

МЕЖДУНАРОДНОЕ ТРУДОВОЕ ПРАВО

Условия привлечения к труду иностранных граждан: новации российского законодательства

*Иванчак А.И.**

Статья посвящена новациям Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» 2002 г. Проводится анализ нормативных актов, которые внесли изменения в указанный базовый закон в 2014 г. и затронули вопросы привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности на территории нашего государства. Дается оценка эффективности предложенных законодателем мер по совершенствованию процедуры найма иностранных работников и созданию в современной экономической и социально-политической ситуации наиболее приемлемых условий использования иностранной рабочей силы.

Ключевые слова: иностранный работник; привлечение и использование иностранной рабочей силы; разрешительный порядок трудоустройства; патент; специальные режимы труда иностранцев; высококвалифицированные иностранные специалисты; статус работодателя, использующего труд иностранных граждан.

Законотворческие процессы, оформляющие порядок привлечения и использования иностранной рабочей силы, носят динамичный характер. Их содержание и вектор развития всегда отражают сущность и направление внутренней и внешней политики государства. Иллюстрацией сказанного может служить деятельность законодателя

* Иванчак Анна Ивановна – д.ю.н., профессор; профессор кафедры международного частного и гражданского права МГИМО (У) МИД России. ivanchak@mail.ru.

по совершенствованию системы норм Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» 2002 г. (далее – ФЗ об иностранцах), касающихся, в частности, вопросов труда иностранцев.

Стремительно меняющиеся экономические и социально-политические условия уходящего 2014 года нашли свое яркое отражение в названном документе. Государственной Думой РФ было принято более десяти федеральных законов, которые внесли изменения в порядок найма и трудоустройства иностранцев и затронули различные его стороны: дифференциацию статуса иностранного работника; условия допуска его к работе; права и обязанности работодателя, использующего труд иностранцев; ответственность за нарушение миграционного законодательства; защиту прав иностранных работников и т.д. Существенный характер носят и долгожданные новации Трудового кодекса РФ, восполняющие пробелы в сфере регулирования особенностей труда иностранцев¹.

В современный период потребность российской экономики в работниках, в том числе иностранных, обладающих различной квалификацией, знаниями, умениями, навыками, диктует необходимость выработки взвешенного подхода к регулированию миграционных процессов. Законодательное оформление процедуры привлечения и использования иностранной рабочей силы, особенностей положения всех субъектов трудовых отношений обуславливают применение разнообразных правовых средств регламентации исследуемых отношений. Чтобы иметь возможность оценить предложенные законодателем меры по оптимизации процесса трудоустройства иностранных граждан и тем самым сформировать мнение об эффективности правотворчества государства в этой сфере, следует остановить внимание на основных изменениях, внесенных в ФЗ об иностранцах в 2014 году.

1. В июле 2014 г. вступили в силу новации, затронувшие объем правоспособности иностранных граждан в сфере труда (внесены Федеральным законом № 73 от 20.04.14). Они коснулись содержания ст. 14 ФЗ об иностранцах, которая закрепляет общий перечень *ограничений*, установленных в отношении иностранцев *в рамках национального режима*. В новой редакции закон допускает занятие иностранным гражданином должности командира гражданского воздушного судна, если иное не установлено федеральным законом.

В отличие от государственной и экспериментальной, гражданская авиация и ранее допускала принятие в экипаж судна иностранных

граждан на любую должность, кроме командира воздушного судна. Включение таких лиц в состав летного экипажа воздушного судна РФ касалось только коммерческой гражданской авиации и лишь на период его подготовки в целях получения допуска к деятельности по осуществлению воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и почты на воздушном судне определенного типа (ст. 56 Воздушного кодекса РФ). Теперь иностранцы могут входить в состав летного экипажа гражданского воздушного судна российского юридического лица или индивидуального предпринимателя, которые осуществляют коммерческие воздушные перевозки или выполняют авиационные работы безотносительно занимаемой должности. Условиями, предоставляющими такую возможность, выступают:

1) подготовка иностранного гражданина в целях получения им допуска к профессиональной деятельности в качестве члена летного экипажа гражданского воздушного судна, если другие члены летного экипажа гражданского воздушного судна являются гражданами РФ;

2) заключение трудового договора для замещения должности командира гражданского воздушного судна (трудоустройство может быть заключено в течение пяти лет со дня вступления в силу ФЗ № 73).

