

На правах рукописи

Лютаревич-Гефтер Юлия Александровна

**ТРУД ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИИ:
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Специальность — 5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Москва — 2026

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)».

Научный консультант:

доктор юридических наук,
Doctor habil. in Law, доцент
Закалюжная Наталья Валерьевна

Официальные оппоненты:

Шестерякова Ирина Владимировна,
доктор юридических наук, доцент,
ФГАОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени
О. Е. Кутафина (МГЮА)», кафедра трудо-
вого права и права социального обеспече-
ния имени К. Н. Гусова, профессор

Линец Александр Александрович,
доктор юридических наук, Московский
государственный университет имени
М. В. Ломоносова, кафедра трудового
права, профессор

Андриановская Ирина Ивановна,
доктор юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВО «Российская государственная
академия интеллектуальной собственности»,
кафедра гражданского и предприниматель-
ского права, профессор

Ведущая организация:

ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский
государственный университет»

Защита диссертации состоится 24 сентября 2026 года в 10⁰⁰ часов на заседании диссертационного совета 10.2.002.01, созданного на базе ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» по адресу: 117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» и на сайте <http://rpa-mi.ru>.

Автореферат разослан « ____ » _____ 2026 года.

И. о. ученого секретаря
диссертационного совета



Т. А. Батрова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. За более чем 30 лет с момента создания Российской Федерации (далее — РФ) и превращения бывших советских республик в самостоятельные государства, а бывших соотечественников — в иностранных граждан, законодательство, регулирующее их правовой статус, постоянно совершенствовалось и усложнялось. При этом вопросы допуска иностранных граждан¹ к трудовой деятельности являются одними из самых сложных с точки зрения как правотворчества, так и правоприменения, поскольку требуют соблюдения баланса прав человека и общепризнанных принципов и норм международного права, с одной стороны, и защиты национального рынка труда, обеспечения безопасности государства, с другой стороны.

Развитие нормативной правовой базы способствовало активизации научного интереса по соответствующей проблематике. Учеными проводились отдельные исследования, посвященные таким вопросам, как: история развития законодательства, регулировавшего трудовую деятельность иностранных граждан; основы правового положения данной категории лиц; проблемы привлечения к ответственности за нарушения, связанные с несоблюдением режима пребывания иностранных граждан; особенности трудоустройства статуса указанной категории работников и др. Вместе с тем фундаментального исследования, которое на основании междисциплинарного подхода позволило бы комплексно проанализировать проблемы правового регулирования труда иностранных граждан на основе взаимосвязи норм трудового и административного права до настоящего времени не проводилось. Следует отметить монографическое исследование, в котором подробно освещаются вопросы трудовой деятельности и социального обеспечения иностранных граждан в России. Вместе с тем в названной работе в большей степени анализируются существующие нормы и практика их применения. Настоящее исследование нацелено на решение стоящих перед РФ задач в сфере трудовой миграции путем создания системы взаимосвязанных научных представлений о правовом положении иностранных граждан в сфере труда, порядка их допуска к трудовой деятельности, механизмов привлечения к ответственности за незаконный труд данной категории лиц и использования нетипичных форм занятости, как основы для расширения возможностей законного и контролируемого осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности в РФ.

Не умаляя несомненную научную ценность ранее проведенных в данной сфере работ, следует отметить, что при рассмотрении проблем применительно лишь к отраслям трудового права и права социального обеспечения сложно выработать когерентный подход к правовому регулированию привлечения в РФ иностранных трудящихся, которое неразрывно связано

¹ Для обеспечения стройности изложения материала далее в работе будут упоминаться, преимущественно, иностранные граждане, даже если соответствующие нормы распространяются как на иностранных граждан, так и на апатридов.

с нормами административного права, учитывая порядок допуска к трудовой деятельности, что порождает пробелы и коллизии правового регулирования.

Согласно подп. 28 п. 67 Стратегии национальной безопасности РФ, утв. Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», в целях обеспечения экономической безопасности России необходимо решить задачу по устранению диспропорций на рынке труда, сокращению неформальной занятости, установлению принципа приоритетности трудоустройства российских граждан и проч. Исходя из Концепции государственной миграционной политики РФ на 2026–2030 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 15.10.2025 № 738, одной из задач является совершенствование правовых механизмов, обеспечивающих привлечение иностранных граждан, способных внести вклад в развитие российской экономики, науки, профессионального образования, искусства и др.

Решение указанных задач невозможно без разрешения таких проблем, связанных с трудовой деятельностью иностранных граждан в РФ, как:

- обеспечение соблюдения трудового законодательства как иностранными гражданами, так и их работодателями;
- эффективное содействие приоритетному трудоустройству граждан РФ и элиминация случаев использования иностранных граждан в качестве дешевой и бесправной рабочей силы;
- привлечение в РФ квалифицированных иностранных граждан по востребованным в нашей стране специальностям и ограничение количества низкоквалифицированных специалистов из зарубежных стран;
- эффективное противодействие нелегальной трудовой деятельности иностранных граждан, включая, но, не ограничиваясь, мерами юридической ответственности;
- реальное, а не декларируемое обеспечение прав иностранных граждан в сфере труда.

Проведение специальной военной операции на Украине также повлияло на ситуацию с трудовой деятельностью иностранных граждан в РФ, усугубив существующие проблемы. В частности, из-за боевых действий значительное количество иностранных граждан прибыло в РФ в экстренном массовом порядке. Однако до настоящего времени отсутствует эффективный механизм, который позволил бы признать всех их беженцами либо лицами, получившими временное убежище, распределить по субъектам РФ и трудоустроить по требованию для РФ специальностям. Ввиду несовершенства правового регулирования многие иностранные граждане, де-факто являющиеся беженцами, официально не получают соответствующего статуса, что ограничивает возможность государства оказать влияние на выбор ими формы и места реализации способности к труду. Также особую актуальность приобрела проблема дистанционной работы из-за рубежа. Указанные отношения, в том числе и с участием иностранных граждан, существуют на практике, но недостаточно урегулированы трудовым законодательством.

Решение вышеобозначенных проблем имеет огромное практическое значение. Вместе с тем разработка предложений по совершенствованию действующего законодательства РФ невозможна без фундаментального теоретическо-

го осмысления основ правового положения иностранных граждан в сфере труда, в том числе в исторической ретроспективе, порядка допуска их к труду и особенностей привлечения к ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением трудовой деятельности данной категорией лиц.

В этой связи важнейшей задачей юридической науки является комплексное междисциплинарное исследование правового регулирования труда иностранных граждан в РФ на основе взаимосвязи норм трудового и административного права и разработка предложений по совершенствованию действующего законодательства РФ, направленных на решение существующих проблем.

Степень разработанности темы и теоретическая основа диссертационного исследования. Исследование генезиса и исторического развития законодательства, регулирующего трудовую деятельность иностранных граждан, опиралось на труды таких ученых-правоведов, как: С. А. Авакьян, А. С. Алексеев, И. Е. Андреевский, М. В. Баглай, С. Ю. Головина, Р. Ш. Давлетильдеев, И. Я. Киселев, Н. М. Коркунов, К. А. Корсик, В. В. Косарева, С. С. Кравчук, Н. И. Лазаревский, А. М. Лушников, М. В. Лушникова, В. И. Миронов, М. В. Молодцов, Г. И. Муромцев, В. В. Овсянников, В. А. Полякова, А. И. Процевский, Е. С. Смирнова, Л. С. Таль, Г. И. Тункин, О. И. Чистяков и др. Кроме того, автор обращалась к работам и выводам отечественных и зарубежных специалистов в области истории, философии и экономики: П. Г. Васенко, Ф. Л. Германа, В. Ю. Гессена, Е. А. Ионцевой, А. С. Лаппо-Данилевского, И. И. Любименко, К. М. Оболенского, А. Е. Преснякова, В. М. Рихтера, Ж.-Ж. Руссо, И. В. Халевинского, Reginald E. Zelnik и др.

Теоретической основой исследования трудовых и иных непосредственно связанных с трудовыми отношений с участием иностранных граждан послужили работы таких ученых, как: В. А. Абалдуев, А. А. Абрамова, Т. Л. Андриановская, Н. Г. Александров, И. И. Андриановская, Б. А. Асриян, С. С. Баева, М. И. Бару, Б. К. Бегичев, В. А. Болдырев, Э. Н. Бондаренко, М. С. Власенко, И. С. Войтинский, И. В. Войтковская, И. Ю. Воронов, В. П. Галаганов, И. В. Гейц, Н. В. Глухова, С. Ю. Головина, И. В. Григорьев, В. С. Гусева, К. Н. Гусов, Н. И. Дивсева, И. К. Дмитриева, О. Н. Дудченко, А. А. Евдокимов, С. В. Ендоннова, О. Б. Желтов, Ю. В. Жильцова, Е. Ю. Забрамная, А. Д. Зайкин, О. Б. Зайцева, Н. В. Закалюжная, М. В. Казакова, А. И. Коптыкова, А. Е. Коркин, А. С. Коротаев, Я. В. Кривой, К. Д. Крылов, Е. Н. Кряжева, Г. А. Кузнецов, А. М. Куренной, М. И. Кучма, Ф. М. Левиант, А. А. Линец, Н. Л. Лютов, С. П. Маврин, С. В. Мазуренко, Е. Е. Мачульская, Н. В. Мизюн, В. И. Миронов, Н. М. Митина, М. В. Молодцов, О. В. Мощная, Р. Л. Наумова, О. И. Новикова, Ф. К. Ногайлиева, А. Ф. Нуртдинова, Ю. П. Орловский, А. Е. Пашерстник, А. С. Пашков, С. В. Передерин, А. Я. Петров, М. И. Петров, Ю. Н. Полетаев, С. В. Пшеничников, С. Л. Рабинович-Захарин, О. П. Рымкевич, А. А. Сапфирова, В. А. Сафонов, Г. С. Скачкова, В. Н. Скобелкин, О. В. Смирнов, О. Г. Смирнова, И. О. Смигирева, О. В. Собченко, М. Д. Собянина, Д. В. Солдаткин, Т. А. Сошникова, П. Р. Ставиский, Л. А. Сыроватская, В. А. Сысоев, Е. В. Сыченко, Д. А. Тиханова, В. Н. Толкунова, Е. А. Хлыстова, Е. Б. Хохлов, Е. П. Циндякина, И. С. Цыпкина, Н. В. Черных, М. А. Шабанова, Т. В. Шадрина, А. П. Шарова,

А. И. Шебанова, И. В. Шестерякова, Ф. Б. Штивельберг, Т. И. Штринева, Н. В. Щукина и др.

Исследование правовой природы трудовых отношений с участием иностранных граждан, порядка допуска их к труду и ответственности за незаконную трудовую деятельность базировалось также на работах в области теории права, конституционного, административного, гражданского и ряда иных отраслей права. В частности, были проанализированы труды таких ученых, как: М. А. Андрианова, Л. В. Андриченко, К. Ю. Архипова, Ю. Н. Бакшеева, Т. Н. Балашова, В. П. Басик, М. М. Богуславский, С. Н. Братусь, Н. Н. Демина, П. О. Дутов, М. В. Егизарова, И. М. Зраева, И. С. Иксанов, О. С. Иоффе, Л. В. Карасева, П. В. Коновалов, Л. А. Кононов, К. В. Корсаков, В. В. Кузнецов, О. В. Курбатова, Н. С. Курышева, А. Н. Куц, И. В. Максимов, А. В. Малько, Т. С. Масловская, И. Н. Михалкович, Н. В. Моргунова, Н. И. Орешкина, И. В. Плюгина, В. Е. Подшивалов, А. С. Прудников, Т. А. Прудникова, Л. Л. Сакулина, Т. Б. Смашникова, А. А. Смольяков, В. С. Соков, А. В. Степанов, П. Столкер, М. С. Строгович, О. А. Уртадо, Т. Я. Хабриева, В. Д. Чирков, Д. К. Чирков, Н. Eltinger и др.

Цель диссертационного исследования заключается в создании концепции правового регулирования привлечения и использования в России труда иностранных граждан на основе норм публично-правового характера во взаимосвязи с институтами частноправовой природы.

Для достижения вышеназванной цели исследования поставлены следующие **задачи**:

- показать генезис законодательства, регулирующего труд иностранных граждан в России, и выявить особенности трудового статуса данной категории лиц в различные исторические периоды;
- охарактеризовать современную нормативно-правовую базу, регулирующую трудовую деятельность иностранных граждан в РФ;
- определить отраслевую принадлежность норм, регулирующих трудовую деятельность иностранных граждан в РФ;
- раскрыть содержание и соотношение понятий «иностранный гражданин», «иностранный работник», «трудящийся-мигрант»;
- исследовать принципы правового регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с трудовыми отношений с участием иностранных граждан;
- выявить основания и определить содержание дифференциации правового регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений с участием иностранных граждан;
- рассмотреть существующие гарантии трудовых прав иностранных граждан;
- провести классификацию порядков трудоустройства в РФ отдельных категорий иностранных граждан;
- отразить порядок трудоустройства в РФ иностранных граждан, которым требуется получение визы, и выявить существующие в этой связи проблемы правового регулирования;
- определить проблемы, существующие в правовом регулировании порядка трудоустройства в РФ иностранных граждан, которым для въезда в РФ

не требуется получение визы, и предложить возможные пути решения указанных проблем;

- обозначить особенности порядка трудоустройства в РФ квалифицированных иностранных граждан и предложить механизмы их совершенствования;

- показать особенности порядка трудоустройства в РФ иностранных граждан, нуждающихся в поддержке или защите, и аргументировать необходимость его совершенствования;

- определить содержание незаконной трудовой деятельности иностранных граждан;

- установить виды и содержание ответственности за незаконную трудовую деятельность иностранных граждан в РФ;

- разработать способы противодействия незаконной трудовой деятельности иностранных граждан, включая использование нетипичных форм занятости.

