

**ПРОБЛЕМА СООТНОШЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ
РОССИЙСКИХ И ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН**

© 2018

И.В. Рузанов, генеральный директор*Автономная некоммерческая организация**«Центр исследования проблем взаимодействия государства, общества и личности», Самара (Россия)*

Ключевые слова: трудовая миграция; равноправие; экономический анализ права; эффективность; экономические права; конфликт интересов; ограничения прав; право и экономика.

Аннотация: В работе рассматривается вопрос о конституционно-правовых ориентирах разрешения конкуренции трудовых прав российских граждан и мигрантов. Констатируется, что по общему правилу, в силу императивных требований Конституции российские граждане и иностранцы равны по своему правовому статусу. Исключения возможны только применительно к политическим правам. Однако анализ российского законодательства показывает, что нередко объектом ограничений становятся экономические права, мало связанные со спецификой взаимоотношений государства и гражданина. Указанное обстоятельство требует выработки методологического инструментария, позволяющего оценивать обоснованность ограничений в каждом конкретном случае. Поставленная задача решается с помощью теоретических подходов, принятых в дисциплине «экономический анализ права». При анализе любого конфликта интересов необходимо четко понимать весь объем социальных ценностей, стоящих за каждым из них. С этой точки зрения то, что кажется ограничением трудовых прав граждан иностранных государств, на самом деле может оказаться ограничением широкого круга законных интересов российских граждан. Таким образом, при решении вопроса об ограничении экономических прав иностранных граждан в пользу россиян необходимо учитывать не только собственно экономические аспекты, но и широкий круг иных ценностей.

В целом, в работе констатируется, что различия в объеме прав россиян и иностранцев является исключением, а не правилом, и, видимо, миграционное законодательство Российской Федерации должно быть смягчено.

ВВЕДЕНИЕ

Современный этап развития экономики России актуализирует проблему трудовой миграции. Это явление ставит целый комплекс вопросов перед обществом – здесь и культурологические аспекты, и политические, и, безусловно, экономические. По понятным причинам особенно остро указанная проблема стоит в регионах, граничащих с иностранными государствами.

Неудивительно, в этой связи, то пристальное внимание конституционно-правовой науки, которое привлекает обозначенная проблема. Так, например, тщательный анализ миграционной политики содержится в диссертации Е.Ю. Стахановой [1]. Хотелось бы также отметить и ряд других работ данного автора, в которых заявленная тема проанализирована в историческом плане [2], в сравнительно-правовом [3], а также оценена в рамках позитивистской парадигмы исследования [4–6].

Вместе с тем, при изучении существующих исследований нельзя не заметить отсутствие в них экономической составляющей. Вместе с тем, поскольку миграция, прежде всего, имеет экономический характер, полагаем, что ее правовое осмысление невозможно без подключения аппарата экономической науки. В настоящее время сформировался целый ряд научных дисциплин, изучающих взаимодействие Конституции и экономики. Так, предметом научного направления «право и экономика» являются стратегические экономические решения, принимаемые органами публичной власти [7]. Экономический анализ права – отрасль знаний, исследующая эффективность и обоснованность экономических решений органов власти. Европейские ученые выработали доктрину экономической конституции, под которой понимаются конституционные нормы-принципы, гарантии, связанные между собой логико-правовыми связями, и направленные на регулирование экономических отношений [8]. Традиционно сильным

данное направление представлено в американской науке. Среди американских ученых следует выделить труды Р. Познера, который является отцом-основателем экономического анализа права [9].

Цель работы – конституционно-правовой анализ миграционных процессов на основе методологии экономического анализа права.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Декларируя приверженность экономическому анализу праву, мы, тем не менее, полагаем, что при разрешении таких сложных социально-политических дилемм необходимо опираться на конституционные нормы.

Как установлено частью 3 статьи 62 Конституции, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

По общему правилу, изъятиями из приведенной нормы являются политические права, которыми иностранцы пользуются в меньшем объеме, чем россияне. Например, лица с гражданством зарубежного государства не обладают пассивным и активным избирательным правом. Что касается личных прав, то здесь правовое положение иностранцев и россиян не различается.

