

СОБЫТИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ: ДЕВЯТАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ ШКОЛА МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ-ЮРИСТОВ

Т.Я. Хабриева

ОСНОВНЫЕ ВЕКТОРЫ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аннотация. В статье, посвященной правовому прогнозу основных направлений развития социального законодательства Российской Федерации, делается вывод о стремительном и опережающем развитии этого блока российской системы права. К числу масштабных тенденций, характерных для социального законодательства, автором отнесены: расширение сферы регулирования (юридификация) и соответствующее разрастание нормативного массива, дифференциация социального законодательства на новые отрасли (миграционное законодательство), появление внутри существующих отраслей новых подотраслей (трудовые отношения на публичной службе) и институтов (биотехнологии). Рассмотрены отдельные «проблемы роста» социального законодательства: тенденция коммерциализации сферы приводит к снижению качества услуг, ослаблению действия гарантий в отношении наиболее уязвимых категорий граждан (например, отмена норм о предварительном согласии органов опеки и попечительства на совершение сделок с жилыми помещениями, где проживают дети, привела к ухудшению жилищных условий многих несовершеннолетних граждан Российской Федерации). В результате под сомнение ставится само содержание конституционных прав. В то же время подчеркнута, что позитивной стороной юридификации социального законодательства становится появление новых обязательств государства в социальной сфере. Для преодоления существующих проблем и предотвращения появления новых предлагается усилить роль науки в определении основных ориентиров развития социального законодательства, систематизации социального законодательства, унификации регионального законодательства в социальной сфере, недопущении отклонений от законодательно установленных подходов при разработке актов подзаконного характера, сокращении объема подзаконного регулирования, усилении согласованности норм иных отраслей законодательства Российской Федерации с нормами социального законодательства.

Оптимизация законодательного регулирования посредством принятия федерального закона «О нормативных правовых актах» будет способствовать как устранению многих дефектов социального законодательства, так и большей устойчивости всего законодательства Российской Федерации.

Ключевые слова: социальное развитие, юридификация, социальное законодательство, публичные услуги, общественные отношения, обязательства, систематизация законодательства, миграционное право, межотраслевые правовые комплексы.

Десять лет назад в постоянно обновляемых Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Концепциях развития российского законодательства был дан прогноз, что в развитии российского законодательства определяющими станут вопросы социальной сферы¹. Этот прогноз оправдался в полной мере.

В последние годы законодательство, направленное на решение социальных вопросов, стремительно

развивается, заметно опережая другие направления законодательской деятельности – институционального, экономического, политического и внешнеэкономического свойства.

Произошла смена приоритетов законодательной политики. На первый план выдвигаются вопросы реализации конституционных целей социального развития². Изменилась и динамика циклов социального законо-

¹ См.: Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004.

² См.: Андриченко Л.В., Боголюбов С.А., Васильев В.И. и др. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): Монография / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013. С. 42.

дательства. Если ранее его наиболее активные фазы приходились на время усиления кризисных явлений в экономической сфере и преодоления их последствий, то в последние годы оно стало подчиняться диалектике собственно социального развития. Это заметно отличает его от законодательства многих зарубежных государств, которое развивается в последнее время в основном в русле задач антикризисного управления.

Важно подчеркнуть, что социальное законодательство изменилось не только в количественном, но и в качественном измерениях.

Сложился обширный корпус социального законодательства. В настоящее время он включает, помимо традиционных отраслей законодательства о труде, семейных отношениях и социальном обеспечении, новые законодательные отрасли и межотраслевые правовые комплексы в сферах науки и образования, культуры и спорта, библиотечного и архивного дела, миграционных и межнациональных отношений, здравоохранения и жилищного обеспечения. Такое разветвление социального законодательства вызвано объективными факторами, отражающими закономерности общественного развития.