Задачи исследования определили логику построения диссертационной работы.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в связи с привлечением иностранных граждан к осуществлению ими трудовой деятельности в РФ, либо в интересах, под управлением и (или) контролем находящихся в РФ работодателей.

Предмет исследования составляют Конституция РФ, международные правовые акты, нормативные правовые акты РФ, регулирующие отношения, возникающие в связи с осуществлением иностранными гражданами трудовой деятельности в РФ либо в интересах, под управлением и (или) контролем находящихся в РФ работодателей.

Методологическая основа исследования. При решении поставленных в работе задач автор опиралась на общепризнанные и достоверные методы научного познания. Методологическую основу исследования составляет следующий общенаучный инструментарий: общая теория систем, как научная и методологическая основа, методы индукции и дедукции, анализа и синтеза, аналогии, моделирования, статистический метод. Важная роль в методологии проведенного исследования была отведена таким частнонаучным методам познания, как: формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой.

Указанные методы позволили исследовать в их взаимосвязи и взаимозависимости вопросы:

- регулирования трудовой деятельности иностранных граждан в России в разные исторические периоды;

- правового регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с трудовыми отношений с участием иностранных граждан;

- привлечения к ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением иностранными гражданами трудовой деятельности в РФ;

- использования нетипичных форм занятости как способа противодействия незаконной трудовой деятельности иностранных граждан.

Использование вышеназванного научного инструментария позволило также обосновать теоретические выводы относительно утратившего силу, действующего и проектируемого правового регулирования, а также сформулировать предложения по его совершенствованию.

Нормативную основу исследования включает в себя Конституцию РФ, международные договоры РФ, федеральное законодательство, подзаконные нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов, вступление которых в силу ожидается в будущем. Исследование особенностей допуска иностранных граждан к трудовой деятельности опиралось также на нормативные правовые акты субъектов РФ. Изучение истории развития правового регулирования труда иностранных граждан основано, помимо прочего, на ранее действовавших нормативных правовых актах Русского государства, Российской империи и СССР.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составляют постановления и определения Конституционного Суда РФ, постановления Пленума, постановления и определения Верховного Суда РФ, а также акты нижестоящих судебных инстанций. В основу сделанных автором выводов также положены статистические данные Федеральной службы государственной статистики, МВД России, отчеты о деятельности Федеральной службы судебных приставов, данные статистических исследований по вопросам труда и занятости, проводимых негосударственными организациями.

Научная новизна работы обусловлена созданием целостной научной концепции правового регулирования привлечения и использования в России труда иностранных граждан, развивающей публично-правовую науку.

Научная новизна диссертации определяется:

- выработкой авторских представлений о правовом регулировании порядка привлечения в РФ иностранной рабочей силы, обеспечивающего приоритетное трудоустройство граждан РФ, и предотвращающего использование иностранных граждан как дешевой рабочей силы;
- выявлением особенностей привлечения и правового положения иностранных специалистов в России в исторической ретроспективе;
- научным обоснованием отраслевой природы норм, регулирующих трудовую деятельность иностранных граждан, как трудовправовых;
- выводами, позволяющими совершенствовать понятийно-категориальный аппарат, необходимый для определения трудовправового статуса иностранных граждан;
- исследованием и формулированием принципов правового регулирования труда иностранных граждан в РФ;
- выявленными несовершенствами порядка привлечения в РФ высококвалифицированных специалистов, а также лиц, пребывающих в визовом или безвизовом порядке;
- научным осмыслением и квалификацией проблем привлечения к ответственности за правонарушения, связанные с незаконным осуществлением иностранными гражданами трудовой деятельности, на основе взаимосвязи норм трудового и административного права;
- формированием механизмов использования нетипичных форм занятости как способов противодействия незаконной трудовой деятельности иностранных граждан;
- формулированием предложений по совершенствованию нормативной правовой базы РФ на основе проведенного в диссертации исследования.

По итогам проведенного исследования на защиту выносятся следующие новые или обладающие элементами научной новизны положения:

1. На основе общей теории систем разработана авторская концепция правового регулирования привлечения и использования в РФ труда иностранных граждан. Названная концепция включает во взаимосвязи четыре элемента: 1) основы правового статуса иностранных граждан в РФ; 2) принципы правового регулирования привлечения и труда иностранных граждан в РФ; 3) порядок привлечения иностранных граждан к осуществлению в РФ трудовой деятельности; 4) правовые средства противодействия незаконной трудовой деятельности иностранных граждан, направленные на формирование как негативного, так и позитивного стимулирования.

Выделение указанных элементов обусловлено тем, что они, по мнению автора работы, выступают системообразующими факторами, исследование которых позволяет получить новое научное знание — целостную, непротиворечивую систему научных представлений о правовом регулировании труда иностранных граждан в контексте обеспечения национальных интересов РФ.

Реализация данной концепции призвана содействовать приоритетному трудоустройству россиян, обеспечению достойных условий труда работникам вне зависимости от гражданской принадлежности, привлечению востребованных иностранных специалистов, снижению уровня теневой занятости с участием иностранных граждан.

2. В целях учета положительного исторического опыта и прогнозирования дальнейшего правового регулирования привлечения и труда иностранных граждан проведена периодизация исторических этапов развития нормативной правовой базы, регулировавшей статус и трудовую деятельность иностранцев в России. Выделены пять исторических этапов, характеризующихся следующими особенностями.

Первый этап: XI — начало XVII в. Привлечение в Россию иностранной рабочей силы осуществлялось путем принятия актов индивидуального характера. Общие правовые нормы были направлены на возможность защиты прав и возмещения вреда.

Второй этап: вторая половина XVII — начало XIX в. Появление актов, комплексно регламентирующих привлечение требуемых России специалистов, порядок въезда, регистрации и выезда из Российской империи. Специальными нормативными правовыми актами регулировались отдельные виды профессиональной деятельности иностранцев.

Третий этап: середина XIX — начало XX в. Легальное закрепление понятия «иностранец» и нормы о том, что данная категория лиц пользуется общим покровительством и защитой российских законов. Акты, регулировавшие труд иностранцев, носили кодифицированный характер. Унифицирован разрешительный порядок допуска их к трудовой деятельности.

Четвертый этап: 1917–1991 гг. Отсутствие специального законодательства, комплексно регулировавшего статус иностранных граждан вплоть до 80-х гг. XX в. Незначительная степень договорной свободы в трудовых отношениях, в том числе и с участием иностранных граждан.

Пятый этап: 1991 г. — по настоящее время. Свобода труда при наличии ограничений в интересах РФ. Усложнение законодательства, необходимое для

регулирования массовой трудовой иммиграции. Разрозненность законодательства, необходимость его совершенствования и гармонизации.

3. Обосновано утверждение о том, что правовое регулирование трудовой деятельности иностранных граждан представляет собой комплексный институт публично-частной природы, в основе которого лежат публичные нормы административного и трудового права, действующие во взаимосвязи с нормами частноправового характера. Автор приходит к выводу о наличии императивной последовательности: реализация публично-правовых норм, касающихся допуска иностранных граждан к трудовой деятельности, является обязательной законодательной предпосылкой для реализации норм трудового права, обладающих частноправовой природой. Трудовое правоотношение, как отношение частноправового характера, может быть подвергнуто прекращению под воздействием норм публично-правового регулирования.

4. Сформулированы термины «иностранный гражданин, имеющий оплачиваемую занятость, не противоречащую законодательству Российской Федерации», «занятость иностранных граждан» и обоснована необходимость введения их в научный оборот. Данные термины предлагается использовать вместо понятий «иностранный работник» и «трудовая деятельность иностранных граждан» и применять ко всем категориям занятых на правовых основаниях иностранных граждан. В нормах административного законодательства вместо терминов «незаконная трудовая деятельность», «незаконное привлечение к трудовой деятельности» предлагается применять термины «незаконная занятость» и «незаконное привлечение к занятости». Понятие «занятости» соотносится с «трудовой деятельностью» как общее с частным. Введение новой терминологии позволило бы оставить употребление терминов «работник» и «трудовая деятельность» для трудового законодательства.

Выявлено, что подходы к определению термина «трудящийся-мигрант» в рамках ООН, МОТ и ЕАЭС существенно различаются, а в большинстве двусторонних договоров РФ, касающихся трудовой миграции, этот термин не используется вовсе. В этой связи сделан вывод о нецелесообразности включения рассматриваемого понятия в национальное законодательство.

5. Впервые в науке трудового права проведено комплексное исследование принципов правового регулирования привлечения и труда иностранных граждан, в результате чего была разработана авторская классификация указанных принципов.

Утверждается, что применительно к иностранным гражданам принцип свободы труда трансформируется в принцип сочетания свободы труда и разрешения трудиться. Свобода труда выражается в праве иностранного гражданина по своему усмотрению выбирать род занятий (работу по должности, профессии, специальности, иной, не запрещенный вид деятельности). Разрешение трудиться проявляется в установленных государством абсолютных и относительных ограничениях, следствием которых является разрешение иностранному гражданину работать в тех случаях, когда это не запрещено.

Принцип защиты от безработицы и содействия в трудоустройстве трансформируется в принцип запрета незаконного лишения занятости и содействия в поиске работы. При этом под незаконным лишением занятости следует пони-

мать запрет необоснованного отказа в приеме на работу и незаконного увольнения. Под содействием в поиске работы следует понимать меры поддержки, перечисленные в Федеральном законе от 12.12.2023 № 565-ФЗ «О занятости населения в Российской Федерации», которые доступны для иностранных граждан.

Сделан вывод о недостаточной защищенности иностранных граждан от такой формы принудительного труда, как обязанность трудиться в условиях задержки выплаты заработной платы.

Аргументировано, что ограничение права временно пребывающих в РФ иностранных граждан вступать в профсоюзы создает необоснованные преференции одним иностранным гражданам перед другими, нарушает право на объединение и негативно сказывается на реализации индивидуальных трудовых прав, в частности права на защиту от незаконного увольнения.

Сформулирован принцип экстерриториального регулирования труда иностранных граждан и предложено создать специализированный Комитет по вопросам занятости и социального обеспечения трудящихся мигрантов в рамках ЕАЭС, уполномоченный на выработку единообразного понимания содержания правовых норм о трудящихся-мигрантах и координацию взаимодействия с органами государств, уполномоченными формировать национальное законодательство в данной сфере.

Утверждается, что правовое регулирование трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений с участием иностранных граждан основано, в том числе, на принципах противодействия незаконной трудовой деятельности иностранных граждан, приоритетного привлечения тех из них, в ком заинтересована РФ, недопустимости злоупотребления правом.

6. Обосновано отнесение гражданства к основаниям субъективной дифференциации правового регулирования труда. Доказано, что подавляющее большинство норм, устанавливающих особенности трудоустройства статуса иностранных граждан, относятся к нормам-изъятиям, предусматривающим дополнительные требования и ограничения. К элементам, составляющим содержание дифференциации правового регулирования труда иностранных граждан, отнесены возраст иностранного гражданина; состояние его здоровья; размер оплаты труда; вид деятельности, которой иностранный гражданин может заниматься; наличие специальных документов, предоставляющих право осуществлять трудовую деятельность; работодатель, к которому иностранный гражданин может быть принят на работу; субъект РФ, в котором выполняется работа.

7. Выявлено, что приоритетное использование национальных трудовых ресурсов декларируется, но не обеспечивается действующим законодательством. Работодатели отказывают в приеме на работу квалифицированным гражданам РФ, замещая вакансии дешевой иностранной рабочей силой. С целью противодействия существующим схемам снижения расходов на персонал и содействия преференциальному трудоустройству граждан РФ предложен комплекс правовых мер, включающий:

- закрепление права граждан РФ, имеющих необходимые деловые качества, на приоритетное перед иностранными гражданами, включая граждан государств — членов ЕАЭС, трудоустройство на вакантную должность. В частности, все вакансии, прежде чем их смогут занять иностранные граждане,

должны быть размещены на цифровой платформе «Работа в России» не менее двух недель в целях обеспечения их приоритетного замещения гражданами РФ. И, только если не будет выражено желание занять их гражданами РФ, соответствующими по своим деловым качествам вакантной должности, данные вакансии предлагаются для замещения иностранным гражданам. Такое требование не должно рассматриваться, как нарушающее ст. 97 Договора о ЕАЭС, поскольку оно необходимо в целях защиты национальных интересов;

- повышение оплаты труда;

- организация контроля за случаями отказа в приеме на работу граждан РФ и последующим приемом на работу иностранных граждан, а также условиями трудовых договоров последних;

- введение административной ответственности за работу иностранных граждан за пределами рабочего времени без оформления соответствующих документов.

8. Выделены шесть этапов, которые должны пройти работодатель и иностранный гражданин, въезжающий в РФ в визовом порядке, для допуска последнего к трудовой деятельности и осуществления ее в РФ. Существующий порядок трудоустройства в РФ «визовых» иностранных граждан необоснованно трудоемкий, что влечет увеличение количества низкоквалифицированных иностранных работников, въезжающих в РФ в порядке, не требующем получения визы. Сделан вывод о необходимости внедрения единого порядка допуска иностранных граждан к трудовой деятельности вне зависимости от того, требуется ли им виза для въезда в РФ или нет.