Максимальная численность иностранцев, которые могут быть приняты на работу, порядок распределения максимальной численности иностранных граждан между российскими юридическими лицами и (или) индивидуальными предпринимателями, осуществляющими коммерческие воздушные перевозки или выполняющими авиационные работы; а также условия, при которых допускается заключение трудового договора с такими лицами, устанавливаются Правительством РФ.

Таким образом, рассмотренная новация свидетельствует о сохранении законодателем тенденции к **расширению правоспособности** иностранных граждан в сфере труда.

2. Изменение положения России в мировом сообществе, расширение возможности сотрудничества на мировой арене обусловили возросший интерес граждан иностранных государств к нашей стране, её языку, культуре, образованию и науке. Проявляя твердость внешнеполитической позиции в вопросах защиты национальных интересов в условиях существования международных противоречий, государство принимает Федеральный закон № 74 от 20.04.2014 (в ред. ФЗ № 164 от 23.06.2014, в/с 24.06.2014), который обязывает иностранных граждан с 1 января 2015 г. при обращении за получением разрешения

на временное проживание, вида на жительство, разрешения на работу либо патента, подтвердить *владение русским языком, знание истории России и основ законодательства РФ* (статья 15.1 ФЗ об иностранцах). Такие меры призваны играть роль дополнительного стимула для получения соответствующих знаний.

Подтверждающий характер могут носить:

1) сертификат о владении русским языком, знании истории и основ законодательства России;

2) документ государственного образца об образовании (на уровне не ниже основного общего образования), выданный образовательным учреждением на территории государства, входившего в состав СССР до 1 сентября 1991 г.;

3) документ об образовании и (или) о квалификации, выданный лицам, успешно прошедшим государственную итоговую аттестацию на территории РФ с 1 сентября 1991 г.

Закон № 74 содержит нормы о порядке выдачи и сроке действия сертификата, вступившие в силу уже с 1 сентября 2014 г. Он выдается образовательными организациями на территории РФ либо за ее пределами, включенными в специальный перечень образовательных организаций, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства РФ (комплексный экзамен).

Форма и порядок проведения комплексного экзамена, а также требования к минимальному уровню знаний, необходимых для его сдачи, установлены Приказом Минобрнауки России от 29.08.2014 № 1156. Экзамен в целях определения знаний по русскому языку проводится в сочетании устной (в виде собеседования) и письменной (в виде тестирования) форм, по истории России и основам законодательства РФ – в письменной форме (в виде тестирования), в том числе с использованием компьютерных и дистанционных технологий.

В силу действующих с 1.01.2014 г. правил, от подтверждения владения русским языком, знания истории России и основ законодательства РФ при подаче заявления о выдаче *разрешения на временное проживание или вида на жительство* освобождаются:

1) недееспособные иностранные граждане или иностранные граждане, ограниченные в дееспособности;

2) иностранные граждане, не достигшие возраста восемнадцати лет;

3) иностранные граждане – мужчины, достигшие возраста шестидесяти пяти лет;

4) иностранные граждане – женщины, достигшие возраста шести-десяти лет;

5) иностранные граждане, являющиеся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, и члены их семей, переселяющиеся совместно с ними в РФ;

6) иностранные граждане – высококвалифицированные специалисты и члены их семей, обратившиеся с заявлением о выдаче вида на жительство (п. 27 ст. 13.2 ФЗ об иностранцах);

Федеральным законом от 24.11.2014 № 357-ФЗ в этот перечень также включены иностранцы, обратившиеся с заявлением о выдаче вида на жительство в связи с признанием носителями русского языка (п. 7 ст. 15.1 ФЗ об иностранцах).