Но иногда в этот процесс привносятся и субъективные факторы. В частности, речь идет о вычленении из недр трудового законодательства правовых норм, касающихся труда государственных и муниципальных служащих. Об искусственности такого деления свидетельствует, например, практически полное совпадение норм Трудового кодекса и законодательных актов, регулирующих трудовые отношения в публичной службе. Фактически законодатель ограничился лишь механистической подменой терминов «труд», «трудоустройство», «трудоустройство» такими понятиями, как «служба», «служебный», «служебные»³. При этом он сохранил требование субсидиарного применения норм трудового законодательства в той части, которая не урегулирована законодательством о государственной гражданской или муниципальной службе⁴.

В развитии социального законодательства отчетливо проявляется и тенденция к юридикализации – постоянному расширению сферы его воздействия. Оно охватывает как новые явления (генная инженерия, биотехнологии, социальные интернет-услуги и т.д.), так и давно существующие, но не регулируемые правом семейные, жилищные, иные общественные отношения.

Расширение сферы социального законодательства вызвано факторами не только внутреннего, но и внешнего воздействия. Российская Федерация стано-

вится участником все большего числа международных конвенций и договоров, внедряющих в отечественную правовую систему новые социальные международно-правовые стандарты и нормы⁵. При этом все более заметным становится влияние международно-правовой судебной практики, корректирующей развитие социального законодательства и его применение⁶.

Оценивая социальное законодательство, следует отметить тенденцию к заметному расширению его инструментария. Оно все более широко сочетает публично-правовые и частноправовые механизмы и средства. Сказанное относится не только к новым межотраслевым правовым комплексам (в частности, к миграционному законодательству), изначально имевшим комплексную природу, но и к традиционным отраслям социального законодательства.

Вместе с тем в нем все чаще применяются неправовые средства воздействия, что свидетельствует о появлении более гибких форм, основанных на принципах саморегулирования. Подобный симбиоз правовых и неправовых средств, характерный для законодательства современных государств, в том числе США, Великобритании, Франции, Германии, в большей мере соответствует самой природе отношений, существующих в социальной сфере, позволяя более полно раскрыть их потенциал.

Как и в зарубежной законодательной практике, в российском социальном законодательстве проявляется частая подвижность границ государственного регулирования. Государство «отказывается» от регулирования отдельных общественных отношений, как, например, в сферах образования и здравоохранения, что вовлекает их в процесс постепенной коммерциализации. Они становятся товаром. Этот процесс коммодификации социальных услуг направлен на повышение их качества. Тем не менее эта цель не всегда достигается, что хорошо видно на примере жилищно-коммунального хозяйства⁷.

Представляется, что процесс коммерциализации должен развиваться постепенно, непременно под контролем государства и при сохранении определенного сектора публичных социальных услуг. Однако, например, ст. 21 проекта Федерального закона «О территори-

³ Подробнее см.: Чиканова Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе. М., 2005. С. 31.

⁴ Там же.

⁵ Подробнее см.: Международно-правовые стандарты социального обеспечения / Сост. В.И. Лафитский. М., 2008.

⁶ См.: Грачева С.А. Конституционное правосудие и реализация решений Европейского суда по правам человека. М., 2012.

⁷ Подробнее о коммодификации в отношении социального законодательства Российской Федерации см.: Путило Н.В. Участие частных организаций в предоставлении публичных услуг // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011. С. 293 – 313.

я опережающего социально-экономического развития и иных мерах государственной поддержки регионов Дальнего Востока», разработанного Министерством РФ по развитию Дальнего Востока, требует, чтобы медицинская и образовательная деятельность на территории опережающего социально-экономического развития осуществлялась только частными организациями. Но норма подобного рода создает предпосылки для нарушения не только конституционных обязательств государства, но и конституционных гарантий равной защиты частной, государственной, иных форм собственности.

В то же время имеются примеры, когда государство принимает на себя новые обязательства в социальной сфере. Так, Национальной стратегией действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы⁸ предусмотрено создание государственного алиментного фонда, призванного обеспечивать содержание детей в случае розыска плательщиков алиментов или отсутствия у них доходов и имущества, на которые может быть обращено взыскание.