9. Исследование нормативной правовой базы, регулирующей привлечение к трудовой деятельности высококвалифицированных иностранных специалистов, и практики разрешения споров с данной категорией работников позволило выявить несколько серьезных проблем: чрезмерной дискреции и злоупотреблений со стороны работодателей при отнесении иностранных граждан к высококвалифицированным специалистам, попытках работодателей незаконно сэкономить на оплате их труда, необходимости выплачивать им высокую заработную плату даже при длительном отсутствии на работе по уважительным причинам.

Утверждается, что такие идеи, как формирование перечня профессий (специальностей, должностей), по которым были бы вправе работать высококвалифицированные специалисты, или создание для них балльной системы оценки имеют существенные недостатки. В целях совершенствования механизма привлечения в РФ данной категории лиц предложено отменить требования к уровню заработной платы (вознаграждения) для высококвалифицированных специалистов, дабы исключить возможность злоупотреблений со стороны работодателей. Одновременно предлагается закрепить в законодательстве императивные требования к минимальному уровню образования (не ниже эквивалентного российскому высшему образованию) и стажу работы по полученной специальности для предоставления иностранному гражданину права быть признанным высококвалифицированным иностранным специалистом и работать в соответствии с полученной специальностью. Кроме того, по мнению автора, высококвалифицированные иностранные специалисты должны иметь право на трудоустройство, только если не нашлось граждан РФ, соответствующих по своим деловым качествам и желающих занять вакантную должность.

10. Установлено, что для тех иностранных граждан, кто все же получил статус беженца или временное убежище, отсутствует механизм распределения по субъектам РФ. В результате привлекательные регионы сталкиваются с неконтролируемым притоком иностранной рабочей силы.

Предлагается, во-первых, предоставлять иностранным гражданам, прибывшим в РФ в экстренном массовом порядке, статус временно или постоянно проживающего в РФ по упрощенной процедуре только при условии одновременного признания себя лицом, которому предоставлено временное убежище. Во-вторых, необходимо закрепить механизм распределения беженцев и лиц, которым предоставлено временное убежище, в пропорциональном отношении к численности населения субъектов РФ. При этом следует запретить для беженцев и лиц, получивших временное убежище, проживание и осуществление трудовой деятельности на территории городов федерального значения, а также Московской и Ленинградской областей.

11. Обосновано предоставление участникам Государственной программы переселения соотечественников, которые по своим квалификационным характеристикам соответствуют изложенным в работе предлагаемым требованиям для признания высококвалифицированными специалистами, права трудоустраиваться по имеющейся специальности в любом субъекте РФ, с приоритетом перед иными иностранными гражданами.

12. Исходя из норм трудового права, сделан вывод о признании трудовой деятельности иностранных граждан незаконной в случаях, когда:

а) иностранный гражданин начал выполнять трудовую функцию при отсутствии какого-либо обязательного документа у любой из сторон трудового договора;

б) стороны не прекратили трудовой договор:

- в установленный срок после того, как разрешительный или иной обязательный документ был аннулирован или истек срок его действия;

- после того, как иностранного гражданина привлекли к административной или уголовной ответственности, исключающей продолжение прежней работы;

- хотя из-за чрезвычайного обстоятельства иностранному гражданину требовался перевод на работу, не указанную в разрешении на работу или патенте, на срок более одного месяца или более одного раза в течение календарного года, либо по окончании срока такого перевода невозможно было предоставить иностранному гражданину прежнюю работу.

в) стороны заключили трудовой договор на выполнение трудовой функции, которую иностранный гражданин по закону выполнять не вправе.

13. Выявлено, что содержание незаконной трудовой деятельности применительно к нормам трудового и административного права не совпадает. Утверждается, что содержание рассматриваемого понятия по нормам административного права шире и дополнительно включает в себя случаи, когда иностранный гражданин:

- работает вне пределов субъекта РФ, на территории которого иностранному гражданину выданы разрешение на работу, патент или разрешено временное проживание;

- нарушил срок обращения за внесением изменений в сведения, содержащиеся в разрешении на работу или патенте, либо не обратился за внесением

указанных изменений, если таковое обращение требуется в соответствии с федеральным законом.

В целях гармонизации норм КоАП РФ и Трудового кодекса РФ необходимо зафиксировать в последнем дополнительные основания прекращения трудового договора с работниками, не являющимися гражданами РФ.

14. Обосновано утверждение о том, что иностранного гражданина следует признать специальным субъектом дисциплинарной ответственности. Предлагается закрепить такое основание дисциплинарной ответственности, как несообщение или несвоевременное сообщение работодателю об аннулировании документа, который необходим иностранному гражданину для осуществления трудовой деятельности в РФ, а равно несообщение работодателю информации об иных юридических фактах, которые влекут невозможность сохранения трудовых отношений в соответствии с трудовым законодательством, иными федеральными законами или международными договорами. Также предлагается фиксировать в разрешении на работу (патенте) факт расторжения трудового договора по «виновным» основаниям и запретить организациям, финансируемым за счет бюджетных средств, принимать на работу иностранных граждан, уволенных за виновные действия, в течение года со дня расторжения трудового договора.

15. Обосновано, что при допуске иностранного гражданина к трудовой деятельности неуполномоченным на то лицом объектом противоправного посяательства выступают не только трудовые правоотношения, но и общественные отношения в сфере миграционного контроля. В связи с изложенным необходимо усиление ответственности как в отношении организаций, на территории которых иностранные граждане, допущенные к работе неуполномоченным лицом, выполняют трудовую функцию, так и в отношении работников, осуществивших соответствующий допуск. Предложены меры привлечения к административной ответственности лиц, хотя и не являющихся работодателями, но допустивших незаконное осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности на своей территории.

16. Впервые проведено исследование, комплексно рассматривающее нетипичные формы занятости, как способ противодействия незаконной занятости иностранных граждан. Утверждается, что законодательство, регулирующее труд работников, работающих у работодателей — физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, и труд заемных работников, выполняющих функции по личному обслуживанию и помощи по хозяйству, не соблюдается сторонами трудовых отношений. Кроме того, самозанятые граждане, оказывающие услуги физическим лицам, не являющимся индивидуальными предпринимателями, нередко уклоняются от уплаты налога на профессиональный доход, при этом у большого количества иностранных граждан есть возможность стать самозанятыми. В работе предложен комплекс правовых мер, направленных на решение существующей проблемы.

С целью легитимизации дистанционной работы из-за рубежа предлагается распространить нормы Трудового кодекса РФ на работников, осуществляющих трудовую функцию дистанционного из-за рубежа, но в интересах, под управлением и контролем российских работодателей. Утверждается, что такая форма трудовой деятельности была бы востребована иностранными гражданами и работодателями, использующими их труд.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Результаты диссертационного исследования и сделанные по его итогам выводы развивают науку как трудового, так и административного права, формируя теоретические представления о правовом регулировании отношений, связанных с трудовой деятельностью иностранных граждан в современной России и на разных этапах развития нашего государства.

Разработана концепция, развивающая публично-правовую науку в части определения трудов правового статуса иностранных граждан, и включающая меры, призванные обеспечить защиту национального рынка труда при привлечении в РФ иностранных специалистов.

Результаты настоящей работы могут быть использованы для дальнейшей научной разработки проблем общей и особенной частей трудового права, а также иных юридических наук. Сформулированные автором выводы используются также в учебном процессе при преподавании профильных дисциплин.

Практическая значимость исследования определяется тем, что сделанные по его итогам предложения могут быть приняты во внимание в правотворческой деятельности компетентных органов государственной власти. В работе сформулированы предложения по совершенствованию законодательства и подзаконных нормативных правовых актов, проведен сравнительный анализ действующего и проектируемого правового регулирования с целью устранения недостатков в нормах, которые находятся в процессе разработки.

Обоснованность и достоверность результатов работы определяется избранной методологией исследования, опорой на обширную нормативную правовую базу, материалы судебной практики и статистические данные. Научные положения характеризуются аргументированностью и точностью формулировок.

Апробация результатов диссертационного исследования. Работа выполнена и прошла обсуждение на кафедре гражданского процесса, публично-правовой деятельности и организации службы судебных приставов Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России).

Теоретические выводы и практические предложения по совершенствованию правового регулирования труда иностранных граждан в РФ нашли отражение в опубликованных научных трудах автора, в том числе в монографии и 19 рецензируемых научных изданиях, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени. Общий объем научных трудов автора составляет более 20 п. л. Наиболее значимые результаты исследования докладывались автором на международных и всероссийских научных и научно-практических конференциях, в том числе проводимых ведущими научными и образовательными организациями: МГУ имени М.В. Ломоносова, ВГУЮ, АТиСО и др.

Сделанные автором выводы используются для проведения лекционных и практических занятий по курсу «Трудовое право» во Всероссийском государственном университете юстиции (РПА Минюста России).

Структура диссертации. Избранная тема и цель исследования обусловлена избранной темой, целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, четырех глав, объединяющих 16 параграфов, заключения, библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность проведенного исследования, обозначены степень разработанности темы диссертационного исследования, его цель, задачи, а также указаны объект, предмет, методологическая, эмпирическая и теоретическая основы исследования и его научная новизна, раскрыты новые или содержащие элементы новизны положения, выносимые на защиту, разъяснены практическая и теоретическая значимость проведенного исследования, приведены сведения об апробации его результатов и о структуре работы.

Первая глава диссертации «Генезис и развитие законодательства, регулирующего трудовое положение иностранцев в России» посвящена исследованию генезиса и развития законодательства, регулирующего трудовое положение иностранцев в России, и содержит четыре параграфа.

В первом параграфе «Зарождение законодательства, регулирующего труд иностранцев на Руси» исследовано зарождение и развитие нормативной базы, регулировавшей правовой статус и трудовую деятельность иностранцев в России с XI в. по первую половину XVII столетия. Сделан вывод о том, что первые правовые нормы в Древней Руси, регулирующие статус иностранцев, отнесены к процессуальному, а не материальному праву и были нацелены на обеспечение возможности защиты прав и возмещения вреда в случае причинения иностранцам физического или материального ущерба.

Установлено, что большинство принимаемых в рассматриваемый период времени актов, касающихся статуса иностранцев и особенно применения их труда, носили индивидуальный характер, издавались в отношении конкретного иноземца для конкретного случая. Общая процедура найма иноземных мастеров не была предусмотрена каким-либо нормативным правовым актом. Обычно с этой целью за границу направлялись дипломаты с прямым указом от государя. Для въезда в Россию в целях осуществления трудовой деятельности, а также выезда из России по окончании периода выполнения работы, иностранец должен был получить разрешение от государя, то есть в отношении данного иностранного подданного должен был быть принят индивидуально-правовой акт. Такой порядок характерен для того времени, поскольку в силу объективных причин (отсутствие технических возможностей для быстрого перемещения, отсутствие средств массовой информации в современном понимании, существовавшие обычаи) миграция не была сильно развита, а наем иностранных специалистов носил индивидуализированный характер.

На Руси особое внимание уделялось привлечению, по современной терминологии, «квалифицированной иностранной рабочей силы», иностранцам некоторых профессий, например, военным и врачам, даже дозволялось состоять на государственной службе. К работе в России привлекали также иностранных священнослужителей, ювелиров, купцов, рудознатцев и иных требуемых нашей стране специалистов.

Сделан вывод о том, что несмотря на отсутствие легального закрепления правового статуса иностранцев, они находились под общей защитой российских законов.

Во втором параграфе «Развитие законодательства, регулирующего трудовое положение иностранцев в России во второй половине XVII — начале XIX века» показано, что в данный период времени произошел заметный качественный и количественный рост законодательства, регулировавшего правовое положение и трудовую деятельность иностранцев в Российской империи. Если первоначально указы, определявшие въезд, выезд и передвижение иностранцев по России носили индивидуальный характер, то впоследствии стали приниматься общие нормы, распространявшиеся на определенные категории иностранных подданных. Причем такое разделение проводилось по виду осуществляемой иностранными подданными трудовой деятельности. Так, отдельные правила существовали для военных, врачей, учителей, управляющих фабрик и т. д.

Труд иностранцев в России носил свободный и возмездный характер, то есть, как правило, иностранцы не были зависимыми людьми (холопами) в отличие от российских подданных. Причем вопросы осуществления иностранцами трудовой деятельности регламентировались теми же актами, что и деятельность российских подданных. Иностранные подданные имели фактически те же права на продвижение по службе и работу в надлежащих условиях, а плата за их труд иногда была даже больше, чем у российских подданных, выполнявших ту же работу (занимавших ту же должность) у данного работодателя (используя современную терминологию). Ряд положений некоторых указов защищал права всех работающих, включая иностранцев, даже в большей степени, чем современное законодательство. Например, Указ «О регламенте и работных регулах суконным и карзейным фабрикам» предусматривал компенсацию в полном размере заработной платы, неполученной в связи с простоем по вине фабриканта.

В третьем параграфе «Развитие законодательства, регулирующего трудовое положение иностранцев в Российской империи в середине XIX — начале XX века» отмечено, что лишь на рубеже XIX–XX вв. в Своде законов «О состояниях», принятом в 1899 г. впервые появилось легальное определение понятия «иностранец» и были сформулированы основы его правового статуса. Также гл. 8 Свода основных государственных законов было на законодательном уровне закреплено положение о том, что иностранцы, находящиеся в России, пользуются общим покровительством и защитой российских законов. Таким образом, в отношении иностранцев существовал национальный режим за исключением некоторых ограничений, необходимых для защиты национальных интересов и безопасности государства. Например, в соответствии со ст. 278.6 Устава «О промышленности» директорами и содержателями заводов, изготавливающих взрывчатые вещества, могли быть только подданные России.

