

УДК 342

DOI: 10.33184/pravgos-2020.3.8

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА: ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ВОПЛОЩЕНИЕ И ПРАВЕРЕАЛИЗАЦИЯ В РОССИИ

МАЛЫЙ Александр Федорович

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права Казанского (Приволжского) федерального университета, г. Казань, Россия. E-mail: afm-10@mail.ru

Актуальность рассматриваемой в статье проблемы обусловлена значимостью миграционной политики для государства. В статье рассматриваются вопросы либерализации миграционного законодательства в России. Изложена проблема реализации норм права правоприменителем, сделан вывод о том, что правоохранительные органы и суды ориентируются на сложившуюся практику жесткого подхода к оценке деятельности субъектов миграционных отношений. Цель: акцентировать внимание на необходимости либерализации не только миграционного законодательства, но и правоприменительной практики, учета меняющейся миграционной политики в деятельности властных структур. Методы: эмпирические методы сравнения, описания, интерпретации; теоретические методы формальной и диалектической логики. Использовались частнонаучные методы: исторический, юридико-догматический, метод толкования правовых норм. Результаты: исследование позволило сформулировать ряд выводов, касающихся выявленного направления миграционной политики, ее отражения в законодательстве. Отмечено сохранение традиционного подхода в деятельности правоохранительных органов, касающихся участников миграционных отношений. Он сохраняет свою репрессивную направленность и не вполне согласуется с провозглашенным политическим курсом на либерализацию миграционных отношений.

Ключевые слова: миграционная политика; законодательство; правоприменение; концепция; судебная практика; трудовые мигранты.

Трудовая миграция является неотъемлемой частью глобальных интеграционных процессов. Государства стремятся законодательно упорядочить перемещение трудовых ресурсов, вводя как поощрительные нормы, так и ограничивая въезд мигрантов, ужесточая режимы пребывания иностранных работников на своей территории [1]. Миграционные потоки стали одним из факторов, влияющих на экономическое развитие государства, его социально-экономическую обстановку в целом. Многообразие право-

вого регулирования обуславливается в том числе особенностями участия государств в экономических интеграционных объединениях [3, с. 26].

Российская Федерация прошла свой путь развития миграционного законодательства, который отразил все сложности формирования правовой системы государства, резко поменявшего идеологические установки на новые принципы строительства политических, экономических, социальных отношений. С исчезновением единой страны – СССР – и появлением новых государств возникли вызовы, порожденные значительными перемещениями рабочей силы на постсоветском пространстве. Советское законодательство о правовом статусе иностранных граждан уже не отвечало новым экономическим реалиям. Появилась необходимость регулирования проблем, возникших в результате распада СССР и обостривших отношения в сфере миграции трудовых ресурсов. О наличии сложностей в разработке соответствующих нормативных правовых актов свидетельствуют длительные сроки их разработки. Только в 2002 году был принят Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹. Ведомственные нормативные акты, детализирующие положения законов, появились еще позже [2].

Миграционное законодательство РФ развивалось на фоне сформировавшегося общественного мнения о неконтролируемой миграции как явлении скорее негативном, чем позитивном. Стремление ввести ограничения и поставить под контроль миграционные потоки в России нашли отражение в целом ряде ограничений для иностранцев, связанных с видами деятельности (например, запрет занимать должности, осуществлять отдельные виды работ), усилении ответственности за нарушение миграционного законодательства.

Если мы посмотрим на развитие нормативного регулирования трудовой миграции, то заметим два процесса, обуславливаемые политической и экономической обстановкой в стране. Первый – ужесточение требований к трудовым мигрантам, введение различного рода ограничений, второй – либерализация процесса допуска к выполнению трудовых функций (например, расширение сферы применения патента), снятие некоторых ограничений и запретов [4].

При достаточно жестком правовом регулировании миграционных отношений государство допускало его послабление в сферах, требующих повышенного внимания.

О гибкости миграционного законодательства может свидетельствовать принятие в 2007 году специального Федерального закона, предусматривающего введение особого (ускоренного и сокращенного) порядка

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 30, ст. 3032.

выдачи разрешений на работу иностранным гражданам, заключившим гражданско-правовые договоры с Оргкомитетом «Сочи 2014» или Государственной корпорацией по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горно-климатического курорта². Особое регулирование коснулось использования труда мигрантов, с которыми заключались трудовые договоры или гражданско-правовые договоры на выполнение работ, оказание услуг, связанных с осуществлением мероприятий по подготовке и проведению чемпионата мира по футболу 2018 года и иных подобных мероприятий³.