В результате таких явлений формируются новые контуры взаимодействия социального законодательства с конституционным, гражданским, административным, другими отраслями законодательства. Их отличительной чертой становится все более широкая «социализация» правового регулирования, которая свидетельствует о новом этапе в строительстве социального государства⁹.

Однако отставание социального законодательства, усилившееся еще в середине 1990-х гг., в полной мере не преодолено. Слишком большим был разрыв с политически и экономически ориентированными отраслями законодательства и связанными с ними правовыми институтами. Для преодоления указанного разрыва необходимо определить основные ориентиры развития социального законодательства и по возможности следовать им, что позволит сократить многие социальные и экономические издержки.

Одним из важнейших ориентиров является обеспечение научного подхода к систематизации социального законодательства.

Достижению этой цели служат концепции развития российского законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ¹⁰, ежегодные доклады Совета Фе-

дерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации»¹¹, отчет «Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации», подготовленный в 2013 г. по инициативе Государственной Думы¹².

Около 10 лет назад была предпринята попытка подготовки проекта Социального кодекса, который должен был охватить все сферы социального регулирования. Но документ оказался неудачным, и его реанимация вряд ли возможна в будущем, поскольку слишком разнородны компоненты социального законодательства, в связи с чем предпочтительной представляется систематизация и кодификация его отдельных сфер.

В настоящее время кодификация социального законодательства сохранена на федеральном уровне только в сфере трудового права. В других компонентах социального законодательства она не проводилась, имела ограниченный характер (например, в сфере культуры) либо была отменена (в частности, в сфере здравоохранения, где до недавнего времени действовали Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г.¹³).

Такой пробел текущие федеральные законы восполнить не могут, даже если они имеют системообразующий характер. Например, Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» так и не смог в полной мере заменить ранее действовавшие Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, которые координировали, направляли и подчиняли себе нормы, касавшиеся того же предмета регулирования, но содержащиеся в других нормативных правовых актах.

В результате сложилось множество «автономных законодательств», в том числе в смежных областях регулирования, что неизбежно порождает противоречия между ними. Это, в частности, хорошо видно на примере правового регулирования обращения лекарственных средств, наркотических средств и психотропных веществ¹⁴.

В то же время есть примеры кодификации соци-

⁸ Утв. Указом Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761.

⁹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2002. С. 68 – 75.

¹⁰ См.: Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского; Концепции развития российского законодательства. М., 2010; Андриченко Л.В., Акопян О.А., Васильев В.И. и др. Концепции развития российского законодательства / Отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М., 2013.

¹¹ См., напр.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2012 года «О состоянии законодательства Российской Федерации. Мониторинг исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации».

¹² См.: Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации. М., 2013.

¹³ См.: Путило Н.В. Комментарий к Основам законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан. М., 2003.

¹⁴ См.: Федеральные законы от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» и от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

ального законодательства на уровне субъектов Федерации. Об этом свидетельствуют многие акты¹⁵.

Безусловно, кодифицированные акты могут усилить системный характер регионального правотворчества. Но в отсутствие необходимого нормативного материала такая задача остается практически неразрешимой. Полагаем, что кодификация – это все-таки прерогатива федерального законодателя.

Вместе с тем следует учесть, что в последнее десятилетие субъектам РФ передан значительный объем полномочий в социальной сфере. В настоящее время они стали ключевым звеном в реализации большинства социальных программ. Об этом свидетельствует и постоянно увеличивающаяся доля расходов на социальные цели в общих расходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации, в частности расходов по статье «Социальная политика».

Однако структурный сдвиг бюджетов субъектов РФ в сторону социальных расходов не сопровождался унификацией регионального законодательства. Оно по-прежнему в разной степени социально ориентировано.

Следует отметить и излишнюю раздробленность законодательного регулирования субъектов РФ. Так, в сфере образования некоторые субъекты РФ приняли по пять-шесть законов (Республика Бурятия, Тверская область и др.), но их содержание сводится в основном к нескольким небольшим по объему статьям, что не дает существенного эффекта в законодательном содействии социальному развитию.