Кроме того, продолжилось развитие и усложнение законодательной базы, нормативные правовые акты, регулирующие трудовую деятельность иностранцев в конце XIX — начале XX в. носили преимущественно инкорпорированный, а иногда и кодифицированный характер. Унифицирован порядок допуска к трудовой деятельности. Так, для осуществления трудовой деятельности иностранцу было необходимо получить специальное разрешение, которое можно рассматривать как аналог современного разрешения на работу. Порядок получения такого разрешения зависел от того, каким именно видом деятельности иностранец хотел заниматься. Например, для иностранцев, желающих поступить

на работу на заводы и фабрики, необходимо было получить на это разрешение от Казенной палаты, для иностранцев, собиравшихся работать в качестве домашних учителей, необходимо было получение «одобрительного свидетельства» от российской миссии или консульства за границей, а также наличие документа о сдаче экзамена по предмету, который данный иностранец собирался преподавать. Одним из оснований дифференциации правового регулирования труда в дореволюционной России являлось наличие у работника иностранного подданства. Основы трудового положения, в том числе иностранцев, были регламентированы весьма подробно, несмотря на недостаточную по современным меркам развитость института найма и отсутствие самостоятельной отрасли трудового права.

В четвертом параграфе «Развитие законодательства, регулирующего трудовое положение иностранных граждан в СССР и Российской Федерации» указано, что в СССР отсутствовали правовые нормы, закрепляющие основы правового положения иностранных граждан в СССР вплоть до принятия Конституции СССР от 07.10.1977 и Закона от 24.06.1981 № 5152-Х «О правовом положении иностранных граждан в СССР». В связи с чем на заре Советской власти и в середине XX века правовое положение иностранных граждан оказывалось слабо урегулированным, хотя и принимались отдельные нормативные правовые акты, касающиеся, например, порядка регистрации иностранных граждан в СССР и выдворения их из страны.

В ситуации, когда ни в Конституциях СССР 1924, 1936, 1977 гг., ни в КЗоТ не упоминалось об участии иностранных граждан в трудовых отношениях, создавалась ситуация правового вакуума. В отечественной научной литературе советского периода вопросы правового регулирования трудовых отношений с участием иностранных граждан также были оставлены без должного внимания. Таким образом, в отношении иностранных граждан, осуществлявших в СССР трудовую деятельность, положения КЗоТов применялись по аналогии закона. Специальных норм, регулирующих трудовую деятельность иностранных граждан, не содержалось не только в КЗоТх, не существовало также и какого-либо систематизированного законодательства, посвященного данной проблеме.

Отсутствие специальной регламентации статуса иностранного гражданина в СССР объясняется незначительным количеством иностранных граждан, живших и работавших в Советском Союзе, и незначительной практической потребностью в разработке соответствующих норм. В рассматриваемый период времени идеология многих зарубежных, особенно западных, стран была направлена против СССР, что вынуждало нашу страну принимать ответные меры и приводило к практически полному отсутствию в СССР международной трудовой миграции.

Такая черта правового регулирования труда в СССР, как незначительная степень договорной свободы в трудовых отношениях, была характерна и для труда иностранных граждан, поскольку в Конституциях СССР был закреплён принудительный труд по принципу «Кто не работает — тот не ест». Таким образом, осуществление иностранным гражданином трудовой деятельности являлось необходимым условием его проживания в СССР при условии наличия у данного иностранного гражданина трудоспособности.

С принятием Конституции РФ от 12.12.1993 получили свое закрепление на конституционном уровне базовые права и гарантии в сфере труда, в том числе и для иностранных граждан. Также было принято значительное количество как многосторонних, так и двусторонних международных соглашений, касающихся трудовой миграции. При этом первоначально в РФ отсутствовало комплексное правовое регулирование трудоустройства статуса иностранных граждан, которое начало формироваться только с принятием Федерального закона от 25.07.2002 «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и введением главы 50.1 в Трудовой кодекс РФ (далее — ТК РФ). Но законодательство в данной сфере до сих пор достаточно разрознено, так отдельно существуют законы о беженцах, о миграционном учете, о правовом положении иностранных граждан. При этом в последнем определяются некоторые особенности правового статуса беженцев и лиц, получивших временное убежище. В частности, закрепляется их право работать в РФ без специальных разрешительных документов. Анализ соответствующего законодательства и практики его применения позволил сделать вывод о необходимости кодификации миграционного законодательства. Представляется, что предлагаемые изменения позволили бы унифицировать нормативную базу и закрепить единые подходы к правовому регулированию статуса всех категорий иностранных граждан на территории РФ.

Вторая глава диссертации «Основы регулирования правового положения иностранных граждан в сфере труда» включает в себя пять параграфов.

В первом параграфе «Отраслевая принадлежность норм, регулирующих труд иностранных граждан в Российской Федерации, и проблемы правоприменения» исследована отраслевая природа норм, регулирующих труд иностранных граждан в РФ. В связи с наличием противоположных воззрений по вопросу об отраслевой принадлежности норм, регулирующих трудовую деятельность иностранных граждан в РФ, отмечено, что установление отраслевой принадлежности норм, регулирующих труд иностранных граждан, имеет принципиальное значение не только для определения статуса иностранных работников в настоящем, но и для формирования парадигмы развития законодательства в данной сфере.

Отнесение норм о труде иностранных граждан к гражданскому праву, по мнению автора настоящей работы, недопустимо, поскольку размывает предмет трудового права и снижает правовую защищенность, не только самих иностранных граждан, но и работников, являющихся гражданами РФ. Представляется, что отнесение труда к предмету трудового либо гражданского права должно обуславливаться характером труда — зависимого либо самостоятельного, но не гражданством лиц, занимающихся тем или иным видом труда.

Анализ эволюции научных воззрений на труд, как предмет трудового права, позволил прийти к выводу, что признаки трудового отношения, сформулированные более ста лет назад Л. С. Талем, и развитые затем в работах советских и российских ученых, актуальны до сих пор и находят отражение в актах Верховного Суда РФ.

Отмечается, что ст. 19.1 ТК РФ предусматривает два способа признания отношений, возникших на основании гражданско-правового договора, трудовыми:

по решению самого заказчика работ (услуг) либо в судебном порядке. Исследование материалов судебной практики, размещенной в открытых базах данных, позволил прийти к выводу, что споры по искам иностранных граждан о признании отношений, возникших на основании гражданско-правового договора, трудовыми практически отсутствуют. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что иностранные граждане, с которыми неправомерно заключены гражданско-правовые договоры, не обращаются в суд за защитой нарушенного права. Предлагается дополнить ст. 5.27 КоАП РФ положениями, усиливающими ответственность за заключение гражданско-правового договора, фактически регулирующего трудовые отношения с лицом, являющимся иностранным гражданином.

Обосновано, что правовое регулирование трудовой деятельности иностранных граждан представляет собой комплексный институт публично-частной природы. Причем реализация публично-правовых норм, касающихся допуска иностранных граждан к труду, является обязательной законодательной предпосылкой для реализации частноправовых норм трудового права. Трудовое правоотношение, не может возникнуть до завершения обязательных административных процедур, необходимых для допуска иностранного гражданина к труду, но может быть прекращено под воздействием норм публично-правового регулирования.

Второй параграф «Дефиниции “иностранный гражданин”, “иностранный работник”, “трудоустроенный-мигрант”», их содержание и соотношение» посвящен исследованию понятийного аппарата по рассматриваемой проблематике. Выявлено, что определение термина «иностранный гражданин», используемого в Федеральном законе от 28.04.2023 № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» и в Федеральном законе от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее — Закон № 115-ФЗ) не совпадает, что представляется неверным как с точки зрения научного осмысления, так и для практики правоприменения. В связи с чем предлагается унифицировать два определения, взяв за основу, приведенное в Законе № 115-ФЗ и позволяющее относить к иностранным гражданам лишь тех, кто имеет доказательства наличия иностранного гражданства.

Установлено, что термин «иностранный работник» используется только в административном (миграционном), а не трудовом законодательстве. При этом к иностранным работникам относятся только иностранные граждане, временно пребывающие в РФ, а иностранные граждане, которые временно или постоянно проживают в РФ, в данное понятие не включаются. Кроме того, в понятие «иностранный работник» включаются лица, работающие как по трудовым, так и по гражданско-правовым договорам. Вместе с тем, в научной и иной специальной литературе рассматриваемый термин не всегда упоминается корректно, ибо употребляется в обыденном понимании, а не в значении, придаваемом ему Законом № 115-ФЗ.

В ТК РФ используется термин «работник, являющийся иностранным гражданином или лицом без гражданства» (гл. 50.1 ТК РФ). Определение данного термина прямо не закреплено, из чего сделан вывод, что иностранный гражданин рассматривается в первую очередь как работник, но имеющий осо-

бенности правового статуса из-за отсутствия гражданства РФ. Таким образом, термины, используемые для определения иностранного гражданина, осуществляющего в РФ трудовую деятельность, отличаются по нормам трудового и миграционного законодательства.

Трудовое законодательство рассматривает трудовую деятельность как деятельность на основании трудового договора. Административное законодательство включает в трудовую деятельность также деятельность по гражданско-правовому договору. При этом по нормам трудового права работником является лицо, вступившее в трудовые отношения с работодателем, а по нормам административного права иностранный работник — временно пребывающий иностранный гражданин, осуществляющий деятельность на любом законном основании. Специальная терминология для постоянно и временно проживающих и работающих в РФ иностранных граждан отсутствует вовсе. В связи с изложенным представляется необходимым гармонизировать трудовое и административное законодательство и ввести в научный оборот термины: «иностраный гражданин, имеющий оплачиваемую занятость, не противоречащую законодательству РФ», «занятость иностранных граждан». Под «занятостью иностранного гражданина» предложено понимать работу иностранного гражданина в РФ на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), предпринимательскую и иную не запрещенную законом экономическую деятельность, приносящую доход. Указанные термины предлагается использовать вместо понятий «иностраный работник», «трудовая деятельность иностранных граждан» и в отношении всех категорий работающих в РФ на законном основании иностранных граждан.

Подходы к определению термина «трудоустроенный-мигрант» в рамках различных международных организаций существенно различаются. В большинстве же двусторонних договоров РФ, касающихся трудовой миграции, этот термин не используется вовсе. Активное межгосударственное сотрудничество по вопросам трудовой миграции выступает предпосылкой для усиления дифференциации в определении круга лиц, причисляемых к трудоустроенным-мигрантам. Государства — участники региональных международных организаций руководствуются своими национальными интересами, а не позицией ООН или МОТ, и поэтому существенно ограничивают круг лиц, которые признаются трудоустроенными-мигрантами для целей того или иного соглашения, вне зависимости от того, используется ли термин «трудоустроенный-мигрант» или применяется его аналог.

Представляется, что в связи с фундаментальными различиями в содержании понятия «трудоустроенный-мигрант», применяемого в рамках разных международных организаций, нецелесообразно включать данное понятие в национальное законодательство. Ведь в таком случае пришлось бы формулировать понятие трудоустроенного-мигранта только для целей данного закона. В итоге один и тот же термин, указанный в национальном законодательстве и в международных договорах, имел бы разное содержание.

В третьем параграфе «Принципы правового регулирования труда иностранных граждан в Российской Федерации» проанализированы принципы правового регулирования привлечения и труда иностранных граждан в РФ.

Установлено, что принципам правового регулирования труда иностранных граждан в отечественной науке уделяется незаслуженно мало внимания, доказательством чему служит незначительное количество работ по данной теме. Не проводилось фундаментального исследования, комплексно анализирующего принципы правового регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений с участием иностранных граждан, а также привлечения их к труду. Для систематизации изучения вышеуказанных принципов они классифицированы на несколько групп.

Обосновано, что применительно к иностранным гражданам принцип свободы труда трансформируется в принцип сочетания свободы труда и разрешения трудиться. Свобода проявляется в праве иностранного гражданина по своему усмотрению выбирать род занятий. Разрешение трудиться выражается в установленных государством абсолютных и относительных ограничениях, следствием которых является разрешение иностранному гражданину работать в тех случаях, когда это не запрещено. Закрепленный в абз.4 ст. 2 ТК РФ принцип защиты от безработицы и содействия в трудоустройстве применительно к иностранным гражданам трансформируется в принцип запрета незаконного лишения занятости и содействия в поиске работы. Под незаконным лишением занятости предлагается понимать запрет необоснованного отказа в приеме на работу и незаконного увольнения. Под содействием в поиске работы следует понимать меры социальной поддержки, перечисленные в Законе о занятости, которые доступны для иностранных граждан.

Одинаковое для всех формулирование в ТК РФ принципа запрещения принудительного труда приводит к неравным правовым последствиям для россиян и иностранных граждан. Последние недостаточно защищены в случае применения к ним такой формы принудительного труда, как труд в условиях задержки выплаты заработной платы. Испытывая ограничения во времени при поиске новой работы и не имея возможности рассчитывать на меры социальной поддержки в виде выплаты пособия по безработице, иностранные граждане нередко вынуждены продолжать работу, надеясь на получение в будущем задержанных сумм заработной платы. Поэтому предлагается, во-первых, продлить в два раза сроки поиска иностранными гражданами новой работы при условии, что такие сроки установлены международными правовыми актами или национальным законодательством в случаях, когда причиной расторжения прежнего договора стала полная или частичная задержка выплаты заработной платы на срок более 15 дней. Во-вторых, необходимо установить запрет приема на работу новых иностранных граждан работодателями, которых привлекали к административной ответственности по ч. 6 ст. 5.27 КоАП РФ, т. е. за невыплату или неполную выплату заработной платы в установленный срок.

