

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Правовые аспекты управления трудовой миграцией в Российской Федерации Реплика на статью Г.С. Скачковой «Правовые аспекты управления трудовой миграцией в Российской Федерации»

Воронина Наталия Александровна

Аналитические и Обобщающие Записки 2012/09

КАРИМ-Восток

**Создание исследовательского центра по миграционным процессам и
миграционной политике на востоке Европы**

Аналитические и Обобщающие Записки

КАРИМ-Восток AS 2012/09

**Правовые аспекты управления трудовой
миграцией в Российской Федерации**

Реплика на статью Г.С. Скачковой «Правовые аспекты управления
трудовой миграцией в Российской Федерации»
(КАРИМ-Восток RR 2012/25)

Воронина Наталия Александровна

© 2012, Европейский университетский институт
Исследовательский центр имени Робера Шумана

Этот текст можно скачивать только для личных исследовательских целей. Любое дополнительное воспроизведение с другими целями, в печатном или электронном виде, требует согласия Исследовательского центра имени Робера Шумана.
Запросы следует отправлять по адресу carim.east@eui.eu

При упоминании и цитировании ссылка оформляется следующим образом:

Воронина Наталия Александровна, Правовые аспекты управления трудовой миграцией в Российской Федерации - Реплика на статью Г.С. Скачковой «Правовые аспекты управления трудовой миграцией в Российской Федерации», CARIM-East AS 2012/09, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2012

ВЗГЛЯДЫ, ВЫРАЖЕННЫЕ В ЭТОМ ИЗДАНИИ, НИ ПРИ КАКИХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ
НЕ МОГУТ РАССМАТРИВАТЬСЯ
КАК ОФИЦИАЛЬНАЯ ПОЗИЦИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Европейский университетский институт
Badia Fiesolana
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)
Италия

<http://www.eui.eu/RSCAS/Publications/>
<http://www.carim-east.eu/publications/>
<http://cadmus.eui.eu>

КАРИМ-Восток – Создание исследовательского центра по миграционным процессам и миграционной политике на востоке Европы

Этот проект частично финансируется Европейским союзом и является первым исследовательским центром по миграционным процессам и миграционной политике, исследования которого сосредоточены на восточных соседях Европейского союза и охватывают все страны «Восточного партнерства» (Беларусь, Украина, Республика Молдова, Грузия, Армения и Азербайджан), а также Российскую Федерацию.

Две основные темы проекта:

- (1) миграция из данного региона в Европейский союз (ЕС) с акцентом на странах эмиграции и транзита на восточной границе ЕС;
- (2) региональная миграция на постсоветском пространстве.

Проект начался 1 апреля 2011 года как совместная инициатива Европейского университетского института (ЕУИ), Флоренция, Италия (ведущее учреждение), и Центра миграционных исследований (ЦМИ) Варшавского университета, Польша (учреждение-партнер).

Исследователи КАРИМ-Восток проводят комплексный и ориентированный на выработку политики анализ широкого спектра вопросов, связанных с мобильностью людей и основными тенденциями на рынке труда к востоку от ЕС. Они также изучают возможное воздействие этих тенденций на динамично развивающееся социально-экономическое пространство шести восточных партнеров ЕС и России, а также самого Европейского союза.

В частности, КАРИМ-Восток:

- создает широкую сеть национальных экспертов из региона, которые представляют все основные дисциплины, изучающие миграцию, трудовую мобильность и вопросы национального развития (демография, право, экономика, социология, политология).
- формирует всеобъемлющую базу данных для мониторинга масштабов миграции в регионе (как потоков, так и контингентов), соответствующих законодательных изменений и национальных политических инициатив;
- совместно с экспертами из региона проводит систематические и специальные исследования новых миграционных вопросов на региональном и национальном уровнях;
- предоставляет ученым из региона возможность принимать участие в семинарах, проводимых ЕУИ и ЦМИ, а также возможность участвовать в программах академического обмена для аспирантов;
- предоставляет площадки, на которых национальные и международные эксперты могут взаимодействовать с политиками и чиновниками, а также с другими заинтересованными лицами из упомянутых стран.

