регулирования трудовой миграции на Дальнем Востоке предполагает создание многоуровневой системы независимого контроля и прозрачности процедур. Базовым элементом является проведение регулярных внешних аудитов работы с миграционными службами, а также введение независимых общественных и экспертных наблюдательных советов. Следует закрепить обязательность мотивированных письменных решений с исчерпывающим перечнем оснований отказа и понятной процедурой апелляции. Не менее важно стандартизировать тарифы и перечни услуг, а также декларировать конфликт интересов и имущественную прозрачность в отношении руководителей. Для защиты заявителей необходимо создать безопасные, многоязычные каналы для фиксации фактов проявления коррупции и ввести гарантии нераспространения персональных данных. Взаимодействие с НКО, диаспорами и консульскими учреждениями позволит расширить охват и повысить доверие трудовых мигрантов, а регулярные открытые отчёты заинтересованных ведомств и тематические региональные проверки могут оказаться полезными в реализации вышеуказанных мер.

Исходя из вышеизложенного, отметим, что административно-правовое регулирование трудовой миграции в ДФО сталкивается с большим количеством проблем, которые требуют комплексного подхода к их решению. Упрощение процедур, повышение уровня информированности мигрантов, а также борьба с коррупцией могут существенно стабилизировать ситуацию и способствовать наиболее эффективному использованию трудовых ресурсов в рамках данного региона.

Литература

1. Винокурова А.В., Ардалянова АЮ. Иностранная миграция на Дальнем Востоке России: основные тренды / А.В. Винокурова, АЮ. Ардалянова // Регионоведческие исследования. - 2023. - № 4. - С. 11–22 - URL: <https://www.prilib.ru/item/1946069>.
2. Латкин А.П., Чупахина Л.Е. Миграционная политика на Дальнем Востоке России: вызовы и перспективы / А.П. Латкин, Л.Е. Чупахина // Регионоведческие исследования. - 2021. - № 4. – С.15-23- URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/migratsionnaya-politika-na-dalнем-vostoke-rossii-vyzovy-i-perspektivy/viewer>.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.12.2024 № 1707 «Об определении потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным

профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2025 год» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202412060029> (дата обращения 13.10.2025).

4. Приказ МВД России от 1 августа 2020 г. № 541 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства» // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74488362/> (дата обращения 13.10.2025).
5. Совет Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://council.gov.ru/services/reference/10483/>.
6. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 N 115-ФЗ (последняя редакция) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/ (дата обращения 08.10.2025).
7. Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18.07.2006 N 109-ФЗ (последняя редакция) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61569/ (дата обращения 08.10.2025).