Принципы обеспечения равенства возможностей работников и запрещения дискриминации в сфере труда в полной мере распространяются на иностранных граждан. Специальные требования и ограничения (наличие разрешительных документов, запрет замещения определенных должностей и т.д.), касающиеся иностранных граждан, следует признать не дискриминацией, а проявлением дифференциации правового регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений. В связи с этим полагаем, что

принципы обеспечения справедливых условий труда остаются неизменны в случаях, когда работником выступает иностранный гражданин.

В РФ провозглашен принцип права каждого на объединение для защиты своих прав и законных интересов в сфере труда. Однако в силу п. 4 ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их права и гарантиях деятельности» только иностранные граждане, проживающие на территории РФ, могут состоять в российских профсоюзах, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами РФ. Анализ нормативно-правовой базы и позиций ученых позволил заключить, что право временно пребывающих в РФ иностранных граждан вступать в профсоюзы необоснованно ограничено. Одновременно сделан вывод, что право учреждать профсоюзы должно быть ограничено и может предоставляться иностранным гражданам только в соответствии с международными договорами на основании принципа взаимности. В связи с изложенным сделаны предложения по совершенствованию законодательства, которые позволили бы временно пребывающим и работающим в РФ иностранным гражданам вступать в российские профсоюзы.

По итогам анализа принципов, касающихся обеспечения права на защиту, автор солидаризируется с мнением иных ученых и предлагает исключить п. 12 ст. 32 Закона № 115-ФЗ, как дискриминационный и нарушающий принцип обеспечения права каждого на судебную защиту.

Обосновано, что принцип обязательного социального страхования остается неизменным в случаях, когда работником выступает иностранный гражданин. При этом содержание данного принципа неодинаково применительно к разным категориям иностранных граждан, поскольку некоторые виды обязательного социального страхования на отдельные категории иностранных граждан не распространяются.

Сформулированы такие принципы правового регулирования привлечения и труда иностранных граждан, как: принцип экстерриториального регулирования труда иностранных граждан, принцип противодействия незаконной трудовой деятельности иностранных граждан; принцип привлечения в целях осуществления трудовой деятельности иностранных граждан, в которых заинтересована РФ; принцип недопустимости злоупотребления правом. Принцип противодействия незаконной трудовой деятельности иностранных граждан подразумевает, что в случае незаконного привлечения данной категории лиц к труду ответственность наступает не за нарушение трудового законодательства, а за правонарушение в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан в РФ.

Содержание принципа недопустимости злоупотребления правом применительно к правовому регулированию труда иностранных граждан, по мнению автора, охватывает в том числе случаи отказа в приеме на работу гражданам РФ, имеющим необходимые деловые качества, с целью приема на работу низкоквалифицированной и дешевой иностранной рабочей силы.

В четвертом параграфе «Единство и дифференциация правового регулирования труда иностранных граждан в Российской Федерации» исследуются вопросы единства и дифференциации правового регулирования труда иностранных граждан в РФ. Утверждается, что в современной науке трудового

права вопросы единства и дифференциации, как правило, рассматриваются либо в контексте источников трудового права РФ, либо как одна из черт метода отрасли трудового права. К нормам, составляющим понятие «единства» правового регулирования труда, следует относить положения, закрепленные в Конституции РФ, а также нормы ТК РФ и иных нормативных правовых актов, распространяющиеся на всех субъектов трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений. Нормы, устанавливающие дифференциацию, содержатся как в ТК РФ, так и в специальных актах.

Правильное понимание сущности дифференциации чрезвычайно важно, поскольку необоснованное установление различий, исключений, предпочтений или ограничений в трудовых и иных связанных с ними правоотношениях приводит к дискриминации. К трудовым и иным непосредственно связанным с трудовыми отношениям с участием иностранных граждан в РФ применяются и общие, и специальные нормы. Единство проявляется в том, что на иностранных граждан, осуществляющих в РФ трудовую деятельность, распространяются общие нормы ТК РФ, если иное не предусмотрено законом или международным договором (ч. 5 ст. 11, ч. 1 ст. 327.1 ТК РФ). Дифференциации правового регулирования труда с участием иностранных граждан посвящена гл. 50.1 ТК РФ и иные нормативные правовые акты, устанавливающие особенности трудовой деятельности указанной категории работников.

Среди ученых нет единства мнений по вопросу о том, следует ли относить гражданство к основанию объективной либо субъективной (субъектной) дифференциации. Сделан вывод о том, что гражданство следует относить к основаниям субъектной дифференциации, поскольку в данном случае первична такая характеристика работника, как отсутствие у него гражданства РФ и наличие гражданства иностранного государства. В то время как основания объективной дифференциации связаны с условиями труда, характером выполнением работы, природно-климатическими условиями, иными факторами, не связанными с личностью работника.

Показано, что большинство специальных норм, регулирующих трудовые и непосредственно связанные с ними отношения с участием иностранных граждан, устанавливают дополнительные требования и ограничения, то есть ухудшают положение иностранных граждан по сравнению с общими нормами трудового законодательства РФ. Таким образом, сделан вывод о том, что дифференциацию в правовом регулировании труда иностранных граждан устанавливают нормы-изъятия.

Обосновано, что содержание дифференциации правового регулирования труда иностранных граждан составляют такие элементы, как: возраст иностранного гражданина; состояние здоровья иностранного гражданина; наличие специальных документов; вид трудовой деятельности, которой иностранный гражданин может заниматься; работодатель, к которому иностранный гражданин может быть принят на работу; субъект РФ, в котором выполняется работа; размер оплаты труда иностранного гражданина.

В ходе исследования были выявлены случаи несогласованности между положениями Закона № 115-ФЗ, регулирующего нахождение иностранных граждан в РФ и привлечение их к труду, и ТК РФ, например касаясь необходимости

установления в Кодексе требований к минимальному уровню заработной платы иностранного гражданина. Неточности в Законе № 115-ФЗ также вызывают споры, например по вопросу минимального возраста допуска к труду иностранных граждан, на которых распространяется п. 4 ст. 13 Закона № 115-ФЗ.

В связи с выявленными несовершенствами правового регулирования были сделаны предложения по его совершенствованию.

Пятый параграф «Гарантии трудовых прав иностранных граждан» посвящен трудовым гарантиям, предоставляемым иностранным гражданам. Гарантии в сфере правового регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений призваны обеспечить реализацию прав субъектов данных правоотношений и в первую очередь работников, как более слабой стороны. Для цели настоящего исследования интерес представляют вопросы реализации гарантий в случаях, когда субъектом на стороне работника выступает иностранный гражданин. В целях систематизации изучения указанных гарантий они классифицированы на существующие: при приеме на работу, в процессе трудовой деятельности, обеспечивающие законность прекращения трудового договора.

Формально граждане РФ имеют приоритетное право на трудоустройство перед иностранными гражданами. Однако ни в ст. 64 ТК РФ, устанавливающей запрет необоснованного отказа в приеме на работу, ни в гл. 50.1 ТК РФ, закрепляющей особенности правового регулирования труда работников, не имеющих российского гражданства, не содержится норм, устанавливающих приоритет трудоустройства граждан РФ, в связи с чем предложено дополнить ст. 64 ТК РФ положением о том, что при наличии у гражданина РФ и иностранного гражданина деловых качеств, позволяющих выполнять работу (занимать должность), приоритет в приеме на работу имеет гражданин РФ; отказ в приеме на работу иностранному гражданину является обоснованным, если гражданин РФ, подходящий по своим деловым качествам, выразил готовность выполнять соответствующую работу (занять соответствующую должность).

Утверждается, что внесение соответствующего положения в ст. 64 ТК РФ само по себе не решит проблему реализации права наших сограждан на приоритетное трудоустройство, тому есть как минимум три причины. Во-первых, отсутствует механизм, позволяющий контролировать, обращались ли граждане РФ к работодателю с целью приема на работу, был ли в итоге принят на вакантную должность гражданин РФ или иностранный гражданин и по какой причине. Во-вторых, работодатель имеет возможность установить избыточные требования к деловым качествам работника с целью создания искусственных, хотя и формально правомерных, барьеров для приема на работу «неудобных» соискателей. В-третьих, работодатель может умышленно указать в объявлении о вакансии непривлекательные для гражданина РФ условия работы, а в трудовом договоре с иностранным гражданином зафиксировать условия, более выгодные для работника.

Для преодоления обозначенных проблем в диссертации предложен механизм обеспечения приоритетного трудоустройства граждан РФ, включающий отслеживание органами Федеральной службы по труду и занятости и органами службы занятости населения:

- откликнулись ли граждане РФ на размещенные вакансии;
- был ли принят на данную вакантную должность гражданин РФ или иностранный гражданин;
- если был принят иностранный гражданин, то по какой причине работодатель предпочел его соискателям с российским гражданством;
- соответствуют ли условия заключенного с соискателем трудового договора условиям труда, указанным в объявлении о вакансии, и фактическим условиям работы.

При рассмотрении гарантий, существующих в процессе трудовой деятельности, установлено, что для иностранных граждан могут быть важны даты, чтимые в государствах их гражданства, однако для иностранных граждан нет возможности не работать в такие дни, если работодатель добровольно не предоставит дни отдыха. В связи с изложенным, предлагается закрепить в ТК РФ обязанность работодателя предоставлять иностранному гражданину по его заявлению отпуск без сохранения заработной платы в дни, являющиеся нерабочими праздничными днями в государстве, гражданином которого является работник.

Выявлено, что иностранные граждане нередко используются как дешевая рабочая сила. Проанализированы основные способы снижения расходов на оплату труда, к которым могут быть отнесены: установление минимальных размеров должностных окладов и выплаты больших премий и введение режима неполного рабочего времени при де-факто полном рабочем дне. Обращено внимание на причины, по которым государству до сих пор не удалось побороть данное явление. Утверждается, что для противодействия схемам снижения расходов на оплату труда работников, являющихся иностранными гражданами, необходим комплексный подход, направленный на защиту права на справедливую заработную плату в целом. В рамках указанного комплексного подхода предложено внести изменения в законодательство, направленные на повышение МРОТ, закрепление положения о том, что в него не включаются компенсационные и стимулирующие выплаты, усилить контроль за работодателями, использующими труд иностранных граждан. В частности, предложено:

- обязать работодателей информировать Роструд обо всех случаях работы иностранных граждан на условиях неполного рабочего времени;
- сделать для работодателей, использующих труд иностранных граждан, обязательными ежегодные проверки соблюдения трудового законодательства вне зависимости от категории риска;
- предоставить инспекторам ГИТ полномочия и возложить обязанности при выявлении факта установления режима неполного рабочего времени проверять не только кадровые документы, но и собирать любые иные доказательства факта нахождения на территории работодателя иностранных граждан в нерабочее для них время;
- привлекать работодателей к административной ответственности в виде штрафа за каждый выявленный случай исполнения иностранным гражданином трудовых обязанностей за пределами установленной для него продолжительности рабочего времени без оформления надлежащих кадровых документов, например приказа о привлечении к сверхурочной работе или работе в выходной день.

Доказана сомнительность ограничения случаев осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином, которому для въезда в РФ требуется виза, и который работает на основании разрешения на работу, территорией, где выдано соответствующее разрешение. Ведь количество таких иностранных граждан несравнимо меньше, чем тех, кто прибыл в РФ в безвизовом порядке и работает по патенту или даже без такового.

По итогам изучения гарантий, связанных с прекращением трудового договора, обосновано утверждение о том, что если в случаях, когда работодатель обязан в письменной форме предложить работнику другую имеющуюся у работодателя работу, которую работник может выполнять с учетом его состояния здоровья, работнику, являющемуся иностранным гражданином, если он имеет право работать только по профессии (специальности) указанной в разрешении на работу (патенте), работодатель обязан предлагать только вакансии по профессии (специальности), указанной в разрешении на работу (патенте) на день первоначального возникновения у работодателя соответствующей обязанности.

Третья глава «Порядок трудоустройства иностранных граждан в Российской Федерации и его совершенствование» посвящена анализу и формулированию предложений по совершенствованию порядка трудоустройства иностранных граждан в РФ и содержит четыре параграфа.

В первом параграфе «Порядок трудоустройства в Российской Федерации иностранных граждан: классификация и общая характеристика» утверждается, что порядок трудоустройства постоянно проживающих в РФ иностранных граждан идентичен порядку, предусмотренному для граждан РФ с оговоркой, что иностранные граждане не могут быть приняты на работы и должности, для выполнения (замещения) которых требуется исключительно российское гражданство. Временно проживающему в РФ иностранному гражданину также не требуется специальных разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности. Однако он, по общему правилу, должен трудиться лишь в том субъекте РФ, где ему выдано разрешение на временное проживание (п. 5 ст. 13 Закона № 115-ФЗ). Исключения предусмотрены для случаев направления в служебные командировки, либо когда по условиям трудового договора работа выполняется в пути или носит разъездной характер, что установлено Приказом Минздравсоцразвития России от 28.07.2010 № 564н.

Сделан вывод, что различия в порядке допуска к трудовой деятельности временно пребывающих в РФ иностранных граждан основаны на четырех критериях: распространении на иностранного гражданина положений международного договора; отнесении иностранного гражданина к льготной категории в соответствии с федеральным законом; прибытии иностранного гражданина в порядке, не требующем получения визы; прибытии иностранного гражданина в порядке, требующем получения визы.