Развитие социального законодательства должно ориентироваться и на оптимизацию нормативно-правового регулирования.

Нередко подзаконные акты, действующие в сфере социального законодательства, конкурируют с законодательными нормами, вводя новые правила, содержание которых из текстов законов не вытекает. Фактически они дополняют федеральные законы, что недопустимо. В частности, последнее происходит в правовом регулировании сфер фармацевтического производства, аккредитации образовательной деятельности, социальной поддержки отдельных категорий граждан и т.д.¹⁶

¹⁵ В настоящее время в субъектах РФ принято несколько актов, именующихся «кодекс»: Закон Санкт-Петербурга от 22 ноября 2011 г. № 728-132 «Социальный кодекс Санкт-Петербурга», Закон Белгородской области от 28 декабря 2004 г. № 165 «Социальный кодекс Белгородской области», Закон Ярославской области от 19 декабря 2008 г. № 65-з «Социальный кодекс Ярославской области».

¹⁶ Например, ч. 7 ст. 108 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» предусмотрено, что организации осуществляют образовательную деятельность на основании лицензий и свидетельств

Современное развитие социального законодательства, как правило, не сопровождается сокращением числа ведомственных актов. Так, в целях реализации Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» было отменено около 440 и вновь принято более 400 приказов Министерства образования и науки РФ. Кстати, иная картина наблюдается в отношении актов Правительства РФ, которое взамен более 140 ранее действовавших актов приняло около 40 новых актов, регулирующих сферу образования.

Все чаще инструменты правового воздействия используются для регулирования разных сторон жизни человека. Но многие их аспекты, равно как и многие социальные отношения (семейные, нравственные, религиозные, творческие), в принципе не могут подвергаться правовой регламентации. Всякие попытки регулировать их с помощью правовых норм лишь девальвируют право.

Безусловно, в социальной сфере есть немало областей (например, в здравоохранении), которые не охвачены правом либо нуждаются в более широкой правовой регламентации, направленной на защиту жизни и здоровья граждан. В качестве примера можно привести сферу биотехнологии. Уже несколько лет идет подготовка соответствующего законопроекта, но консенсус в его отношении пока не достигнут.

Еще один пример – недостаточность средств правовой защиты интересов детей при продаже, иных формах отчуждения тех жилых помещений, в которых они проживают. До 2005 г. Гражданский кодекс РФ содержал требование о предварительном согласии органов опеки и попечительства на совершение подобных сделок. Но это ограничение законодатель отменил, руководствуясь интересами развития рынка жилья. В результате многие дети остались бездомными¹⁷. Достоверной статистики нет. Но, очевидно, речь идет о десятках тысяч детей. Попытки восстановить прежние ограничения пока остаются безуспешными. Не предусмотрены они и в проекте масштабных изменений

о государственной аккредитации, выданных им до 1 сентября 2013 г. Закон не предусматривает переходного периода в отношении аккредитации программ, и его нормы не позволяют утверждать, что организации, не имеющие образовательных программ, получивших государственную аккредитацию, должны обладать теми же правами, что и организации, имеющие программы, прошедшие государственную аккредитацию. Однако согласно п. 5 Постановления Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1039 «О государственной аккредитации образовательной деятельности» если в организации есть обучающиеся по программам послевузовского образования (в прежнем наименовании) и они не закончили обучение до 1 сентября 2013 г., то эти образовательные программы считаются программами, имеющими государственную аккредитацию (даже если ранее они аккредитованы не были).

¹⁷ См., напр.: Аргументы недели. 2011. 21 февр.

ГК РФ, подготовленных Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства.

Оптимизация законодательного регулирования, в том числе в части соблюдения его пределов и меры, несомненно, будет способствовать устранению многих дефектов социального законодательства, приданию ему большей устойчивости. Этому будет способствовать и принятие Федерального закона «О нормативных правовых актах»¹⁸.