К лицам, которым не требуется подтверждения владения русским языком, знания истории России и основ законодательства РФ при подаче заявления о выдаче разрешения на работу, относятся иностранные граждане:

– высококвалифицированные специалисты (ст. 13.2 ФЗ об иностранцах);

– журналисты, осуществляющие трудовую деятельность в организациях, осуществляющих производство и выпуск средств массовой информации, учрежденных специально для распространения массовой информации на иностранных языках (в ред. ФЗ № 164 от 23.06.2014);

– обучающиеся в РФ по очной форме обучения в профессиональных образовательных организациях или образовательных организациях высшего образования по имеющим государственную аккредитацию основным профессиональным образовательным программам (ст. 13.4 ФЗ об иностранцах).

Остальные иностранцы, прибывшие в Россию на основании визы, при получении разрешения на работу обязаны иметь документ, подтверждающий соответствующие знания. Он должен быть получен в течение тридцати календарных дней со дня выдачи разрешения на работу.

Федеральным законом № 357-ФЗ статья 15.1 ФЗ об иностранцах дополнена пунктом 8, положения которого также вступили в силу с 01.01.2015. Новация разрешает иностранцам при обращении за получением патента подтвердить владение русским языком, знание истории России и основ законодательства России документом о прохождении экзамена. Требования к сдаче экзамена и иные формальности

разрабатываются Минобрнауки РФ. Перечень образовательных организаций, имеющих право на проведение экзамена, а также порядок и форму его проведения устанавливает Правительство РФ.

Введение дополнительных требований, предъявляемых к иностранным гражданам, легализующим свое нахождение на территории РФ, затрагивает правовой статус всех категорий указанных субъектов (с учетом названных исключений). Как отмечалось, эти меры касаются получения не только разрешения на временное проживание или вида на жительство, но и оформления разрешения на работу и патента. В этой связи совершенно очевидно, что **процедура трудоустройства** на территории России для многих иностранцев усложняется.

3. Ряд изменений коснулись порядка привлечения к труду иностранных граждан – **высококвалифицированных специалистов**. Законодатель продолжает вести работу по реализации программных положений о повышении качественного уровня привлекаемых в РФ работников. Для этих целей разрабатываются **специальные режимы, использующие правовые средства стимулирующего характера**.

ФЗ № 164, вступивший в силу 24 июня 2014 г., дополняет ФЗ об иностранцах правилами, упрощающими процедуру привлечения высококвалифицированных иностранных специалистов российскими ИТ-компаниями. Иностранцы – журналисты, работающие в организациях, осуществляющих производство и выпуск СМИ, учрежденных специально для распространения массовой информации на иностранных языках, как уже отмечалось, освобождаются от подтверждения владения русским языком, знания истории России и основ законодательства РФ при подаче заявления о выдаче разрешения на работу.

Новации коснулись и оплаты труда высококвалифицированных специалистов. Минимальный порог оплаты их труда в ИТ-компаниях установлен на уровне 1 млн рублей в год. В размере не менее одного миллиона рублей из расчета за один год (365 календарных дней) установлена и ставка для высококвалифицированных специалистов – иностранцев, осуществляющих деятельность на территории Республики Крым (ФЗ от 29.11.2014 № 378, в/с 1.01.2015).

Кроме того, с 1 января 2015 г. российский работодатель освобожден от обязанности ежеквартально уведомлять органы ФМС РФ о случаях расторжения трудовых (гражданско-правовых) договоров с данными специалистами и случаях предоставления им отпусков без сохранения

заработной платы продолжительностью более одного календарного месяца в течение года. Обязанность информировать органы ФМС РФ сохраняется только в отношении выплаты заработной платы (п. 13 ст. 13.2 ФЗ об иностранцах в ред. ФЗ № 357).

Постепенное внедрение в закон ряда мер стимулирующего характера *упрощает процедуру использования труда высококвалифицированных специалистов*, делает её более привлекательной. Следует обратить внимание на то, что установленные государством преференции в отношении привлечения высококвалифицированных специалистов, касаются не только самих работников, но и работодателей, непосредственно заинтересованных в их труде.

4. Самые существенные и многочисленные изменения затронули *действующую разрешительную систему* трудоустройства иностранцев. В 2014 г. законодателем предпринят ряд мер по «наведению порядка» в сфере труда «безвизовых» иностранцев.