Вариативность подходов законодателя к регулированию миграционных отношений обуславливается экономической целесообразностью, трансформируемой в политические решения и затем воплощаемой законодателем в нормах права. При этом права и свободы трудового мигранта вторичны, хотя и защищаются надлежащим образом в каждом конкретном случае, вызываемом экономической и политической целесообразностью. Что же касается общих норм, устанавливаемых для подавляющего большинства трудовых мигрантов, то их реализация часто обуславливается сложившейся правоприменительной практикой, усмотрением должностного лица.

Правоприменитель руководствуется в своей деятельности как общей миграционной политикой государства, так и собственными представлениями о должном. Одна и та же норма закона может быть истолкована по-разному. У правоприменителя понимание содержания нормы иногда формируется без желания учитывать интересы участников миграционных отношений, а обуславливается узковедомственным пониманием, в основе которого шаблонный взгляд на проблему и боязнь допустить ошибку, отойдя от устоявшегося ведомственного подхода к оценке деяния. Другим объяснением допускаемой вариативности в принятии решений является стремление правоохранительных органов показать результативность в борьбе с нарушителями закона, нередко поддерживаемое судебными инстанциями.

² Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон от 01.12.2007 № 310-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 49, ст. 6071.

³ О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года, чемпионата Европы по футболу UEFA 2020 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон от 07.06.2013 № 108-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 23, ст. 2866.

Показательным является Постановление КС РФ от 04.02.2020 № 7-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 примечаний к статье 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, части второй статьи 67 Трудового кодекса Российской Федерации и абзаца первого пункта 8 статьи 13 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданки А.А. Викторовой»⁴. Сама фабула и разрешение возникшей коллизии показательны с точки зрения отношения правоприменителя к содержанию нормы права и ее истолкованию. Изложение сути дела и аргументации Суда требует значительного цитирования.

Основанием направления жалобы в Суд явилась неопределенность (по мнению заявительницы В.) в понимании нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП), предусматривающей административную ответственность за неуведомление уполномоченного органа о заключенном трудовом договоре с иностранным работником, а также норм Трудового Кодекса РФ и Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Статья 18.15 (ч. 3) КоАП предусматривает наказание за «неуведомление или нарушение установленного порядка и (или) формы уведомления территориального органа федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, о заключении или прекращении (расторжении) трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с иностранным гражданином в срок, не превышающий трех рабочих дней с даты заключения, прекращения (расторжения) договора, если такое уведомление требуется в соответствии с федеральным законом»⁵.

Индивидуальный предприниматель В. приняла на работу водителем гражданина Таджикистана, заключила с ним трудовой договор и своевременно уведомила об этом уполномоченный орган. Проведенная правоохранительными органами проверка выявила, что данный гражданин Таджикистана выполнял функции продавца, при этом соответствующий договор не был оформлен. Предприниматель не уведомила Отделение по вопросам трудовой миграции Управления МВД об изменении трудовых обязанностей иностранного гражданина.

Рассматривая данное дело по первой и второй инстанции, суды пришли к выводу, что каждый факт привлечения к выполнению трудовых функций иностранного гражданина предполагает обязанность работода-

⁴ Собрание законодательства РФ. 2020. № 6, ст. 744.

⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 18.02.2020) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

теля направить соответствующее уведомление в уполномоченный орган, а неисполнение данной обязанности является основанием для привлечения работодателя к административной ответственности.

Конституционный Суд посмотрел на возникшую коллизию комплексно, с учетом норм трудового законодательства, равным образом регламентирующего трудовые отношения всех участников этих отношений безотносительно особенностей правового положения каждой из сторон при условии, что эти особенности учтены при реализации прав и обязанностей в других отношениях (миграционных). Его аргументация основана на строгом следовании нормам права, обращении к их очевидному содержанию, выявлении взаимосвязей этих норм.

Суд еще раз подтвердил, что «закон, устанавливающий административную ответственность, не может толковаться при его применении расширительно, т. е. как распространяющийся на деяния, прямо им не запрещенные. Расширительное толкование оснований административной ответственности несовместимо с юридическим равенством и с принципом соразмерности устанавливаемых ограничений конституционно одобряемым целям». Согласно Закону обязанность работодателя уведомлять уполномоченный орган о привлечении к трудовой деятельности иностранного работника ограничивается сообщением о фактах заключения и расторжения трудового договора (абзац 1 пункта 8 статьи 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Трудовое законодательство Российской Федерации содержит общие правила относительно поручения работнику выполнения иной функции (не обусловленной трудовым договором), перемещения работника на другой участок работы в рамках одного предприятия. Эти правила распространяются и на трудовых мигрантов. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» не детализирует трудовые отношения с участием иностранного элемента, однако при возникновении спорных вопросов относительно прав и обязанностей участников миграционных отношений обращение к отраслевому законодательству неизбежно. И в коллизионной ситуации отраслевой закон является определяющим.