Ознакомиться с результатами деятельности проекта можно на его вебсайте: <http://www.carim-east.eu/>

За дополнительной информацией обращайтесь:

CARIM-East

Robert Schuman Centre for Advanced Studies (EUI)

Convento

Via delle Fontanelle 19

50014 San Domenico di Fiesole

Italy

Тел.: +39 055 46 85 817

Факс: + 39 055 46 85 770

Email: carim.east@eui.eu

Исследовательский центр имени Робера Шумана

<http://www.eui.eu/RSCAS/>

1. Международно-правовые основы внешней трудовой миграции в России

Исследование Г.С. Скачковой «Правовые аспекты управления трудовой миграцией в Российской Федерации» открывается рассмотрением основных международных, региональных и двусторонних соглашений, а также меморандумов о сотрудничестве в области внешней трудовой миграции, стороной которых является Российская Федерация. Автор анализирует эти соглашения в целом, не концентрируясь специально на нормах, касающихся самой первой стадии миграционного процесса – «выезд-въезд рабочей силы», а затрагивает также в этой связи и другие вопросы международных соглашений в сфере трудовой миграции (трудовые стандарты; социально-трудовые права мигрантов; пенсионное обеспечение; условия социального и медицинского страхования и пр.).

В целом следует отметить, что, основополагающие акты ООН (Всеобщая декларация прав человека; Международные пакты; и пр.) и европейские региональные документы (в частности, Европейская социальная хартия) имеют большое значение для развития правовой системы страны, в том числе и в сфере трудовой миграции. Их нормы, даже если они и опережают состояние российского законодательства, тем не менее, служат для него ориентиром в развитии.

Автор верно делает вывод о том, что сотрудничество России с Европейским Союзом (ЕС) по вопросам регулирования трудовых отношений «не только способствует экономическому сближению России и других стран, но и во многих случаях оказывает благотворное влияние на развитие законодательства РФ о труде, гармонизируя его».

Однако автор не в полной мере дает оценку эффективности международных, региональных и двусторонних соглашений для России с точки зрения их роли в облегчении легального доступа россиян к рынкам труда принимающих стран.

В настоящее время между Россией и ЕС проходят переговоры по модернизации и совершенствованию базового Соглашения 2006 г. между Россией и ЕС об упрощении визового режима. Предполагается прописать в Соглашении категории лиц, которые смогут рассчитывать на получение виз – многократных и краткосрочных – в упрощенном порядке. К сожалению, о полной отмене виз для россиян речь пока не идет, хотя эта тема и обсуждается между Москвой и Брюсселем с 2005 г.

В ближайшее время на границах ЕС будет введена в действие автоматизированная система паспортного контроля «Зарегистрированный пассажир», которая явится частью более широкой инициативы «Умная граница» (Smart Border). Обладатели биометрических паспортов, граждане государств, имеющих безвизовый режим со странами ЕС, смогут пересекать границу в упрощенном режиме – просто прикладывая документ к турникету, как в метро.

Автор справедливо выражает надежду на то, что развитие нормативной правовой базы стран Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) и, в частности, принятие Соглашений между Беларусью, Казахстаном и Россией от 19 ноября 2010 г. «О правовом статусе трудящихся-мигрантов и их семей» и «О сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств» может привести к постепенной гармонизации национального законодательства государств-участников, формированию единой миграционной политики и общему регулированию.

Однако, как считают исследователи, «в связи с тем, что на данном этапе действие Соглашений распространяется только на три страны, являющиеся преимущественно реципиентами трудовых ресурсов, экономический эффект от принятых Соглашений будет незначительным. Реальное значение для экономик стран региона будет иметь возможное

присоединение к Соглашениям стран-доноров трудовых ресурсов, что снимет сегодняшние значительные издержки от нелегальной трудовой миграции»¹.

13 июня 2012 г. Президентом РФ была утверждена Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г. (далее – Концепция), - стратегический документ, определяющий цели, задачи, принципы и основные направления политики и развития законодательства в сфере миграции. В Концепции в качестве основных направлений международного сотрудничества Российской Федерации в сфере миграции установлено:

- создание условий для свободного перемещения и трудоустройства граждан в соответствии с международными соглашениями;
- гармонизация и унификация миграционного законодательства Российской Федерации и применение информационных технологий в сфере миграции в рамках международных организаций;
- формирование правовой базы сотрудничества с иностранными государствами с целью обмена информацией по вопросам миграции, представляющим взаимный интерес;
- заключение международных соглашений с компетентными органами иностранных государств о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией (п. 25 Концепции).