Для таких граждан на период с 22.07.2014 по 31.12.2014 было введено правило, согласно которому при въезде в РФ в миграционной карте указывалась цель визита – «работа» (Федеральный закон № 230-ФЗ). Наличие соответствующей отметки требовалось, в частности, для оформления патента (п/п 3 п.2 ст.13.3 ФЗ об иностранцах), а её отсутствие служило основанием отказа в выдаче разрешения на работу (п. 9.8 ст. 18 ФЗ об иностранцах).

Однако с 1 января 2015 г. ст. 13.1. «Особенности трудовой деятельности иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы» утратила силу (Федеральный закон от 24.11.2014 № 357-ФЗ). Порядок приема на работу безвизовых иностранцев был изменен полностью. *Разрешения на работу заменены патентами*. Соответствующие положения в настоящее время регламентируются статьей 13.3. «Особенности трудовой деятельности иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на основании патента» в новой редакции.

Действие ранее выданных безвизовым иностранцам разрешений на работу, а также патентов, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, сохраняется в течение срока, на который эти документы оформлены (либо до их аннулирования). При этом срок действия патента продлению не подлежит. Разрешения на работу, выданные до 1 января 2015 г. иностранцам, прибывшим

в РФ на основании визы, продлеваются и аннулируются в предусмотренном законом порядке.

Указанные нововведения служат реализации идеи, высказанной Президентом РФ в 2013 г. в послании Федеральному собранию РФ. Речь шла о распространения действия патента на всех трудовых мигрантов, работающих как у физических лиц, так и у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

С 25 ноября 2014 г. начали действовать положения Федерального закона № 357, который уточняет понятие «разрешение на работу» и вводит легальное определение понятия «патент» (п. 1 ст. 2). Оба названных термина обозначают разновидности разрешительных документов, на основании которых иностранный гражданин может заниматься в РФ временной трудовой деятельностью. Разрешение на работу выдается лицам, въезжающим в РФ в порядке, требующем получения визы, а также иным категориям иностранцев в предусмотренных законом случаях. Патент подтверждает право иностранных граждан (за исключением отдельных категорий), прибывших в РФ в безвизовом порядке, на временное осуществление трудовой деятельности на территории субъекта РФ. Если срок действия патента не был продлен, либо выданный патент был аннулирован, иностранный гражданин по истечению срока его временного пребывания в РФ обязан выехать из РФ.

Новацией является ряд положений, касающихся *статуса работодателя* (заказчика работ или услуг), использующего труд иностранцев на основании патента. В этом качестве теперь выступают:

- юридические лица или индивидуальные предприниматели;
- частные нотариусы, адвокаты, учредившие адвокатский кабинет, или иные лица, чья профессиональная деятельность подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию;
- граждане РФ, для обеспечения личных, домашних и иных подобных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Работодатель должен уведомлять территориальный орган ФМС субъекта РФ, на территории которого осуществляется трудовая деятельность, о заключении и прекращении трудового (гражданско-правового) договора с иностранным гражданином в срок, не превышающий трех рабочих дней с даты заключения или прекращения договора. Орган ФМС осуществляет проверку регистрации работодателя в ЕГР юридических лиц или ЕГР индивидуальных предпринимателей

и обменивается соответствующими сведениями с органами занятости и налоговыми органами.

Новации коснулись определения порядка *выдачи патента, срока его действия и порядка продления* срока временного пребывания иностранного гражданина на территории РФ в случае выдачи или продления срока действия патента. Срок обращения за получением патента составляет один месяц со дня въезда иностранного гражданина на территорию РФ. При этом проводится обязательная государственная дактилоскопическая регистрация и проверка достоверности сведений, представленных заявителем. Срок выдачи патента не может превышать десять рабочих дней со дня принятия заявления.

Патент выдается на срок от одного до двенадцати месяцев. Он может неоднократно продлеваться на период от одного месяца, но общий срок действия патента с учетом продлений не может составлять более двенадцати месяцев со дня его выдачи. Действие патента считается продленным на период, за который уплачен налог на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа. В этом случае обращение в территориальные органы ФМС не требуется. В течение двух месяцев со дня выдачи патента иностранный гражданин обязан представить в территориальный орган ФМС копию трудового (гражданско-правового) договора.