Причины ограничения политических прав иностранных граждан понятны – это либо необходимость обеспечения безопасности государства, либо такие ограничения вытекают из самого существования права. Однако как показывает анализ законодательства, государство активно ограничивает иностранных граждан и в экономической сфере. Например, часть 3 статьи 15 Земельного Кодекса ограничивает право иностранных лиц обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях

[10]. Статья 56 Воздушного Кодекса серьезно ограничивает возможность включения в состав летного экипажа коммерческого воздушного судна Российской Федерации иностранцев [11]. Они также не могут быть частными охранниками [12].

Таким образом, несмотря на то, что иностранные граждане и граждане России по общему правилу пользуются одинаковым объемом прав и свобод, в экономической сфере государство нередко вводит дополнительные запреты и ограничения для иностранцев, по существу, создавая преимущества для отечественных граждан и компаний.

Отвечают ли требованиям Конституции такие подходы законодателя? Конституционный Суд давал толкование нормы части 3 статьи 62 Конституции, которая позволяет ограничивать права иностранцев на основании федерального закона. Как отметил суд, «из данной статьи в ее взаимосвязи со статьей 17 (часть 2) и другими статьями Конституции Российской Федерации, касающимися прав и свобод человека и гражданина, следует, что речь идет о случаях, устанавливаемых лишь применительно к таким правам и обязанностям, которые являются правами и обязанностями именно гражданина Российской Федерации, то есть возникают и осуществляются в силу особой связи между государством и его гражданами» [13]. Исходя из приведенной правовой позиции Конституционного Суда, сложно обосновать, например, запрет иностранцам на работу частными охранниками, поскольку право на занятие определенной профессией вряд ли можно назвать связанным с отношениями между личностью и государством.

Г.А. Гаджиев полагает, что принцип защиты интересов отечественных предпринимателей вытекает из положений пункта «д» части 1 статьи 114 Конституции, в соответствии с которым Правительство осуществляет меры по обеспечению государственной, и в том числе, экономической безопасности [14, с. 164]. Данное объяснение также не универсально. Приведенная норма устанавливает компетенцию Правительства, однако, как видно, часто ограничения прав иностранцев осуществляется на уровне законодателя.

Очевидно, что в каждом случае введения запретов необходимо тщательное правовое, точнее даже политико-правовое обоснование. Принятие таких мер должно сопровождаться всесторонним анализом и сопоставлением ограничиваемого права, а также широкого спектра иных конституционно значимых ценностей. Примером здесь может служить позиция Конституционного Суда в отношении норм, ограничивающих земельные права иностранных граждан. Суд подчеркнул, что принцип приоритета прав российских граждан на землю вытекает из норм статей 9 и 36 Конституции Российской Федерации [15]. В Постановлении также отмечается, что такие ограничения имеют целью обеспечить суверенные права Российской Федерации на все ее природные богатства и ресурсы, защитить интересы российской экономики в переходный период, гарантировать российскими гражданам и юридическим лицам относительно равные условия конкуренции с иностранным капиталом и тем самым – реализацию ими конституционного права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Следует отметить, что при обосновании необходимости запретов и ограничений в экономической сфере для иностранцев полезным может оказаться экономический анализ права, а также доктрина эффективности. Попробуем использовать этот подход при исследовании вопроса о соотношении трудовых прав россиян и иностранцев. Известно, что иностранные граждане в Российской Федерации обладают ограниченными трудовыми правами. Указанная категория работников должна получить разрешение на работу, количество которых лимитировано решениями исполнительных органов власти. Данные нормы направлены на поддержку российских граждан, поскольку этим ослабляется конкуренция на трудовом рынке.