2. Правовая и институциональная система, направленная на трудоустройство российских граждан за рубежом

Одним из первых нормативных актов Российского Правительства, касающихся трудоустройства за рубежом, явилось Постановление Совета министров-Правительства РФ от 08 июня 1993 г. № 539 «Об упорядочении деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за границей». Данным постановлением на территории Российской Федерации был введен единый порядок лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством российских граждан за рубежом; было установлено, что такая деятельность осуществляется на территории Российской Федерации только российскими юридическими лицами на основании разрешения (лицензии). При этом устанавливалось, что взимание платы с граждан РФ за трудоустройство за границей, включая регистрационный сбор, не допускается (пункт 5 Постановления № 539 от 08 июня 1993 г.).

В соответствии с п. 2 Постановления № 539 выдачу разрешений (лицензий) на деятельность, связанную с трудоустройством граждан РФ за границей и контроль за соблюдением предусмотренных в них условий осуществляет Федеральная миграционная служба России и ее территориальные органы.

Во исполнение данного Постановления Правительства РФ Федеральной миграционной службой России 20 июля 1993 г. было утверждено Положение о порядке и условиях лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан РФ за границей, действовавшее до принятия 14 июня 2002 года новой редакции Положения. Впоследствии постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2006 г. № 797 было утверждено ныне действующее Положение о лицензировании деятельности, связанной с трудоустройством граждан РФ за пределами Российской Федерации.

Автор справедливо указала на необходимость принятия специального федерального закона, в целом регулирующего трудовую миграцию в Российской Федерации, который бы включал, в том числе и вопросы выезда-въезда, трудоустройства и трудовой деятельности россиян за

¹ Трудовая миграция в ЕЭП: анализ экономического эффекта и институционально-правовых последствий ратификации соглашений в области трудовой миграции. Евразийский Банк Развития. Центр интеграционных исследований. Доклад № 3. 2012. – Санкт-Петербург, 2012. С.5.

рубежом, учитывал бы положительную практику других стран, как доноров, так и реципиентов рабочей силы, и опирался на соответствующие международные нормы.

Представляется также необходимым разработать в этой связи всеобъемлющую правовую классификацию субъектов внешней трудовой миграции (трудящиеся-мигранты; сезонные работники; приграничные работники; лица, занятые в рамках выполнения договоров подряда; гостевые работники; стажеры, работающие по найму; лица творческих профессий, деятели науки и культуры, спортсмены и тренеры; российские граждане в загранучреждениях России и другие категории граждан, осуществляющие профессиональную деятельность за границей). В Концепции государственной миграционной политики указаны лишь некоторые направления внешней трудовой эмиграции и категории лиц: академическая мобильность (международные перемещения ученых и преподавателей); каникулярная и сезонная трудовая миграция; образовательная (учебная) миграция.

Институциональная структура

Институциональная структура в сфере трудовой эмиграции состоит из государственных органов, на которые в той или иной степени возложены соответствующие полномочия (Федеральная миграционная служба, Министерство иностранных дел РФ, Министерство труда и социальной защиты РФ, Министерство здравоохранения РФ, Министерство образования и науки РФ, Пограничная служба ФСБ РФ, Федеральная налоговая служба и др.), и частных посреднических агентств (частные агентства занятости - ЧАЗы). Деятельность ЧАЗов специальным законом не регламентирована.

Если ранее ФМС России была подведомственна МВД России, то в настоящее время в соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Федеральная миграционная служба является федеральным органом исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ.

Постановлением Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 711 было утверждено Положение о Федеральной миграционной службе², согласно которому ФМС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции, правоприменительные функции, функции по федеральному государственному контролю (надзору) и предоставлению (исполнению) государственных услуг (функций) в сфере миграции (п. 1 Положения).

В составе Федеральной миграционной службы имеется Управление внешней трудовой миграции, в задачу которого, среди прочего, входит контроль и надзор за соблюдением законодательства РФ о лицензировании деятельности, связанной с трудоустройством российских граждан за рубежом; за деятельностью лицензированных организаций; за соблюдением ими лицензионных требований и условий; ведение учета выданных лицензий. На Управление также возложена функция обеспечивать государственное статистическое наблюдение за численностью и составом граждан РФ, выезжающих при содействии российских организаций, имеющих соответствующую лицензию, за пределы Российской Федерации с целью работы по найму, а также видами осуществляемой ими экономической деятельности (пп. 19-21 Положения об Управлении внешней трудовой миграции Федеральной миграционной службы, утвержденного приказом ФМС России от 07.12.2009 № 342).

² Постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 711 г. Москва «О вопросах Федеральной миграционной службы». Российская газета. 2012. 20 июля.

Автор справедливо указала на то, что гражданин РФ не может быть ограничен в праве на выезд из РФ иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренным в федеральных законах; что граждане РФ имеют право самостоятельного поиска работы и трудоустройства за рубежом, а также право беспрепятственного возвращения в Россию.

Согласно официальной статистике – как верно отметила автор – количество россиян, выезжающих на работу за рубеж, невелико. Однако при этом следует также указать, что действующая статистическая база не позволяет дать точную оценку масштабов внешней трудовой миграции россиян.

Механизмы четкого регулирования и учета оттока граждан на работу за рубеж отсутствуют. Достоверности статистических данных по трудовой эмиграции мешает тот факт, что часть выехавших из России граждан в качестве цели поездки указывала учебу, туризм и пр., при этом, оставаясь впоследствии на работу.

Процессы внешней трудовой эмиграции россиян сопряжены с рядом негативных последствий. Среди них – «утечка умов», доминирование в эмиграции из России лиц с высоким уровнем образования, отток за рубеж носителей дефицитных профессий, рост масштабов нелегальной трудовой миграции, торговли людьми.

На вопрос, о том, содействуют или скорее ограничивают трудоустройство граждан за рубежом эти структуры, можно ответить, что они призваны содействовать российским гражданам в организации занятости за рубежом.

В соответствии с Концепцией государственной миграционной политики РФ, одним из принципов государственной миграционной политики РФ является «взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества» (п. «д» ст. 22 Концепции).

До недавнего времени на государственном уровне отсутствовала четко сформулированная политика в области внешней трудовой миграции. При этом, разделяю мнение автора о том, что, в недавно принятой Концепции вопросы трудовой эмиграции так и не нашли своего должного отражения.

Сокращение стоимости трудовой эмиграции

В области сокращения стоимости трудовой эмиграции автор справедливо отметила (см. Г.С. Скачкова, Раздел 2.7) мероприятия, указанные в Концепции государственной миграционной политики (п.п. «в» п. 24 Концепции). Представляется, что к мерам по сокращению стоимости также можно отнести и «проведение научно-исследовательских разработок для анализа и прогноза миграционной ситуации, мониторинга и оценки эффективности различных миграционных программ» (п.п. «г» п. 26 Концепции).

Предоставление информации искателю найма за рубежом

Что касается предоставления информации искателю найма за рубежом, то согласно Положению о лицензировании деятельности, связанной с трудоустройством граждан РФ за пределами Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2006 г. № 797 с изменениями от 21 апреля, 11 мая, 24, 29 сентября 2010 г.), на лицензиата (российское юридическое лицо, осуществляющее деятельность по трудоустройству за рубежом) возложена обязанность предоставлять гражданину до его отъезда за границу информации об иностранном работодателе, о месте работы гражданина в иностранном государстве, порядке его встречи за границей, проезда к месту работы и проживания, о дипломатическом представительстве и консульских учреждениях РФ в иностранном государстве – в случае, если гражданину предложена лицензиатом работа у иностранного работодателя (пп.в) п. 5 Положения).

Вызовы в сфере применения национальной правовой системы

Одной из трудностей в реализации законодательства о выезде из Российской Федерации является ограничение права на выезд судебными приставами. Так, Федеральный закон от 02.10.2007 г. «Об исполнительном производстве» наделил судебных приставов-исполнителей правом ограничивать выезд граждан за пределы Российской Федерации, а также налагать запрет на оформление и выдачу заграничного паспорта лицам, в отношении которых возбуждены исполнительные производства в связи с имеющейся задолженностью. Решение об ограничении принимается приставом и утверждается его начальником. Таким образом, российский гражданин фактически лишается своего конституционного права свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства - возможности выезда из России за рубеж, в том числе и в целях трудоустройства, на основании ведомственного акта.

Ограничение выезда может быть установлено и иными органами, в частности, ФСБ России или МВД России в рамках своих полномочий.