Важным ориентиром является обеспечение взаимодействия социального законодательства с другими отраслями законодательства.

Одна из ключевых проблем связана с гражданским законодательством, которое должно содействовать формированию и устойчивому развитию инфраструктуры социальной сферы.

Абсолютное большинство организаций социальной сферы (по данным Федеральной налоговой службы России, на 1 января 2014 г. их общее число составило более 300 тыс.)¹⁹ созданы и функционируют в форме государственных бюджетных учреждений. Но нет единого закона, который устанавливал бы правоспособность, порядок деятельности и финансирования таких организаций.

Ситуацию не исправили ни реформа правового регулирования бюджетных учреждений, которая прошла в 2010 г., когда был принят Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», ни изменения, внесенные в ГК РФ в 2010 – 2014 гг., ни постановления Правительства РФ, регулирующие порядок создания, реорганизации и ликвидации учреждений, а также осуществления государством функций их учредителя и собственника. Принятые акты содержат множество пробелов и не устраняют противоречий между общими законодательными нормами и специальными нормами законодательных и подзаконных актов, а также положениями уставов и иных внутренних документов самих учреждений. В результате большая часть государственных бюджетных организаций действует в условиях правовой неопределенности. Эта же проблема обнаружилась и при принятии Федерального

закона от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Для преодоления таких системных сбоев законодательство должно четко отразить особенности статуса и деятельности тех учреждений, которые действуют в социальной сфере. В большинстве государств Западной Европы, Северной и Латинской Америки этой цели служит введение института юридических лиц публичного права. Но в нашей стране дальше общих дискуссий о необходимости такого института дело так и не пошло²⁰.

Важная роль в современной инфраструктуре социальной сферы принадлежит малым и средним предприятиям. Но гражданское законодательство не учитывает особенности их деятельности и не наделяет их какими-либо преимуществами в сфере гражданско-правовых отношений. А между тем закрепление особого статуса малых и средних предприятий позволило бы обеспечить не только их полноценное развитие, но и более широкое участие в реализации социальных программ.

Представляется необходимым и сохранение низкого минимума уставного капитала для некоммерческих организаций как основного негосударственного сегмента социальной сферы. Сегодня он составляет 10 тыс. руб. Но постоянно звучат призывы к его существенному увеличению, что неизбежно повлечет резкое сокращение числа некоммерческих организаций, задействованных в социальной сфере.

Необходимо усиление поддержки и других сегментов социальной инфраструктуры, в том числе семей. В настоящее время она имеет прежде всего точечный, бессистемный характер, ограничиваясь прежде всего предоставлением определенных льгот и преференций для многодетных семей. А необходимо комплексное правовое регулирование семьи как самостоятельного инфраструктурного элемента социальной сферы. Одним из решений этой проблемы могло бы стать внедрение института семейного налогообложения, доказавшего эффективность в решении социальных

¹⁸ Инициативный проект Федерального закона «О нормативных правовых актах» разработан Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. См.: проект Федерального закона о нормативных актах в Российской Федерации (инициативный проект). М., 2013.

¹⁹ Данные Единого государственного реестра юридических лиц см. на официальном сайте Федеральной налоговой службы. URL: <http://www.nalog.ru/rn77/service/egrip2/>.

²⁰ См.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007; Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права. М., 2010; Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Терещенко Л.К. Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран. М., 2011; Юридические лица в гражданском праве. Юридические лица в российском гражданском праве (коммерческие и некоммерческие организации): организационно-правовые формы / Отв. ред. В.Н. Литовкин, О.В. Гутников. М., 2011; Турбанов А.В. О законодательном закреплении института «юридическое лицо публичного права» // Актуальные проблемы развития института юридических лиц в российском законодательстве: Материалы круглого стола «Корпоративное право и проблемы правового статуса юридических лиц» (Москва, 27 апреля 2011 г.).

проблем во многих зарубежных странах, в том числе во Франции, Италии, США.