Иностранные граждане, на которых распространяется действие специального международного договора, вправе трудоустроившись в упрощенном порядке, как правило, без оформления разрешительных документов. Выявлен правовой пробел — отсутствие в законодательстве указания на то, что работодатели не обязаны уведомлять орган МВД России о заключении и прекращении трудовых договоров с гражданами Республики Беларусь. Верховный Суд

РФ указывал в своих постановлениях на отсутствие такой обязанности в силу Решения Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22.06.1996 № 4 и недопустимость привлечения работодателей к административной ответственности в этой связи. Однако нижестоящие судебные инстанции полагают правомерным привлечение работодателей к административной ответственности за неуведомление органа МВД России о заключении трудового договора с гражданином Республики Беларусь, нарушение формы или порядка уведомления. В связи с изложенным предлагается ликвидировать правовую неопределенность и закрепить в Федеральном законе от 25.07.2002 № 115-ФЗ, что работодатели не обязаны уведомлять орган МВД России о заключении (прекращении) трудовых договоров с гражданами Республики Беларусь.

Результаты анализа особенностей допуска к труду иностранных граждан, планирующих осуществлять в РФ определенные виды деятельности или совмещать работу с учебой, показывают, что в ряде случаев упрощенный порядок допуска иностранных граждан к отдельным видам трудовой деятельности недостаточно проработан с юридической точки зрения.

Например, в подп. 4 п. 4 ст. 13 Закона № 115-ФЗ установлен льготный порядок допуска к труду работников иностранных юридических лиц (производителей или поставщиков), выполняющих монтажные (шефмонтажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, послегарантийный ремонт поставленного в РФ оборудования. Приведенная формулировка является слишком абстрактной, допуская чрезмерно широкую дискрецию правоприменителей. Например, юридическое лицо привлекли к ответственности по ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ за допуск к трудовой деятельности гражданина Турции в отсутствие у него необходимого разрешения на работу. Компания оспаривала постановление о привлечении к административной ответственности, ссылаясь в том числе на то, что между ней и иностранным юридическим лицом был заключен договор на поставку и монтаж оборудования, следовательно, гражданин Турции, выполнявший соответствующие работы, не обязан был иметь разрешение на работу в силу подп. 4 п. 4 ст. 13 Закона № 115-ФЗ. Однако арбитражные суды признали данный довод несостоятельным, указав, что заявитель не представил документов, подтверждающих, что гражданин Турции состоял в трудовых отношениях с иностранным юридическим лицом, поставившим в РФ оборудование.

Еще одна выявленная проблема заключается в том, что работать без разрешительных документов имеют право иностранные студенты очной формы обучения. Не секрет, что обучающиеся по очной форме в ряде случаев работают полный рабочий день, что не мешает им успешно проходить промежуточную и итоговую аттестации. В законодательстве РФ отсутствует механизм контроля за фактической продолжительностью рабочего времени иностранных студентов. Для заключения договора с работодателем иностранному студенту требуется предоставить только справку из образовательной организации об обучении по очной форме.

Проведен сравнительный анализ действующего законодательства и законопроекта № 02/04/03-21/00113698 «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства», подготовленного МВД России (далее — Законопроект). Данным

документом предусматривается упразднение существующей системы деления иностранных граждан на постоянно и временно проживающих, а также временно пребывающих. Статья 42 Законопроекта предполагает, что все иностранные граждане будут подразделяться на краткосрочно пребывающих (не более 90 дней суммарно в течение календарного года), долгосрочно пребывающих (свыше 90 дней суммарно в течение календарного года без права на постоянное проживание) и постоянно проживающих. Предлагаемое нововведение следует оценить положительно, как позволяющее «уйти» от такой промежуточной формы, как временное проживание на территории РФ. Однако данный Законопроект вряд ли будет принят.

Второй параграф «Трудоустройство в РФ иностранных граждан, прибывших в порядке, не требующем либо требующем получения визы». Иностранные граждане, прибывшие в РФ в безвизовом порядке, вправе осуществлять трудовую деятельность на основании патента. Общий порядок его получения, закреплен в ст. 13.3 Закона № 115-ФЗ. Патент выдается иностранному гражданину на срок от 1 до 12 месяцев. Срок действия патента считается продленным на период, за который уплачен налог на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа. Анализ законодательства РФ и научных воззрений позволил прийти к выводу, что система привлечения к труду «безвизовых» иностранных граждан не лишена недостатков, существенным из которых является несоответствие качества и количества рабочей силы потребностям региональных рынков. Сделан вывод, что власти пытаются решить данную проблему четырьмя способами: путем временной приостановки выдачи патентов в отдельных субъектах РФ; путем повышения размера фиксированного авансового платежа; путем указания в патенте сведений о профессии, по которой иностранный гражданин вправе работать; путем установления предельной доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами в отдельных видах экономической деятельности.

Утверждается, что перечисленные выше правовые меры недостаточно эффективны. Первая причина — неполнота и неточность сведений о потребностях рынков труда. Ведь и сами граждане могут давать недостоверные ответы о своей занятости и поиске работы, да и работодатели нередко скрывают от уполномоченных государственных органов наличие вакансий. Вторая причина заключается в том, что значительному количеству работающих в РФ иностранных граждан патенты не нужны вовсе. По данным статистики, количество выдаваемых патентов приблизительно равно количеству работающих в РФ граждан государств — членов ЕАЭС, которым для осуществления трудовой деятельности разрешительные документы не требуются. В результате при попытках ограничить трудоустройство граждан ближнего зарубежья, которым нужны патенты, их места занимают граждане ближнего зарубежья, которым патенты не нужны, что не улучшает ситуацию на рынке труда и не способствует приоритетному трудоустройству граждан РФ.

Проведенный правовой анализ позволил выделить шесть этапов, которые должны пройти работодатель и иностранный гражданин, въезжающий в РФ в визовом порядке, для допуска последнего к трудовой деятельности и осуществления ее в РФ. Доказано, что порядок трудоустройства в РФ «визовых»

иностранных граждан неоправданно трудоемкий для обеих сторон трудовых отношений, что влечет увеличение количества в РФ иностранных работников, въезжающих в РФ в безвизовом порядке, даже если эти работники не обладают высокой квалификацией. Предлагается разработать новый механизм, включающий единый порядок привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан вне зависимости от основания (визового или безвизового) въезда в РФ. Согласно данному механизму:

- все вакансии должны быть размещены на портале «Работа в России» не менее определенного периода времени, прежде чем можно было бы закрыть их в связи с приемом на работу иностранного гражданина;

- ведется учет откликов граждан РФ на данные вакансии, результатов собеседований и причин, по которым гражданам РФ отказали в замещении вакантных должностей;

- работодатель лишается права принимать на работу иностранных граждан, если установлено, что он отказал в приеме на работу гражданину РФ, имеющему необходимые деловые качества, и трудоустроил на вакансию иностранного гражданина;

- осуществляется текущий контроль за соответствием сведений о работе, публикуемых в вакансии, условий трудовых договоров, заключенных с иностранными гражданами, и фактических условий их труда.

Третий параграф «Порядок трудоустройства в Российской Федерации квалифицированных иностранных граждан» посвящен анализу порядка трудоустройства в РФ иностранных граждан, обладающих определенной квалификацией. В настоящее время в законодательстве закреплены три категории иностранных граждан, обладающих необходимой квалификацией и имеющих в этой связи право на допуск к трудовой деятельности в РФ в упрощенном порядке:

- 1) квалифицированные иностранные граждане, работающие по профессии (должности), определенной Правительством РФ;

- 2) высококвалифицированные иностранные граждане, особенности правового статуса которых регламентированы ст. 13.2 Закона № 115-ФЗ;

- 3) квалифицированные иностранные граждане, направляемые на работу в обособленные структурные подразделения иностранных коммерческих организаций из государств — членов ВТО.

Лишь в первом из вышеуказанных случаев, требования к должности (профессии, специальности) утверждены в нормативном правовом акте. В иных случаях уровень квалификации работника работодатель оценивает самостоятельно.

Существующие требования к отнесению иностранных граждан к высококвалифицированным специалистам порождают ряд серьезных проблем.

В силу п. 3 ст. 13.2 Закона № 115-ФЗ работодатель самостоятельно оценивает компетентность и квалификацию иностранных граждан, привлекаемых в качестве высококвалифицированных специалистов, а также несет соответствующие риски. При этом иностранному гражданину не обязательно иметь документ, подтверждающий квалификацию, оценка работодателем профессиональных качеств соискателя может быть необъективна и никакими формальными критериями не ограничена.

Кроме того, отсутствие жестких требований к квалификации при одновременном установлении минимальных требований к размеру заработной платы создает предпосылки для злоупотреблений со стороны работодателей. Ничто не препятствует им принять на работу под видом высококвалифицированных специалистов друзей или родственников, не обладающих высокой квалификацией, но готовых отдавать часть заработной платы работодателю в качестве «оплаты» за возможность обладать льготным правовым статусом на территории РФ.

При этом существует необходимость обеспечения надлежащей защиты трудовых прав высококвалифицированных иностранных граждан. Анализ судебной практики позволил прийти к выводу, что работодатели нарушают их трудовые права, не желая платить предусмотренную законом заработную плату. При этом законодательство обязывает выплачивать высококвалифицированному иностранному специалисту заработную плату не ниже установленной величины даже в том случае, когда иностранный гражданин не работал по объективным причинам, например, был временно нетрудоспособен или пребывал в отпуске без сохранения заработной платы. Данная ситуация порождает использование работодателями различных схем по снижению расходов на персонал. Вместе с тем существующий механизм не позволяет отказаться от требования к соблюдению размера трехмесячной заработной платы, поскольку оно, за некоторыми исключениями, является обязательным элементом для отнесения иностранного гражданина к высококвалифицированному специалисту.

Обосновано, что один из недостатков порядка допуска высококвалифицированных иностранных специалистов к трудовой деятельности заключается в необходимости приглашать в РФ визового высококвалифицированного специалиста для проведения переговоров о трудоустройстве и заключения трудового договора. Данная необходимость приводит к необоснованной потере времени и денежных средств для обеих сторон, особенно если им не удастся заключить трудовой договор.

В целях совершенствования механизма привлечения в РФ высококвалифицированных иностранных работников предлагается следующее. Требования к уровню заработной платы (вознаграждения) для высококвалифицированных специалистов отменить, дабы исключить возможность злоупотреблений со стороны работодателей и заказчиков работ (услуг). Следует закрепить в Законе № 115-ФЗ императивные требования к минимальному уровню образования (не ниже эквивалентного российскому высшему образованию) и стажу работы по полученной специальности для предоставления иностранному гражданину права быть признанным высококвалифицированным иностранным специалистом и работать в соответствии с полученной профессией (специальностью). Как и в случае с иными категориями иностранных граждан, необходимо предусмотреть аналогичную процедуру размещения вакансии и подбора кандидатов из числа граждан РФ, прежде чем на данную вакансию может быть трудоустроен иностранный высококвалифицированный специалист. Также необходимо законодательно закрепить возможность прохождения собеседования с иностранным высококвалифицированным специалистом посредством онлайн-взаимодействия, а также заключения трудового договора в форме

электронного документа с тем, чтобы работник прибывал в РФ, когда все необходимые для его работы документы уже оформлены, и он мог приступить к выполнению трудовой функции.

В четвертом параграфе «Порядок трудоустройства в Российской Федерации иностранных граждан, нуждающихся в поддержке или защите» рассматривается порядок трудоустройства в РФ иностранных граждан, которым необходима помощь. Имеются две взаимосвязанные проблемы, касающиеся трудовой деятельности беженцев и лиц, получивших временное убежище. Первая проблема заключается в том, что лишь незначительное число иностранных граждан, ищущих защиту в нашей стране, получают статус беженца или лица, которому предоставлено временное убежище. Большинство осуществляют трудовую деятельность, получив в упрощенном порядке разрешение на временное проживание или вид на жительство. Для тех иностранных граждан, кто все же получил статус беженца или временное убежище, отсутствует механизм распределения по субъектам РФ, и это вторая проблема. В результате экономически привлекательные регионы сталкиваются с неконтролируемым притоком иностранной рабочей силы, причем таким работникам не нужны разрешительные документы для осуществления трудовой деятельности. Данные проблемы приобрели особую актуальность и требуют незамедлительного решения в связи со сложившейся внешнеполитической ситуацией.

Утверждается, что РФ должна в полной мере реализовывать свое право на установление условий для приобретения иностранными гражданами убежища. Предлагается, во-первых, иностранным гражданам, прибывшим в РФ в экстренном массовом порядке и имеющим право на получение статуса временно или постоянно проживающего в РФ без учета квот на выдачу соответствующих разрешений, предоставлять запрашиваемый статус только при условии одновременного признания себя лицом, которому предоставлено временное убежище в соответствии со ст. 12 Закона о беженцах. Если же такой иностранный гражданин не желает заявлять о себе как о лице, которому предоставлено временное убежище, разрешение на временное или постоянное проживание в РФ должно предоставляться ему в общем порядке без учета положений подп. 11 п. 3 ст. 6, подп. 18 п. 2 ст. 8 Закона № 115-ФЗ. Во-вторых, необходимо реализовать требования п. 1 ст. 14 Закона о беженцах путем принятия постановления Правительства РФ. В последнем целесообразно закрепить механизм распределения беженцев и лиц, которым предоставлено временное убежище, в пропорциональном отношении к численности населения субъектов РФ с тем, чтобы количество иностранных граждан не было чрезмерно по сравнению с численностью граждан РФ в соответствующем регионе. При этом следует запретить для беженцев и лиц, получивших временное убежище, проживание и осуществление трудовой деятельности на территории городов федерального значения, а также Московской и Ленинградской областей. Этот перечень возможно расширить исходя из необходимости защиты национальных интересов. Указанное ограничение позволило бы сократить избыточный приток иностранной рабочей силы в экономически наиболее привлекательные субъекты РФ.