Иностранному гражданину не вправе осуществлять трудовую деятельность, а работодатель не вправе привлекать иностранного гражданина к трудовой деятельности вне пределов субъекта РФ, на территории которого выдан патент. Для осуществления трудовой деятельности на территории другого субъекта РФ необходимо получение патента в субъекте, на территории которого он намеревается осуществлять трудовую деятельность. Срок действия последнего не может превышать срок первоначально выданного патента.

Патент иностранному гражданину не выдается и не переоформляется, а уже выданный аннулируется в случаях:

- 1) осуществления трудовой деятельности с привлечением труда третьих лиц;
- 2) наличия обстоятельств, предусмотренных п/п 1-10, 15 п. 9, п. 9.1, 9.2 и п/п 1 п. 9.7, п. 9.8 ст. 18 ФЗ об иностранцах;
- 3) поступления в орган ФМС заявления иностранного гражданина об аннулировании патента;

4) непредставления копии трудового (гражданско-правового) договора;

5) отсутствия сведений о работодателе (заказчике работ, услуг), являющихся юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, в ЕГР.

Патент также не переоформляется в случае отсутствия в органе ФМС сведений об осуществлении иностранным гражданином трудовой деятельности в период действия патента. Повторное обращение возможно не ранее чем через год со дня отказа в выдаче или переоформлении патента либо его аннулирования.

ФЗ № 357 устанавливает также порядок создания системы специализированных организаций, уполномоченных субъектом РФ участвовать в предоставлении государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов, в том числе:

– осуществлять прием заявлений и документов, необходимых для выдачи патента;

– оказывать содействие в проведении обязательной государственной дактилоскопической регистрации иностранцев, их фотографировании.

Анализ новаций, затрагивающих действие разрешительного порядка трудоустройства «безвизовых» иностранцев, позволяет заметить, что *процедура получения патента стала более трудоемкой*, что, несомненно, снижает её доступность для потенциальных работников.

5. Новации законодательства коснулись сферы страхования иностранных граждан. 13 декабря 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 01.12.2014 № 409. Им установлено, что при осуществлении трудовой деятельности иностранный работник должен иметь действующий на территории России 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 платных медицинских услуг. Названные документы призваны обеспечить оказание иностранному работнику первичной медико-санитарной помощи и специализированной медицинской помощи в неотложной форме.

Федеральный закон от 01.12.2014 № 407, вступивший в силу с 1 января 2015 г. предусматривает для иностранных граждан, временно пребывающих в РФ (за исключением высококвалифицированных специалистов) обязанность застраховаться на случай временной

нетрудоспособности и в связи с материнством. Ранее лицами, застрахованными по *обязательному социальному страхованию* на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, признавались только иностранные граждане, временно или постоянно проживающие на территории РФ.

Право на получение пособия по временной нетрудоспособности возникает при условии уплаты работодателем страховых взносов в пользу иностранных граждан за период не менее 6 месяцев, предшествующих месяцу, в котором наступил страховой случай. В отношении выплат и иных вознаграждений в пользу указанных лиц тариф страховых взносов в ФСС РФ устанавливается в размере 1,8%.

Перечисленные нововведения, повышая социальную защищенность иностранных работников, делают процесс привлечения их к труду *более обременительным в финансовом и организационном плане*.

6. Следует обратить внимание на то, что перечисленные новации законодательства вносят ряд существенных дополнений в статус субъектов РФ. Последние получают возможность:

- определять уполномоченные организации, оказывающие услуги по оформлению и выдачи патентов;

- определять медицинские учреждения, выдающие иностранцам справки о состоянии здоровья и заключать договоры на медицинское обслуживание;

- утверждать перечень образовательных организаций, подтверждающих владение русским языком, знание истории и основ законодательства РФ.

Таким образом, *регионы теперь вправе самостоятельно регулировать приток трудовых мигрантов*. Они, в частности, вправе вводить ограничения на количество выдаваемых патентов и даже совсем отказаться от использования иностранных работников.