Можно утверждать, что имеется конкуренция конституционных прав. С одной стороны, необходимо защищать трудовые права российских граждан, закрепленные в ст. 37 Конституции РФ. Однако мигранты, приезжающие в Россию, производят те или иные блага, обеспечивая россиянам возможность пользоваться ими. Причем очень часто это не высококвалифицированные кадры из западных стран, а низкооплачиваемые рабочие из стран СНГ, основное место приложения труда которых – строительная сфера. Понятно, что затраты строительных компаний на оплату их работы в конечном итоге ложатся на покупателей жилья. Хорошо известно, что цена недвижимости (в частности жилья) в России и так чрезвычайно высока. Полагаем, что удорожание рабочей силы (а с экономической точки зрения, требование получения разрешения на работу мигрантами по квотам является именно дополнительной транзакционной издержкой) является одним из факторов, влияющих на цену жилья. В связи с этим можно утверждать, что усложнение доступа к российскому рынку труда для мигрантов блокирует право граждан России на достойную жизнь, которое включает в себя, в том числе и возможность пользования качественным жильем. Таким образом, вопрос о трудовых мигрантах, помимо прочего, является еще и вопросом конкуренции двух конституционных прав: на труд, с одной стороны, и на достойную жизнь – с другой.

Итак, налицо трудовая конкуренция между российскими рабочими и иностранными. Конкуренентным преимуществом последних является дешевизна их труда. Дешевый фактор производства стимулирует развитие этого производства и делает конечный продукт дешевле и, следовательно, доступнее. Доступность продукта, в свою очередь, стимулирует потребительскую активность, а значит, развитие смежных отраслей (например, если говорить о доступности жилья, то она будет стимулировать развитие производства отделочных материалов, мебели и т. д.). Следовательно, в сферу действия благоприятного эффекта деятельности иностранных рабочих оказывается втянутым широкий круг лиц. Кроме того (возможно, что для конституционного права это даже более важно), граждане России получают возможность приобретения более доступного с точки зрения цен жилья.

В случае, если вводится норма, затрудняющая доступ мигрантов к работе (такая норма и существует в сегодняшней России), усиливаются конкурентные преимущества российских рабочих. Однако конечная стоимость производимого ими продукта увеличивается,

значит, спрос на нее падает, что в свою очередь, сокращает спрос на продукцию смежников.

Таким образом, анализируя конфликт между иностранными и российскими рабочими с позиции экономического анализа права и доктрины эффективности, отметим, что конфликт этот не простой, и его анализ требует учета широкого круга ценностей. Очевидно, к нему нельзя подходить линейно. Так, в случае с мигрантами, работающими в строительной сфере, принцип максимизации богатства указывает, что решение конфликта в пользу иностранных рабочих защитит право на достойную жизнь широкого, практически неограниченного круга лиц, так как потенциальным покупателем жилья является каждый гражданин России. Дополнительно будут обеспечены трудовые права большого количества работников предприятий смежных отраслей. Тогда как в случае разрешения конфликта в пользу российских рабочих будут защищены лишь трудовые права последних. Представляется, что право на достойную жизнь, а точнее на одну из его компонент – жилье, находится на шкале ценностей выше, чем право на труд, хотя последнее, безусловно, также очень важно. Жилье является фундаментальной необходимостью для нормального существования личности, и в этом ключ к разрешению вопроса трудовой миграции.

Следовательно, при решении вопроса об ограничении экономических прав иностранных граждан в пользу россиян необходимо учитывать не только собственно экономические аспекты, но и широкий круг иных ценностей. Если законодатель ограничивает иностранцев, то он должен четко понимать, для защиты каких конституционно значимых интересов это делается.

Последние перечислены в части 3 статьи 55 Конституции – основы конституционного строя, нравственность, здоровье, права и законные интересы других лиц, обеспечение обороны страны и безопасность государства. Понятно, что указанные критерии в значительной степени абстрактны, тогда как участники экономической деятельности заинтересованы в стабильности и предсказуемости правового регулирования. Как подчеркивал Конституционный Суд РФ «принципы свободы экономической деятельности и свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств предполагают наличие надлежащих гарантий стабильности, предсказуемости и надежности гражданского оборота» [16].