Еще одной категорией иностранных граждан, которым государство предоставляет меры поддержки, включая право работать без оформления разреши-

тельных документов, являются участники Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом (далее — Госпрограмма переселения соотечественников).

Региональные программы переселения соотечественников утверждены в подавляющем большинстве субъектов РФ. Однако не везде условия для переселения соотечественников одинаково привлекательны. Например, в Еврейской автономной области, Камчатском крае, Республике Бурятия, Чеченской Республике и ряде других регионов участникам Госпрограммы переселения соотечественников предлагается самостоятельное трудоустройство. На практике это означает отсутствие рабочих мест, специально созданных или забронированных для переселяющихся соотечественников. Следовательно, им придется конкурировать за рабочие места как с гражданами РФ, так и с иными категориями иностранных граждан. В связи с изложенным предлагается предоставить участникам Госпрограммы переселения соотечественников, которые по своим квалификационным характеристикам соответствуют изложенным выше в настоящей работе требованиям для признания высококвалифицированными специалистами, право трудоустраиваться по имеющейся специальности в любом субъекте РФ. Причем такое право трудоустройства должно быть предоставлено соотечественникам в приоритетном перед иными иностранными гражданами порядке.

Четвертая глава «Противодействие незаконной трудовой деятельности иностранных граждан» включает в себя три параграфа.

В первом параграфе «Понятие и содержание незаконной трудовой деятельности иностранных граждан» исследуется понятие и содержание незаконной трудовой деятельности иностранных граждан. Несмотря на усилия законодателя и представителей научного сообщества, проблема эффективного противодействия незаконному осуществлению иностранными гражданами трудовой деятельности кардинально не решена до сих пор. Утверждается, что для создания эффективного механизма противодействия данному явлению необходим комплексный подход, включающий анализ норм трудового и административного права.

Термин «незаконная трудовая деятельность» в ТК РФ отсутствует, но в ч. 1 ст. 15 закрепляется понятие «трудовые отношения». отождествляя с некоторой долей условности трудовую деятельность и трудовое отношение, обосновывается, что признание трудового отношения незаконным проявляется в ТК РФ через установление обязанности прекратить трудовой договор. Следовательно, признать трудовое отношение незаконным можно лишь при совокупном наличии двух условий. Первое — трудовая деятельность осуществлялась или будет осуществляться (если работника не уволят до определенного дня) в нарушение установленных законом обязательных требований и ограничений. Второе — нарушение закона настолько серьезное, что влечет невозможность сохранения трудовых отношений.

Утверждается, что трудовая деятельность иностранного гражданина признается незаконной в пяти случаях. Первый — если стороны заключили трудовой договор, и иностранный гражданин начал выполнять трудовую функцию при отсутствии обязательного документа у любой из сторон трудового договора. Второй — стороны не прекратили трудовой договор в установленный срок после того, как обязательный документ был аннулирован или истек срок его

действия. Третий — стороны не прекратили трудовой договор после того, как иностранного гражданина привлекли к административной или уголовной ответственности, исключающей продолжение прежней работы. Четвертый — стороны не прекратили трудовой договор, хотя из-за чрезвычайного обстоятельства иностранному гражданину требовался перевод на работу, не указанную в разрешении на работу или патенте, на срок более одного месяца или более одного раза в течение календарного года, либо по окончании срока такого перевода невозможно было предоставить иностранному гражданину прежнюю работу. Пятый — стороны заключили трудовой договор на выполнение трудовой функции, которую иностранный гражданин по закону выполнять не вправе.

Оценивая законность трудового отношения и трудовой деятельности при фактическом допуске иностранного гражданина к работе с ведома или по поручению работодателя либо его уполномоченного представителя, сделан вывод, что трудовое отношение следует признать законным, если у иностранного гражданина и работодателя есть действующие документы, необходимые для заключения трудового договора и работы по определенной должности (профессии, специальности) в соответствующем субъекте РФ, а иностранный гражданин выполняет работу, которая не является для него запрещенной.

В случае допуска иностранного гражданина к работе без ведома работодателя или его уполномоченного представителя оценивать с точки зрения трудового законодательства законность или незаконность трудового отношения невозможно, поскольку оно не возникает ввиду отсутствия соглашения между сторонами. Автором обосновано, что фактический допуск к работе неуполномоченным на то лицом является единственной ситуацией, когда применительно к нормам трудового права нельзя отождествлять трудовую деятельность и трудовое отношение. Ведь первая в данном случае осуществляется в отсутствие второго. Несмотря на обязанность заключать трудовой договор в письменной форме и запрет на допуск к работе без ведома или поручения работодателя, иностранные граждане нередко выполняют трудовую функцию на основе устных договоренностей с лицами, не являющимися уполномоченными представителями организации. В итоге крайне сложно установить, кто именно является работодателем. Особенно часто такая проблема возникает на строительных объектах, когда различные виды работ в одном месте выполняют многочисленные подрядчики и субподрядчики, которые являются разными юридическими лицами (индивидуальными предпринимателями).

Сравнительный анализ положений гл. 50.1 ТК РФ и гл. 18 КоАП РФ позволил сделать вывод, что содержание незаконной трудовой деятельности иностранных граждан по нормам административного права шире, чем по нормам трудового, и включает в себя случаи, когда иностранный гражданин фактически:

- работает по профессии (специальности, должности, виду деятельности), не указанной в разрешении на работу или патенте, если разрешение на работу или патент содержит соответствующие сведения;
- работает вне пределов субъекта РФ, на территории которого иностранному гражданину выданы разрешение на работу, патент или разрешено временное проживание;

- нарушил срок обращения за внесением изменений в сведения, содержащиеся в разрешении на работу или патенте, либо не обратился за внесением указанных изменений, если такое обращение требуется в соответствии с федеральным законом.

В целях обеспечения согласованности норм КоАП РФ и ТК РФ предлагается дополнить ст. 84 ТК РФ положением о том, что трудовой договор с работником, являющимся иностранным гражданином, прекращается, если трудовой договор был заключен в отсутствие разрешения на привлечение и использование иностранных работников, разрешения на работу или патента, если такой документ требуется в соответствии с федеральным законом, либо если трудовой договор был заключен для выполнения трудовой функции, не указанной в разрешении на работу или патенте, если разрешение на работу или патент содержит соответствующие сведения, либо если трудовой договор был заключен для выполнения работы вне пределов субъекта РФ, на территории которого иностранному гражданину выданы разрешение на работу, патент или разрешение временное проживание.

Второй параграф «Ответственность за незаконную трудовую деятельность иностранных граждан и проблемы правоприменения» посвящен вопросам ответственности за незаконную трудовую деятельность иностранных граждан. Ответственность за правонарушения, связанные с незаконным осуществлением иностранными гражданами трудовой деятельности в РФ, предусмотрена нормами как административного, так и трудового права, в связи с чем необходимо рассмотрение соответствующих норм во взаимосвязи.

Выявлено, что вопросы дисциплинарной и материальной ответственности, связанные с участием иностранных граждан в трудовых правоотношениях, до сих пор не получили должного внимания в отечественной научной литературе.

Обосновано утверждение об отнесении иностранных граждан к специальным субъектам дисциплинарной ответственности. Предлагается введение дисциплинарной ответственности в виде увольнения за несообщение работодателю об аннулировании документа, который в соответствии со ст. 327.3 ТК РФ необходим иностранному гражданину для осуществления трудовой деятельности, а равно за несообщение работодателю информации об иных юридических фактах, которые влекут невозможность сохранения трудовых отношений в соответствии с трудовым законодательством, иными федеральными законами или международными договорами. Также предлагается установить запрет на прием иностранных граждан, уволенных за виновные действия, в организации, полностью или частично финансируемые за счет средств федерального, регионального или местного бюджетов. Срок — в течение одного года со дня расторжения трудового договора.

Особого внимания заслуживает проблема, касающаяся материальной ответственности. Допускать физическое лицо к выполнению трудовой функции без ведома работодателя или его уполномоченного представителя нельзя. Если это произошло, работодатель обязан оплатить физическому лицу выполненную работу (ч. 1 ст. 67.1 ТК РФ). Работник, который, не имея полномочий, допустил физическое лицо к работе, может быть привлечен к дисциплинарной, материальной и административной ответственности (ч. 2 ст. 67.1, ст. 419 ТК РФ, ч. 3

ст. 5.27 КоАП РФ). Материальная ответственность в данном случае должна заключаться в обязанности возместить работодателю денежные средства, которые тот потратил на оплату труда физического лица, фактически допущенного к работе, с которым так и не был заключен трудовой договор.

В ситуации с фактическим допуском к работе иностранного гражданина неуполномоченным лицом основные затраты может составить необходимость уплаты административного штрафа, если работодатель не сможет доказать, что он не вступал с иностранным гражданином в правоотношения, а последний работал на территории организации, где нарушение зафиксировали контролирующие органы. Актуальным становится вопрос о возможности взыскания с работника, который unlawfully допустил иностранного гражданина к работе, суммы штрафа, наложенного на работодателя за незаконное привлечение иностранного гражданина к трудовой деятельности. На практике сложились противоположные подходы по вопросу о том, относится ли сумма уплаченного штрафа к прямому действительному ущербу для работодателя. Сделан вывод, что суммы штрафа, уплаченного работодателем из-за действий (бездействия) работника, можно признать прямым действительным ущербом. Однако для возложения на работника обязанности возместить работодателю сумму уплаченного им штрафа работодатель должен доказать наличие четырех условий в их совокупности. Во-первых, вину работника в совершенном деянии. Во-вторых, неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязанности, возложенной на работника трудовым законодательством, иными актами, содержащими нормы трудового права, противоправность деяния работника. В-третьих, наличие причинно-следственной связи между деянием работника и наступившим последствием в виде обязанности работодателя оплатить административный штраф. В-четвертых, отсутствие перечисленных в ст. 239 ТК РФ обстоятельств, исключающих материальную ответственность работника.

По итогам изучения проблем административной ответственности за фактический допуск иностранного гражданина к трудовой деятельности были сделаны следующие основные выводы.

В случае фактического допуска гражданина РФ к работе неуполномоченным на то работником нормы трудового и административного законодательства составляют стройную, хорошо согласованную систему. Так, в силу ч. 2 ст. 67.1 ТК РФ виновный работник может быть привлечен в том числе к административной ответственности, которая наступает по ч. 3 ст. 5.27 КоАП РФ. Санкция указанной нормы предусматривает наложение административного штрафа на граждан в размере от трех до пяти тысяч рублей, а на должностных лиц — от 10 до 20 тысяч рублей. Таким образом, работодатель, отказавшийся признать наличие трудовых отношений, административной ответственности не несет, наказание возлагается исключительно на виновного работника, а размер штрафа зависит от того, признается ли этот работник должностным лицом по смыслу примечания к ст. 2.4 КоАП РФ, или же нет.

При фактическом допуске иностранного гражданина к трудовой деятельности неуполномоченным на то работником объектом противоправного посяательства выступают уже не только трудовые правоотношения, но и общественные отношения в сфере миграционного контроля, при этом объектом

охраны выступают интересы государства в реализации единой государственной политики привлечения иностранной рабочей силы, а также обеспечении устойчивости и стабильности рынка труда.

Утверждается, что нормы административного законодательства требуют доработки для обеспечения возможности привлечения к ответственности лиц, фактически допустивших к работе иностранных граждан, не будучи уполномоченными на то работодателями. Для достижения поставленной задачи необходимо принять ряд мер. Установить, что ответственность по ч. 3 ст. 5.27 КоАП РФ наступает только при фактическом допуске гражданина в РФ к работе лицом, не уполномоченным на это работодателем, в случае, если работодатель или его уполномоченный на это представитель отказывается признать отношения, возникшие между лицом, фактически допущенным к работе, и данным работодателем, трудовыми отношениями. Дополнить ст. 18.15 КоАП РФ частью 3.1, в которой закрепить ответственность за фактическое допущение иностранного гражданина или лица без гражданства к работе лицом, не уполномоченным на это работодателем, в случае, если работодатель или его уполномоченный на это представитель отказывается признать отношения, возникшие между лицом, фактически допущенным к работе, и данным работодателем, трудовыми отношениями.

Также возникает обоснованный вопрос о том, должен ли нести административную ответственность за привлечение к трудовой деятельности иностранного гражданина работодатель — юридическое лицо при условии, что уполномоченный представитель не знал о фактическом допуске иностранного гражданина к выполнению работы, или же ответственность следует возлагать только на работника, осуществившего соответствующее неправомерное действие.

Сделан вывод, что освобождение юридического лица от административной ответственности при фактическом допуске иностранного гражданина к работе неуполномоченным на то работником не представляется возможным. Это привело бы к тому, что работодатели всегда утверждали бы, что они не допускали иностранного гражданина к работе. При этом работник, не обладающий властно-распорядительными функциями и не совершавший данное правонарушение, брал бы вину на себя. В итоге могла бы сформироваться практика, при которой привлечь юридическое лицо к ответственности по ст. 18.15 КоАП РФ было бы практически невозможно, поскольку всегда находились бы якобы виновные работники.

Работодатель обязан контролировать процесс труда, вести учет времени, фактически отработанного каждым работником, и принимать иные меры для соблюдения работниками дисциплины труда (абз. 4, 5 ч. 1 ст. 22, ч. 4 ст. 91, ч. 1, 2 ст. 189 ТК РФ и др.). Можно сделать вывод о том, что допуск к работе иностранного гражданина без ведома работодателя свидетельствует о неисполнении последним своих обязанностей по контролю за работниками и территорией организации, а также созданию условий для нарушения режима пребывания иностранных граждан в РФ. В данной ситуации усматривается неосторожная форма вины работодателя. Таким образом, ответственность за фактический допуск иностранного гражданина к работе неуполномоченным лицом должно нести и юридическое лицо, являющееся работодателем работника, совершившего указанное деяние.