Толкуя нормы действующего отраслевого законодательства в их единстве, определяемом предметом спора, Суд исходил и из буквального понимания норм. Он отметил, что Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» не предусматривает обязанность «работодателя, привлекающего и использующего для осуществления трудовой деятельности иностранного гражданина, уведомлять указанный орган о любых изменениях определенных сторонами

условий трудового договора, заключенного с иностранным гражданином (в том числе о поручении такому работнику иной оплачиваемой работы у того же работодателя, а также об изменении адреса, по которому осуществляется трудовая деятельность)»).

Данная мера направлена в первую очередь на обеспечение контроля за использованием работодателями иностранной рабочей силы, что согласуется как с целями миграционной политики Российской Федерации, так и с обусловленной социальным характером государства задачей по поддержанию приемлемой – с точки зрения защиты национального рынка труда – миграционной обстановки, а потому сама по себе не может рассматриваться как не согласующаяся с конституционными предписаниями.

Признав обжалуемые нормы федеральных законов не противоречащими Конституции РФ, Суд указал на искажение их конституционно-правового смысла правоприменителем. Такой вывод вполне мог сделать и суд общей юрисдикции. Но выбрал иной вариант толкования норм, который был предложен инициаторами наложения административного взыскания и опирался на традиционный подход к оценке действий трудового мигранта и его работодателя как потенциальных нарушителей.

Вынося свое решение, Конституционный Суд исходил в том числе из необходимости следования общей миграционной политике государства. В Постановлении Суда можно видеть упоминание миграционной политики, которая ориентирована в том числе и на создание более благоприятных условий экономической деятельности трудовых мигрантов.

Миграционная политика формируется не только заявлениями лидеров государства, находит отражение в нормативных правовых актах, но и в концентрированном виде отражается в специальных документах. В России таким документом является «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы», которая была утверждена Указом Президента РФ от 31 октября 2018 года⁶. В ней достаточно ясно выражены требования относительно развития соответствующего нормативного правового регулирования: «совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации предполагает прежде всего установление простых, понятных для граждан и исполнимых правил, отвечающих цели, принципам и задачам миграционной политики, свободных от административных барьеров и обусловленных ими издержек».

⁶ О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы. Указ Президента РФ от 31.10.2018. № 622 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 45, ст. 6917.

В Концепции определены цели, принципы, задачи, основные направления миграционной политики. В числе задач: «дальнейшее развитие механизмов и средств профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации...» (пп. «д» п. 21 Концепции)⁷. Это задача правоохранительных органов. Но помимо этой есть и другие. Например: «создание условий для адаптации к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в Российской Федерации иностранных граждан» (пп. «б» п. 21 Концепции), поощрение въезда в Российскую Федерацию и пребывание на ее территории иностранных граждан, желающих развивать экономические, деловые, профессиональные, научные, культурные и иные связи, изучать язык, историю и культуру нашей страны, способных благодаря своей трудовой деятельности, знаниям и компетенциям содействовать экономическому, социальному и культурному развитию России (пп. «а» п. 21 Концепции).

Правоохранительные органы и судебная система часто выбирают для реализации только те задачи, которые обращены непосредственно к ним, но не связывают выполнение этих задач с общим направлением государственной политики. Только в корреляции с другими задачами возможно достижение целей, которые являются общими для всех государственных структур, институтов гражданского общества. А цель определена достаточно определенно и ясно: «Целью миграционной политики является создание миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения, обеспечения безопасности государства, защиты национального рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, а также в сфере защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода». Только ужесточением карательных мер этой цели достигнуть нельзя. Тем более что ограничительные меры – это прямой путь к усилению коррупционных проявлений.

Провозглашая более либеральную миграционную политику, государство стремится к созданию благоприятных условий для трудовых мигрантов. Во всяком случае, наблюдаемые корректировки законодательства свидетельствуют об этом. Периодически вносимые изменения в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской

⁷ О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы. Указ Президента РФ от 31.10.2018. № 622 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 45, ст. 6917.

Федерации» нацелены на снятие ограничений в области осуществления трудовой деятельности иностранцами. Например, меняются сроки рассмотрения заявлений. Так, п. 3 ст. 6 Закона предусматривал шестимесячный срок рассмотрения заявления иностранного гражданина о выдаче ему разрешения на временное проживание на территории РФ. Федеральным законом от 02.08.2019 года этот срок уменьшен до четырех месяцев. Положительно следует оценить расширение сферы действия патента.

Введенное Федеральным законом от 06.02.2020 № 16-ФЗ дополнение предусматривает возможность «обучающихся в Российской Федерации по очной форме в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию», осуществлять трудовую деятельность в свободное от учебы время без получения разрешения на работу или патента (п. 7.1 ч. 4 ст. 13 Закона) (дополнение вступило в силу с 05.08.2020). Прежний порядок предусматривал возможность трудовой деятельности обучающимся без получения разрешения на работу или патента лишь в случаях, когда такая деятельность осуществлялась в период каникул или в структурных подразделениях или хозяйственных обществах образовательного учреждения. Снятие ограничений является проявлением политики государства, направленной на уменьшение неоправданных барьеров и создание более комфортных условий для иностранных студентов, стремящихся осуществлять трудовую деятельность на территории России.