Следующий ориентир в развитии социального законодательства – сохранение стабильности правового регулирования и вместе с тем корректировка тех правовых решений и конструкций, которые не обеспечивают решение стоящих перед социальным законодательством задач.

Практика Конституционного Суда РФ постоянно ориентирует на то, чтобы законодательство в социальной сфере было предсказуемым, чтобы оно обеспечивало сохранение и возможное повышение достигнутого уровня социальной защиты граждан, чтобы оно поддерживало доверие граждан к закону и к действиям государства²¹. Но эти требования сложно исполнить, когда идет постоянное обновление законодательства. К тому же до сих пор не утихают споры о проведении глобальной реформы трудового законодательства, идею которой выдвигают некоторые представители бизнеса. Новый Трудовой кодекс должен, по их мнению, исключить излишнюю регламентацию трудовых отношений и обеспечить в отношениях между работодателями и работниками более широкое развитие договорных начал²².

Отдельные правовые конструкции ТК РФ действительно нуждаются в совершенствовании. В частности, необходимо внедрение, по примеру многих развитых стран, более гибких инструментов регулирования трудовых отношений. Одним из таких инструментов является установление различных режимов рабочего времени для разных категорий работников. Целесообразно также заключение рамочных трудовых договоров, предусматривающих выполнение разовых работ, а также введение уплотненных режимов рабочего дня, когда на одном рабочем месте трудятся двое и большее число работников. Нуждается в совершенствовании и регулирование дистанционного труда, которое в настоящее время не допускает привлечения иностранных граждан.

Отмечая как позитивное явление углубление дифференциации правового регулирования трудовых отношений отдельных категорий работников, нельзя не отметить вызванные ими издержки.

Стремление к обособлению отдельных категорий работников нарушает принцип единства правового регулирования и, соответственно, во многом разрушает целостность трудового коллектива как общности, объединенной одной производственной или трудовой целью. Например, по отношению к руководителям

организаций предпринимаются попытки ввести ответственность по нормам гражданского законодательства. Обосновывается это особенностями их правового статуса. Безусловно, положение руководителя как органа юридического лица оказывает существенное влияние на его трудовые отношения. Но природа трудовых отношений при этом не меняется, что исключает возможность произвольного применения к ним норм гражданского права²³.

Трудовое законодательство России соответствует большей части международно-правовых стандартов, регулирующих сферу труда. Но остается нерешенным вопрос о ратификации ряда конвенций Международной организации труда (МОТ). В частности, речь идет о Конвенциях МОТ «О содействии занятости и защите от безработицы», «О прекращении трудовых отношений по инициативе предпринимателя», «О защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе», «О пересмотре Конвенции (пересмотренной) 1952 года об охране материнства», ряде других актов, ратификация которых будет способствовать дальнейшему совершенствованию российского трудового законодательства.

Требуется корректировки и миграционное право, где уже давно назрела необходимость систематизации законодательства. Пока оно продолжает развиваться разнолинейно, что не позволяет полноценно решать задачи миграционного регулирования, в том числе обеспечения конкурентного участия Российской Федерации на международном рынке труда.

Эффективная миграционная политика предполагает учет как долгосрочных трендов, так и трансформаций отдельных миграционных потоков. На сегодняшний день активное развитие в России приобрела циркулярная миграция – феномен, только обозначившийся в середине 1990-х – начале 2000-х гг., но сейчас уже принявший массовый и, вероятно, необратимый характер, трансформировавшись в своеобразный образ жизни для многих трудовых мигрантов из стран СНГ.

Статистические данные свидетельствуют о масштабности процесса циркулярной миграции в России, однако ей до недавнего времени практически не уделялось внимания. Она не стала предметом законодательного регулирования. В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года²⁴ термин «циркулярная миграция» даже не употребляется.

Миграционное законодательство ориентировано в основном на сезонных мигрантов, занятых у физиче-

²¹ См., например: Постановления КС РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П и от 5 апреля 2007 г. № 5-П.

²² См.: стенограмма Съезда РСПП (20 марта 2014 г.). URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/20618>.