Роль судебной власти

Автор справедливо отмечает, что «роль судебной власти ... применительно к трудовой эмиграции пока незначительна и что прецедентное право в России не развито». Такого же мнения придерживаются и другие юристы, считающие, что юридический прецедент существует в России в виде Постановлений Верховного Суда РФ, в которых конкретизируются и детализируются общие нормы закона³.

К сожалению, в целом судебная система России страдает множеством недостатков: отсутствует единообразие в правоприменении; отдельные судьи обладают низким уровнем квалификации, недостаточно ответственно подходят к подготовке процессов, поверхностно знакомятся с материалами дел, выносимых на судебное рассмотрение. Нередко судебные решения, в том числе и решения Верховного Суда РФ, попросту не исполняются.

3. Правовая и институциональная системы, касающиеся трудовой иммиграции

(доступ к рынку труда и связанные с ним условия въезда/пребывания)

В советский период привлечение иностранной рабочей силы осуществлялось только в соответствии с двусторонними межправительственными соглашениями с развивающимися странами, которым Советский Союз оказывал помощь.

В бытность Советского Союза страна была практически закрыта для использования иностранного труда. Исключением являлось лишь приглашение единичных специалистов по монтажу и наладке оборудования, поставлявшегося из-за рубежа.

С переходом страны на демократический путь развития, включением России в общемировой рынок труда началось законодательное сопровождение этих процессов. Начало правовому регулированию трудовой иммиграции положил Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2146, утвердивший Положение о привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы. Документом устанавливались условия и порядок выдачи разрешения предприятиям на привлечение в Россию иностранной рабочей силы и подтверждалось право иностранных граждан трудиться на территории Российской Федерации.

В настоящее время российское законодательство в сфере внешней трудовой иммиграции динамично развивается и совершенствуется. Базовым законом, регулирующим на федеральном уровне вопросы привлечения и использования иностранной рабочей силы, является

³ См., например, Ю. Руденко. К вопросу о единообразии в правоприменительной деятельности / «Адвокатские вести». 2007 г. № 1 (87).

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Среди других наиболее важных федеральных законов в этой области следует отметить: «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О беженцах», «О вынужденных переселенцах», «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Начиная с 2010 г. российское иммиграционное законодательство переходит на качественно новый уровень. Принимается и с 1 июля 2010 г. вступает в силу Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты РФ». Закон предусматривает вычленение из общего потока двух категорий трудящихся-мигрантов: работающих по найму у физических лиц и высококвалифицированных специалистов. Таким образом, в иммиграционное законодательство вводится принцип дифференциации трудовых потоков.

Иностраный работник

Несмотря на положение о том, что если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора, в российском законодательстве отсутствует закрепленный в международных актах ООН, МОТ и актах региональных международных организаций термин «трудящийся мигрант». Взамен используются термин «иностраный работник». Закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» под «иностраным работником» понимает иностранного гражданина, временно пребывающего в Российской Федерации и осуществляющего в установленном порядке трудовую деятельность – работу на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг). Закон не относит к категории «иностраный работник» иностранного гражданина, зарегистрированного в России в качестве индивидуального предпринимателя. При этом в международных договорах Российской Федерации употребляется термин «трудящийся мигрант», а не «иностраный работник».

Принцип «национального преимущества» и установление ежегодных квот

В соответствии с российским законодательством преимущественное право на занятие вакантного рабочего места (при равной профессиональной подготовленности и квалификации) имеет гражданин РФ. Российское законодательство устанавливает допустимую долю иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами (торговля, фармацевтика).

Вопросы, связанные с системой квотирования, изложены автором достаточно полно. При этом следует отметить, что в Концепции говорится о необходимости совершенствования механизма квотирования и иных инструментов регулирования привлечения иностранной рабочей силы, а также использования различных механизмов отбора, условий въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности (п. «б» ст. 24 Концепции).

Вызовы в сфере применения национальной правовой системы

Указом Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» предусматривается подготовка проектов нормативных правовых актов, направленных на усиление административной и уголовной ответственности за нарушение требований миграционного законодательства. Концепция также предполагает дальнейшее совершенствование правовой базы противодействия незаконной миграции и усиление мер ответственности за нарушение миграционного законодателя.

Роль судебной власти

Относительно роли судебной власти в области применения правовой системы регулирования труда иностранцев в РФ следует дополнить следующее. Всесторонний анализ судебной практики по вопросам трудовой миграции провести довольно трудно ввиду сложности с доступом к административной практике судов в области миграционного законодательства.