Положительно оценивая данную и другие законодательные новации, направленные на создание более приемлемых условий для трудовой деятельности иностранных граждан, можно обратить внимание на колебания миграционной политики. Отсутствие детального законодательного регулирования трудовых отношений с участием иностранного элемента в 90-х годах прошлого века и вызванное этим обстоятельством негативное отношение к миграционной политике государства со стороны общества трансформировалось в жесткое регулирование миграционных отношений, не учитывающее отдельных нюансов и особенностей. Можно ожидать, что начавшаяся либерализация законодательства о трудовых мигрантах затронет и правоохранительные органы, их способность видеть в человеке независимо от его гражданской принадлежности равного участника гражданско-правовых отношений и способность находить в действующем законодательстве не только карательную составляющую, но и возможность применения превентивных, предупредительных мер воздействия на участников миграционных отношений.

Библиографические ссылки

1. Васильева Т.А. Миграционная политика, гражданство и статус иностранцев в странах западной демократии. М. : Институт права и публичной политики, 2010.
2. Зайцева К.В. Этапы развития политики России в области трудовой миграции // Политические науки и регионоведение. 2014. № 2. С. 17–21.
3. Малая Т.Н., Малый А.Ф. Охрана социальных прав трудовых мигрантов национальным законодательством // Правовая реформа в Казахстане. Информационно-аналитический журнал. 2017. № 1 (77). С. 26–28.
4. Правовое регулирование социально-трудовых отношений с иностранными гражданами: междисциплинарный подход : монография / под общ. ред. проф. д-ра юрид. наук, проф. Е.Б. Хохлова, канд. юрид. наук Е.В. Сыченко. М. : Юрлитинформ, 2019.

Дата поступления: 24.06.2020

DOI: 10.33184/pravgos-2020.3.8

**MIGRATION POLICY: LEGISLATIVE EMBODIMENT
AND LEGAL IMPLEMENTATION IN RUSSIA**

MALYI Alexander Fedorovich

Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Constitutional Law of the Kazan (Volga Region) Federal University, Kazan, Russia.

E-mail: afm-10@mail.ru

The relevance of the article is due to the importance of migration policy for the state. The article discusses the issues of liberalization of migration legislation in Russia. The problem of the implementation of legal norms by the law-enforcer is reviewed, the conclusion is drawn that law enforcement agencies and courts are guided by the established practice of a rigid approach to assessing the activities of subjects of migration relations. Purpose: to focus on the need to liberalize not only migration legislation, but also law enforcement practice, taking into account the changing migration policy in the activities of power bodies. Methods: empirical methods of comparison, description, interpretation; theoretical methods of formal and dialectical logic are used. Specific scientific methods are used: historical, legal-dogmatic, method of interpreting legal norms. Results: the study makes it possible to formulate a number of conclusions regarding the identified direction of migration policy, its reflection in legislation. The preservation of the traditional approach in the activities of law

enforcement agencies concerning participants in migration relations is noted. It retains its repressive orientation and is not fully consistent with the proclaimed political course towards the liberalization of migration relations.

Key words: migration policy, legislation, law enforcement, concept, judicial practice, labor migrants.

References

1. Vasil'yeva T.A. Migratsionnaya politika, grazhdanstvo i status inostrantsev v stranakh zapadnoy demokratii, Moscow, Institut prava i publichnoy politiki, 2010.
2. Zaytseva K.V. Etapy razvitiya politiki Rossii v oblasti trudovoy migratsii (Stages of development of Russian policy in the field of labor migration), *Politicheskiye nauki i regionovedeniye*, 2014, No. 2, pp. 17–21.
3. Malaya T.N., Malyy A.F. Okhrana sotsial'nykh prav trudovykh migrantov natsional'nym zakonodatel'stvom (Protection of social rights of labor migrants by national legislation), *Pravovaya reforma v Kazakhstane. Informatsionno-analiticheskiy zhurnal*, 2017, No. 1 (77), pp. 26–28.
4. Pravovoye regulirovaniye sotsial'no-trudovykh otnosheniy s inostrannymi grazhdanami: mezhdistsiplinarnyy podkhod (Legal regulation of social and labor relations with foreign citizens: an interdisciplinary approach), monografiya, pod obshch. red. prof. d-ra yurid. nauk, prof. Ye.B. Khokhlova, kand. yurid. nauk Ye.V. Sychenko, Moscow, Yurlitinform, 2019.

Received: 24.06.2020