Вместе с тем, даже простой перечень передаваемых функций свидетельствует о том, что *процедура трудоустройства иностранцев усложнилась и стала более дорогостоящей*. По оценкам экспертов самая минимальная сумма, которая понадобится иностранному гражданину (либо заинтересованному в нем работодателю) только на приобретение патента, составит пятьдесят тысяч рублей². Необходимо также получить медицинский полис или справку о состоянии здоровья, получить сертификат или сдать экзамены на знание русского языка, истории и законодательства России.

Пакет документов, который предстоит собрать лицу, желающему поработать в России, стал объемнее. Оформить его без посторонней помощи затруднительно. Количество посредников, реализующих государственную функцию привлечения и использования иностранных работников, также возросло. Придание им соответствующего статуса требует больших организационных и финансовых затрат. Разобраться в системе соответствующих «уполномоченных организаций» очень непросто. Заинтересованы ли регионы, получившие дополнительные возможности регулировать приток мигрантов, облегчить положение последних путем варьирования стоимости патента в сторону её минимизации? Покажет время.

7. Основная цель проводимой законодателем реформы, затрагивающей процесс замены квот и разрешений на работу патентом, заключается в том, чтобы порядок привлечения и использования иностранных работников стал проще для работодателя. В этой связи *обязанность сбора и предоставления пакета документов*, необходимого для трудоустройства, возложена практически полностью на самих иностранцев. За несоблюдение порядка предоставления документов и также иные правила осуществления трудовой деятельности в отношении иностранного работника установлена *строгая административная ответственность*, от штрафа до административного выдворения.

В КоАП РФ теперь включены новые составы, предусматривающие ответственность за:

– нарушение иностранным гражданином, прибывшим в Россию в безвизовом порядке, срока обращения за внесением изменений в сведения, содержащиеся в разрешении на работу или патенте, если такое обращение требуется в соответствии с федеральным законом (ст. 18.10);

– осуществление иностранным гражданином трудовой деятельности вне пределов субъекта РФ, на территории которого данному иностранному гражданину выданы разрешение на работу, патент или разрешено временное проживание (ст. 18.15);

– нарушение иностранным гражданином срока обращения за выдачей патента, если такой срок установлен в соответствии с федеральным законом (ст. 18.20).

Ранее 2 августа 2014 г. вступил в силу ФЗ № 232 от 21.07.2014, направленный на обеспечение функционирования специальных учреждений ФМС России, предназначенных для содержания иностранных граждан, подлежащих административному выдворению за пределы РФ,

депортации или передаче РФ иностранному государству или приему РФ от иностранного государства в порядке осуществления процедуры реадмиссии. Документ устанавливает основные правила, касающиеся условий содержания названных категорий граждан в специальных учреждениях, их права и обязанности, а также права и обязанности сотрудников органов и организаций, привлекаемых для охраны специальных учреждений.

Однако работодатель также может быть подвергнут штрафу за привлечение к труду иностранного гражданина с недействительным патентом (ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ). Чтобы не попасть в такую ситуацию ***работодатель по-прежнему будет обязан следить за соблюдением своим работником всех сроков проведения тех или иных процедур.***

* * *

Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» 2002 г. носит системообразующий характер для всего массива норм административного, миграционного, трудового и иного комплекса отраслевых норм, затрагивающих режим труда иностранцев. Он выполняет функцию основного, базового регулятора отношений по привлечению на территорию нашего государства иностранных работников. С момента принятия в него было внесено огромное количество поправок. Число федеральных законов, меняющих состав его норм, приближается к семидесяти. Только за последние два года их насчитывается тридцать! Такое положение дел характеризует нестабильность социально-политического и экономического положения нашего общества. Государство предпринимает массу усилий по оптимизации миграционных процессов, объективно сопровождающих любые колебания экономики, используя имеющиеся в его арсенале методы «кнута» и «пряника».

Проведенный нами анализ позволяет указать на два основных направления, в рамках которых сосредоточена основная законодотворческая деятельность нашего государства:

– совершенствование действующей разрешительной системы привлечения и использования иностранных работников с целью упрощения соответствующих процедур;

– развитие процесса дифференцированного правового регулирования труда иностранцев, учитывающего особенности статуса таких субъектов.

Бесспорно, эти направления можно признать приоритетными и перспективными в ходе дальнейшего совершенствования положений ФЗ об иностранцах. Они отвечают интересам государства и являются обоснованными с точки зрения их правовой оценки.