Обосновано, что иностранные граждане, которые были фактически допущены к работе без письменного оформления трудового договора, не отстаивают

свои трудовые права, сами являясь субъектами правонарушения. Указанная ситуация ведет к злоупотреблениям со стороны недобросовестных работодателей. Предложено дополнить ст. 18.10 КоАП РФ и освобождать иностранных граждан от административной ответственности за незаконное осуществление трудовой деятельности в случае сообщения в уполномоченный орган о фактическом допуске к работе до начала проведения контрольно-надзорных мероприятий.

Выявлено, что в соответствии со ст. 18.16 КоАП РФ ответственность за незаконное привлечение иностранных граждан к труду может быть возложена не только на их работодателей, но и на лиц, не являющихся работодателями (заказчиками работ), но предоставивших иностранным гражданам возможность незаконно трудиться. Возникает вопрос о целесообразности экстраполяции механизма, предусмотренного ст. 18.16 КоАП РФ, на другие случаи, когда лицо не является работодателем для незаконно работающих иностранных граждан, но предоставляет возможность напрямую им либо их работодателям осуществлять деятельность на своей территории.

Утверждается, что привлечение к ответственности работодателей, незаконно использующих труд иностранных граждан, неэффективно по ряду причин. Во-первых, сложно доказать факт привлечения к трудовой деятельности именно данным работодателем. Во-вторых, принудительное исполнение наложенных взысканий осложнено отсутствием имущества у работодателей-нарушителей. К тому же представители общественности и научного сообщества не могут ознакомиться со статистикой по взысканиям штрафов, наложенных на работодателей за нарушения, предусмотренные ст. 18.15 КоАП РФ. Такая информация относится к сведениям с ограниченным доступом.

В связи с изложенным очевидна необходимость в создании и внедрении механизма привлечения к административной ответственности лиц, хотя и не являющихся работодателями, но допустивших незаконное осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности на своей территории.

В параграфе сформулированы иные выводы и предложения, направленные на совершенствование законодательного механизма борьбы с незаконной трудовой деятельностью иностранных граждан.

Третий параграф «Нетипичные формы занятости, как способ борьбы с незаконной трудовой деятельностью иностранных граждан» посвящен исследованию и возможному использованию нетипичных форм занятости, как способов борьбы с незаконной трудовой деятельностью иностранных граждан.

Сделан вывод, что законодательство, регулирующее труд работников, работающих у работодателей — физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, и труд заемных работников, выполняющих функции по личному обслуживанию и помощи по хозяйству, не эффективно, часто не соблюдается сторонами трудовых отношений и не позволяет защитить их права и законные интересы. А в случае с иностранными гражданами, помимо прочего, не позволяет контролировать законность осуществления ими трудовой деятельности и надлежащее исполнение норм трудового права. Представляется, что решение указанных проблем невозможно без кардинального изменения правового регулирования в данной сфере. В связи с изложенным обозначен механизм, предлагающий запретить физическим лицам, не являю-

щимся индивидуальными предпринимателями, принимать на работу иностранных граждан для личного бытового обслуживания и помощи по ведению домашнего хозяйства. Также предлагается запретить частным агентствам занятости направлять своих работников, являющихся иностранными гражданами, к принимающей стороне — физическому лицу, не являющему индивидуальным предпринимателем, для бытового обслуживания и помощи по ведению домашнего хозяйства. Одновременно предлагается создать юридические лица, находящиеся в собственности субъектов РФ и подведомственные органам государственной службы занятости населения в субъектах РФ, и наделить указанные юридические лица исключительным правом принимать на работу иностранных граждан с целью последующего предоставления персонала принимающей стороне — физическому лицу, не являющемуся индивидуальным предпринимателем, для бытового обслуживания и помощи по ведению домашнего хозяйства. Утверждается, что такая мера стала бы важным шагом на пути к «выходу из тени» иностранных граждан, неофициально работающих у физических лиц.

Обоснована необходимость запретить самозанятым иностранным гражданам, не имеющим статуса индивидуального предпринимателя, оказывать услуги (выполнять работы) в пользу физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями.

В трудовом законодательстве не упоминается о возможности дистанционной работы из-за границы. Ведь действие трудового законодательства распространяется только на территорию нашей страны (ч. 1 ст. 13 ТК РФ). Следовательно, по общему правилу, нет правовых оснований для того, чтобы применять ТК РФ к трудовым правоотношениям при выполнении работы за рубежом. Исключения составляют случаи командировок за рубеж и работы в представительствах и учреждениях РФ, расположенных за рубежом (гл. 24, 53 ТК РФ).

Отсутствие законодательного закрепления не означает отсутствия соответствующих правоотношений в жизни. Подтверждением тому являются и примеры из судебной практики и разъяснения Минфина России и Минтруда России.

Сделан вывод, что дистанционная работа из-за рубежа может стать удобным способом использования труда высококвалифицированных иностранных специалистов, находящихся за границей и не желающих или не имеющих возможности приехать в РФ, например, из-за ограничений авиасообщения или визовых формальностей. В этой связи предложено легализовать сложившуюся практику дистанционной работы на российского работодателя из-за границы.

В **заключении** подведены итоги исследования, отражены основные теоретические выводы и практические предложения.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Научные рецензируемые издания, входящие в перечень ведущих рецензируемых журналов ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации

1. *Лютаревич-Гейфер, Ю. А.* Эксперимент по апробации новых правил осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности // Вестник Российской правовой академии. — 2026. — № 2. — С. 56–63. — 0,3 п. л.

2. *Лютаревич-Гефтер, Ю. А.* Иностранное гражданство работника как основание дифференциации правового регулирования трудовых отношений // *Законы России: опыт, анализ, практика.* — 2025. — № 4. — С. 90–94 — 0,4 п. л.
3. *Лютаревич-Гефтер, Ю. А.* Отнесение иностранных граждан к квалифицированным специалистам: проблемы правового регулирования // *Миграционное право.* — 2024. — № 4. — С. 35–37. — 0,3 п. л.
4. *Лютаревич-Гефтер, Ю. А.* Проблемы привлечения в Российскую Федерацию высококвалифицированных иностранных специалистов // *Вестник Российской правовой академии.* — 2024. — № 3. — С. 120–128. — 0,5 п. л.
5. *Лютаревич-Гефтер, Ю. А.* К вопросу о социальной защите военнослужащих, являющихся иностранными гражданами: историко-культурный и правовой анализ // *Правовая культура.* — 2024. — № 4. — С. 30–34. — 0,4 п. л.
6. *Лютаревич-Гефтер, Ю. А.* Иностранный гражданин как специальный субъект дисциплинарной ответственности // *Вестник Российской правовой академии.* — 2023. — № 3. — С. 128–135. — 0,5 п. л.
7. *Лютаревич-Гефтер, Ю. А.* Трансформация принципа свободы труда в отношениях с участием иностранных граждан в Российской Федерации // *Законы России: опыт, анализ, практика.* — 2023. — № 11. — С. 93–97. — 0,4 п. л.
8. *Лютаревич-Гефтер, Ю. А.* Трудоправовая ответственность в контексте отношений с иностранными работниками: актуальные проблемы правоприменения // *Пролог: журнал о праве.* — 2023. — № 3. — С. 49–56. — 0,5 п. л.
9. *Лютаревич-Гефтер, Ю. А.* Дефиниции «иностранный гражданин», «иностранный работник», «трудоустроенный – мигрант» в правовой системе России: проблемы их содержания и соотношения // *Законы России: опыт, анализ, практика.* — 2023. — № 9. — С. 96–100. — 0,4 п. л.
10. *Лютаревич-Гефтер, Ю. А.* Проблемы трудоустройства иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, требующем получения визы // *Образование и право.* — 2023. — № 6. — С. 165–169. — 0,5 п. л.
11. *Лютаревич-Гефтер, Ю. А.* Проблемы допуска к трудовой деятельности иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы // *Образование и право.* — 2023. — № 5. — С. 93–97. — 0,5 п. л.
12. *Лютаревич-Гефтер, Ю. А.* Приоритетное трудоустройство граждан Российской Федерации: гарантии и проблемы правоприменения // *Законы России: опыт, анализ, практика.* — 2023. — № 2. — С. 80–84. — 0,4 п. л.
13. *Лютаревич-Гефтер, Ю. А.* Проблемы привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности на основе взаимосвязи норм трудового и административного законодательства Российской Федерации // *Вестник Российской правовой академии.* — 2023. — № 1. — С. 106–115. — 0,6 п. л.
14. *Лютаревич-Гефтер, Ю. А.* Злоупотребление правом в трудовых отношениях: корреляция законодательства и судебной практики // *Вестник Российской правовой академии.* — 2022. — № 2. — С. 76–84. — 0,9 п. л.
15. *Лютаревич-Гефтер, Ю. А.* Применение международных трудовых норм в России и дистанционная работа за рубежом: новеллы и пробелы право-

вого регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2022. — № 10. — С. 68–72. — 0,45 п. л.

16. *Лютаревич-Гефтер, Ю. А.* Реализация принципа запрещения принудительного труда и развитие правовой культуры в отношениях с участием иностранных граждан // Правовая культура. — 2022. — № 4. — С. 76–82. — 0,5 п. л.

17. *Лютаревич-Гефтер, Ю. А.* Проблемы отраслевой принадлежности норм, регулирующих труд иностранных граждан в Российской Федерации // Вестник Российской правовой академии. — 2022. — № 4. — С. 61–68. — 0,8 п. л.

18. *Лютаревич-Гефтер, Ю. А.* Новые проблемы правового регулирования дистанционной работы и пути их преодоления // Вестник Российской правовой академии. — 2021. — № 3. — С. 66–72. — 0,5 п. л.

19. *Гефтер, Ю. А.* Некоторые вопросы трудоустройства иностранных граждан на территории России // Труд и социальные отношения. — 2008. — № 12. — С. 103–106. — 0,4 п. л.

Иные издания

20. *Лютаревич-Гефтер, Ю. А.* Труд иностранцев в Российской империи в конце XIX — начале XX века // Российский ежегодник трудового права. — 2025. — Вып. 15. — С. 20–32. — 1 п. л.

21. *Лютаревич-Гефтер, Ю. А.* Правовое регулирование наемного труда иностранцев в России: история и современность : монография [Электронный ресурс]. — Москва : ВГУЮ (РПА Минюста России), 2025. — 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). — 1,8 Мб. — ISBN 978-5-00220-360-4. — 5,5 п. л.

22. Трудовое право: Общая часть : учебник : в 3 т. Т. 1 / Ю. А. Лютаревич-Гефтер [и др.] ; отв. ред. В. В. Федин. — Москва : Проспект, 2024. — С. 19–22, 62–88, 92–99, 102, 103, 108–116, 124–131, 182, 183, 193–197, 199, 200, 215–218, 221–225, 239–243, 246–251. — 2,5 п. л.

23. *Лютаревич-Гефтер, Ю. А.* Правовое регулирование контроля за дистанционными работниками // Государство и право России в современном мире : сб. докладов. XXII Междунар. науч.-практ. конф. Моск. гос. юрид. ун-та имени О. Е. Кутафина (МГЮА), XXIII Междунар. науч.-практ. конф. юрид. факультета МГУ имени М. В. Ломоносова. — Москва, 2023. — С. 281–285. — 0,3 п. л.

24. *Лютаревич-Гефтер, Ю. А.* Реализация права на труд гражданами государств — членов ЕАЭС // XVII Междунар. науч.-практ. конф. «Державинские чтения». — Москва : ВГУЮ (РПА Минюста России), 2023. — С. 352–355. — 0,3 п. л.

25. *Гефтер, Ю. А.* Приоритетное трудоустройство граждан РФ: как обеспечить? // Трудовое право в России и за рубежом. — 2013. — № 1. — С. 30–31. — 0,25 п. л.

26. *Гефтер, Ю. А.* Как изменились трудовые отношения с иностранцами, временно проживающими в России // Кадровое дело. — 2013. — № 3. — С. 30–35. — 0,2 п. л.

27. *Гефтер, Ю. А.* Проблемы привлечения в Россию квалифицированных иностранных граждан // Трудовое право в России и за рубежом. — 2012. — № 2. — С. 39–41. — 0,3 п. л.

28. *Гефтер, Ю. А.* Соседские отношения // Земляки. Приложение к журналу «Социальная защита». — 2011. — № 11. — С. 36–37. — 0,2 п. л.

29. *Гефтер, Ю. А.* Штрафы по-французски // Земляки. Приложение к журналу «Социальная защита». — 2011. — № 5. — С. 76–78. — 0,3 п. л.

30. *Гефтер, Ю. А.* Своя рубашка ближе... Перспективы ратификации РФ конвенций ООН и МОТ, регулирующих трудовую миграцию // Земляки. Приложение к журналу «Социальная защита». — 2010. — № 6. — С. 72–74. — 0,3 п. л.

Апробация в иных формах

Минюст России изучил результаты диссертационного исследования, признал обоснованность содержащихся в нем предложений и использовал при подготовке заключений и правовых позиций, что подтверждается письмами Минюста России от 09.04.2026 № 13-33612/26, от 13.04.2026 № 08-34752/26.

Подписано в печать 17.06.2026.
Формат 60x90 1/16. Усл. печ. л. 2,5. Тираж 100 экз.

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Всероссийский государственный университет юстиции
(РПА Минюста России)».

117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1
отпечатано в типографии Пятый формат г.о. Серпухов