Анализ обращений трудовых мигрантов в некоммерческую организацию Международный альянс «Трудовая миграция» (НП МАТМ) позволяет сделать вывод о том, что «мигранты крайне неохотно обращаются в суд в случае нарушения их прав, предпочитая заплатить установленный законодателем штраф. Это объясняется недоверием мигрантов к законам и официальным институтам страны пребывания, привычкой искать неформальные пути решения своих проблем, незнанием законодательства принимающего государства»⁴. Однако в последнее время иностранные работники стали все чаще обращаться в российские суды за защитой своих прав.

Заинтересованность в защите своих прав появляется у мигрантов в основном в случае ущемления их интересов в процессе приобретения нового статуса, в частности, «иностранного гражданина, временно проживающего в Российской Федерации». В ряде случаев такие обращения мигрантов приводят к признанию ряда положений нормативных правовых актов недействующими, т.е. носят корректирующий законодательство характер.

В качестве примера можно привести Решение Верховного Суда РФ от 23 сентября 2008 г. № ГКПИ08-1763 при рассмотрении дела по заявлению Иконниковой Л.В., постановившее признать недействующими со дня вступления решения суда в законную силу: подпункт «б» пункта 9 Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание; пункт 39.2 Административного регламента по предоставлению ФМС государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в РФ, в части слов «и постоянно проживающих на территории Российской Федерации». Имеются и другие решения Верховного Суда РФ подобного рода, что дает основания говорить о возможности влияния на действующее законодательство рядовых участников миграционных процессов, что, в свою очередь, влечет изменения и правоприменительной практики в системе отношений мигранта и органов государственной власти.

Анализ доступных для изучения решений судов по делам об административных правонарушениях в сфере миграционного законодательства обозначил круг наиболее часто встречающихся нарушений со стороны работодателя:

- нарушение порядка уведомления органов исполнительной власти в сфере миграции об убытии иностранного гражданина из места пребывания;
- нарушение правил привлечения к трудовой деятельности в РФ иностранного гражданина из страны с безвизовым режимом въезда;
- нарушение порядка уведомления органов исполнительной власти о привлечении к осуществлению трудовой деятельности иностранного гражданина⁵.

⁴ См.: Материалы Проекта «Правоприменительная практика в области регулирования внешней трудовой миграции». Международная организация по миграции; Международный альянс «Трудовая миграция». Москва, декабрь 2009 г. С. 13.

⁵ См.: Материалы Проекта «Правоприменительная практика в области регулирования внешней трудовой миграции». Международная организация по миграции; Международный альянс «Трудовая миграция». Москва, декабрь 2009 г. С. 15.

4. Выводы

В целом изложенный автором материал достаточно полно и адекватно отражает современное состояние правового регулирования и государственного управления процессами внешней трудовой миграции в Российской Федерации.

Не вызывают возражения выводы автора о том, что государственная политика в сфере внешней трудовой миграции нуждается в дальнейшем осмыслении. Поддерживаю мнение автора о несовершенстве законодательства РФ в данной области и о необходимости принятия федерального закона о трудовой миграции.

В то же время, полагаю, что исследование носило бы более конструктивный характер, если бы в нем были сформулированы также и отдельные конкретные пожелания к законодателю. Например: привести российский правовой понятийный аппарат и терминологию в сфере внешней трудовой миграции, касающуюся базовых и родовых понятий («трудящийся мигрант», «мигрант») в соответствии с международными документами. Ибо терминологическая неточность в ряде случаев грозит исключением из сферы правового регулирования, в частности, лиц без гражданства.

Исследование не лишено ряда недостатков. Не на все пункты и подпункты, содержащиеся в Концептуальных примечаниях, даны конкретные/требуемые ответы; в ряде случаев нарушен порядок их изложения, что нарушает целостное восприятие текста. Автором был допущен ряд неточностей. Однако указанные недочеты в основном касаются технических сторон оформления материалов исследования.

При этом в исследовании автором были дополнительно затронуты темы, хотя и не входящие в предмет данного конкретного исследования, тем не менее, являющиеся актуальными для России.

К сожалению, автор не воспользовалась предоставленным правом дополнить материал и приложить интервью с представителем соответствующего органа власти или общественной организации (НПО), что несомненно, обогатило бы исследование ценным фактическим материалом.