²³ См.: Чиканова Л.А. Понятие особенностей регулирования труда и основания их установления. Особенности регулирования труда отдельных категорий работников. М., 2014. С. 10.

²⁴ URL: <http://www.kremlin.ru>.

ских лиц. «Циркулярные мигранты» под эту категорию не попадают, что приводит к негативным последствиям, в том числе к криминализации значительной части трудовой миграции.

Для решения проблем «циркулярной миграции» необходимо принятие комплекса мер. В частности, целесообразно расширить возможности действия патента для иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы. Он будет распространен не только на трудовые отношения, возникающие между иностранным гражданином и физическим лицом, но и на отношения, возникающие с участием юридических лиц. Это даст возможность легализации многих трудовых отношений с участием иностранных граждан, а также снимет многие барьеры для юридических лиц в привлечении иностранных работников. Не потребуется проходить длительные процедуры получения разрешения на работу. Будет устранен малоэффективный для таких категорий иностранных граждан институт квотирования. При этом, что немаловажно, предполагается: патенты будут выдаваться только при наличии у иностранных граждан документов, дающих им право на получение в Российской Федерации медицинской помощи (медицинских полисов, договоров на оказание медицинской помощи и т.д.). Снижению бюрократических процедур будет способствовать и создание специализированных центров, в которых по типу «одного окна» будет организован прием документов, оформление и выдача патентов иностранным гражданам, предоставление иных услуг.

Часть указанных мер содержится в разработанном Федеральной миграционной службой России проекте

масштабной реформы миграционного законодательства²⁵. Но необходимо их дальнейшее расширение и уточнение, в том числе за счет регулирования механизмов их реализации.

Остается нерешенной и проблема адаптации и интеграции мигрантов. Перенесения ответственности за ее решение с федерального на региональный и муниципальный уровни власти явно недостаточно. В отсутствие четко определенных ориентиров, установленных федеральным законодательством, региональные и муниципальные органы власти будут подходить к решению данной проблемы исходя из собственного ее понимания, а также имеющихся ресурсов и возможностей, что будет препятствовать достижению целей миграционного регулирования в целом.

Необходимо принятие федерального закона о социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, который определит направления реализации этих задач, полномочия органов власти всех уровней по их решению, порядок и источники необходимого финансирования. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ участвовал в подготовке соответствующего законопроекта. Но, к сожалению, его принятие до сих пор откладывается.

Проблемы разного уровня характерны и для других отраслей и межотраслевых правовых комплексов социального законодательства, в том числе в сферах жилищно-коммунального хозяйства, культуры и образования, здравоохранения и спорта. Они ждут своего научно-практического решения в новой иерархии ценностей, в основе которой должны стоять идеалы социальной справедливости, защиты прав и свобод человека.

Библиографический список:

1. Андриченко Л.В., Аюбян О.А., Васильев В.И. и др. Концепции развития российского законодательства / Отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М., 2013.
2. Андриченко Л.В., Боголюбов С.А., Васильев В.И. и др. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): Монография / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013.
3. Аргументы недели. 2011. 21 февр.
4. Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Терещенко Л.К. Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран. М., 2011.
5. Грачева С.А. Конституционное правосудие и реализация решений Европейского суда по правам человека. М., 2012.
6. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2002.
7. Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004.
8. Концепции развития российского законодательства. М., 2010.
9. Международно-правовые стандарты социального обеспечения / Сост. В.И. Лафитский. М., 2008.
10. Проект Федерального закона о нормативных актах в Российской Федерации (инициативный проект). М., 2013.
11. Путило Н.В. Комментарий к Основам законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан. М., 2003.