Вместе с тем, *эффективность конкретных мер*, предложенных законодателем для достижения намеченных целей, не получила своей однозначной оценки специалистов. В первую очередь это касается тех сомнений и замечаний, которые были высказаны в ходе проведенного анализа: трудности процедурного характера при получении патента, бюрократичность задействованного в этом процессе аппарата, значительность финансовых издержек, постоянные изменения порядка трудоустройства, нестабильность статуса иностранных работников и т.д. В этой связи нельзя не высказать убеждение о необходимости продолжить поиск новых путей как в отношении упрощения процедуры трудоустройства «безвизовых» иностранцев, так и в отношении создания условий привлечения к труду на территории российского государства тех или иных категорий иностранных специалистов, имеющих различные профессии, специальности и квалификацию.

Оценивая *массив новаций анализируемого законодательства в целом*, следует обратить внимание на один существенный момент, на наш взгляд, снижающий эффективность законотворческого процесса. Нельзя не заметить, что изменения, предложенные законодателем, затрагивают сразу несколько федеральных законов, хотя касаются одних и тех же правовых институтов. Во многих случаях такая ситуация приводит к дублированию правового регулирования соответствующих отношений.

Как уже неоднократно отмечалось в литературе, ФЗ об иностранцах, исходя из его названия, должен носить статутный характер³. Однако он содержит большое количество процедурных норм: о порядке въезда в РФ и выезда из страны, о получении различного рода разрешительных и иных документов для осуществления трудовой деятельности и т.д. Кроме того, увеличение объема акта путем включения детальных норм различного отраслевого характера приводит к размыванию его системных свойств. Представляется, в частности, что регламентация трудовой и предпринимательской деятельности иностранцев явно выходит за рамки сферы действия анализируемого Закона. Давно ожидаемые изменения, касающиеся особенностей возникновения и прекращения трудовых отношений с иностранцами, наконец-то внесены

в ТК РФ, но это далеко не все вопросы, требующие регулирования нормами трудового законодательства. В сфере ФЗ об иностранцах оставлены положения, регламентирующие, например, труд высококвалифицированных специалистов. В такой ситуации защита прав этих лиц не может быть обеспечена механизмами, действующими в рамках общих норм трудового права.

Изменчивость и отсутствие должной систематизации законодательной базы, характеризующей её качественное состояние, не могут не затруднять процесс правоприменения. В этой связи важнейшим условием обеспечения эффективности правотворческого процесса и оптимизации положения иностранных граждан в сфере труда, должна стать четкая дифференциация в предметах правового регулирования законодательных актов, затрагивающих статус указанных субъектов.

The Terms of Attraction and Employment of Foreign Citizens: the Novelties in the Russian Legislation (Summary)

*Anna I. Ivanchak**

This article is dedicated to the amendments in the Federal law «Concerning the legal status of foreign citizens in the Russian Federation» (2002). The author analyzes statutory instruments that introduced changes to this fundamental act in 2014 and affected the employment of the foreign nationals in Russia.

The author evaluates the effectiveness of the measures taken by the legislator in order to improve the procedure of recruitment of a foreign worker as well as to create more favorable conditions of utilization of foreign workforce in the context of the present economic, social and political situation.

Keywords: foreign worker; attraction and employment of foreign workers; authorization-based procedure of employment; patent; special treatment of foreign workers; highly skilled foreign specialists; status of an employer who uses foreign workforce.

* Anna I. Ivanchak – Doctor of Laws, Professor; Professor of the Chair of International Private and Civil Law, MGIMO-University MFA Russia. ivanchak@mail.ru.

¹ С учетом обозначенной темы работы, анализ новаций ТК РФ выходит за рамки настоящего исследования. Они затрагивают особенности заключения, изменения и расторжения трудового договора с иностранным гражданином – комплекса норм, тесно связанного с институтом найма и трудоустройства иностранного работника, но обладающего относительной самостоятельностью.

² ГАРАНТ. РУ. 30 декабря 2014 г. Режим доступа <http://www.garant.ru/article/592407>.

³ См., в частности: Андриченко Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 5-15.