²⁵ См.: проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

12. Путило Н.В. Участие частных организаций в предоставлении публичных услуг // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011.
13. Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации. М., 2013.
14. Турбанов А.В. О законодательном закреплении института «юридическое лицо публичного права» // Актуальные проблемы развития института юридических лиц в российском законодательстве: Материалы Круглого стола «Корпоративное право и проблемы правового статуса юридических лиц» (Москва, 27 апреля 2011 г.).
15. Чиканова Л.А. Понятие особенностей регулирования труда и основания их установления. Особенности регулирования труда отдельных категорий работников. М., 2014.
16. Чиканова Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе. М., 2005.
17. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007.
18. Юридические лица в гражданском праве. Юридические лица в российском гражданском праве (коммерческие и некоммерческие организации): организационно-правовые формы / Отв. ред. В.Н. Литовкин, О.В. Гутников. М., 2011.
19. Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права. М., 2010.

References (transliteration):

1. Andrichenko L.V., Akopyan O.A., Vasil'ev V.I. i dr. Kontseptsii razvitiya rossijskogo zakonodatel'stva / Отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М., 2013.
2. Andrichenko L.V., Bogolyubov S.A., Vasil'ev V.I. i dr. Konstitutsiya Rossijskoj Federatsii: ot obraza budushhego k real'nosti (k 20-letiyu Osnovnogo Zakona Rossii): Monografiya / Pod red. Т.Я. Хабриевой. М., 2013.
3. Argumenty nedeli. 2011. 21 fevr.
4. Barenbojm P.D., Lafitskij V.I., Tereshhenko L.K. Yuridicheskie litsa publichnogo prava v doktrine i praktike Rossii i zarubezhnykh stran. М., 2011.
5. Gracheva S.A. Konstitutsionnoe pravosudie i realizatsiya reshenij Evropejskogo suda po pravam cheloveka. М., 2012.
6. Kommentarij k Konstitutsii Rossijskoj Federatsii. М., 2002.
7. Kontseptsii razvitiya rossijskogo zakonodatel'stva / Pod red. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004.
8. Kontseptsii razvitiya rossijskogo zakonodatel'stva. М., 2010.
9. Mezhdunarodno-pravovye standarty sotsial'nogo obespecheniya / Sost. V.I. Lafitskij. М., 2008.
10. Proekt Federal'nogo zakona o normativnykh aktakh v Rossijskoj Federatsii (initsiativnyj proekt). М., 2013.
11. Putilo N.V. Kommentarij k Osnovam zakonodatel'stva Rossijskoj Federatsii ob okhrane zdorov'ya grazhdan. М., 2003.
12. Putilo N.V. Uchastie chastnykh organizatsij v predostavlenii publicznykh uslug // Administrativnye protsedury i kontrol' v svete evropejskogo opyta / Pod red. Т.Я. Хабриевой i Zh. Marku. М., 2011.
13. Rossijskoe zakonodatel'stvo: 20 let razvitiya v rusle novoj Konstitutsii Rossijskoj Federatsii. М., 2013.
14. Turbanov A.V. O zakonodatel'nom zakreplenii instituta «yuridicheskoe litso publichnogo prava» // Aktual'nye problemy razvitiya instituta yuridicheskikh lits v rossijskom zakonodatel'stve: Materialy Kruglogo stola «Korporativnoe pravo i problemy pravovogo statusa yuridicheskikh lits» (Moskva, 27 aprelya 2011 g.).
15. Chikanova L.A. Ponyatie osobennostej regulirovaniya truda i osnovaniya ikh ustanovleniya. Osobennosti regulirovaniya truda ot del'nykh kategorij rabotnikov. М., 2014.
16. Chikanova L.A. Primenenie trudovogo zakonodatel'stva k sluzhebnyim otnosheniyam na gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe. М., 2005.
17. Chirkin V.E. Yuridicheskoe litso publichnogo prava. М., 2007.
18. Yuridicheskie litsa v grazhdanskom prave. Yuridicheskie litsa v rossijskom grazhdanskom prave (kommercheskie i nekommercheskie organizatsii): organizatsionno-pravovye formy / Отв. ред. V.N. Litovkin, O.V. Gutnikov. М., 2011.
19. Yastrebov O.A. Yuridicheskoe litso publichnogo prava. М., 2010.