В этой связи, целесообразно принятие программных документов, в которых были бы зафиксированы долгосрочные приоритеты страны с тем, чтобы все заинтересованные лица на основе анализа этих документов могли бы предвидеть возможные ограничения своих возможностей, на которые вправе пойти власти. Для последних это было бы неплохим ориентиром и мерой правового ограничения притязаний субъектов правоотношений.

В качестве примера такого документа можно привести Указ Президента РФ «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» [17]. В этом документе дан анализ угроз экономической безопасности страны, среди которых названы в частности: завоевание иностранными фирмами внутреннего рынка России по многим видам товаров народного потребления; приобретение иностранными фирмами российских предпри-

ятий в целях вытеснения отечественной продукции как с внешнего, так и с внутреннего рынка (пункт 2 раздела II Указа). Обозначая критерии состояния экономики, отвечающие требованиям безопасности, Указ называет, помимо прочего: недопущение критической зависимости экономики от импорта важнейших видов продукции, производство которых на необходимом уровне может быть организовано в стране, сохранение государственного контроля над стратегическими ресурсами (пункт 1 раздела III), поддержание научного потенциала страны и сохранение ведущих отечественных научных школ, способных обеспечить независимость России на стратегически важных направлениях научно-технического прогресса (пункт 5 раздела III).

Можно охарактеризовать как позитивную практику принятие Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» и принятое в целях ее реализации Постановление Правительства РФ от 09.10.2009 № 808 (ред. от 11.10.2011). Указанным Постановлением утверждено Положение об упрощенной выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников и разрешений на работу иностранным гражданам [18].

Данные положения обладают нормативным статусом и потому вполне могут служить для законодателя и для широкого круга участников экономических отношений критерием допустимости ограничения прав иностранцев в пользу россиян. Каждое такое ограничение должно служить цели дезавуирования той или иной угрозы экономической безопасности или решения той или иной стратегической задачи страны.

Отметим, что принцип равноправия предполагает не только отказ от необоснованных ограничений прав иностранных граждан, но и запрет на чрезмерное «заигрывание» с иностранными специалистами и инвесторами. К сожалению, такое иногда происходит в российских регионах, которые в борьбе за иностранные деньги предоставляют зарубежным компаниям большие льготы по сравнению с отечественным бизнесом. Ярким примером такой политики в Самарской области стало инвестиционное соглашение областного Правительства с компанией ИКЕЯ, ставшее достоянием гласности благодаря журналистскому расследованию [19]. К чему это может привести, ярко показывает пример европейских стран, в частности Франции. Иммиграционное законодательство этой страны предусматривает льготы и преимущества для предпринимателей-мигрантов, в результате чего, «в течение последних 25 лет иммигранты составляли более 7 % населения страны» [20]. Такое нарушение принципа равноправия также не отвечает конституционным требованиям.

ВЫВОДЫ

В целом отличие в правовом статусе иностранцев и россиян это исключение, а не правило, нормой является равноправие участников экономической жизни вне зависимости от национальности или страны происхождения капитала. Каждый случай ограничения прав иностранных граждан должен быть тщательно обоснован необходимостью защиты тех или иных конституционных ценностей. Для более точного решения конфликтов и коллизий в рассматриваемой сфере может быть

полезно такое направление как экономический анализ права. Его методологические подходы позволяют видеть за каждым из возможных решений казусной ситуации широкий спектр социальных интересов, что, в свою очередь, дает новые возможности для конституционно-правовой интерпретации сложных конфликтов в миграционной сфере.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Стаханова Е.Ю. Миграционная политика России – объект конституционно-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2009. 199 с.
2. Стаханова Е.Ю. К вопросу о становлении и развитии миграционной политики в России // Юридический аналитический журнал. 2007. № 1-2. С. 56–62.
3. Стаханова Е.Ю. Уроки исторического опыта Франции и миграционная политика современной России // Юридический аналитический журнал. 2007. № 3-4. С. 107–112.
4. Стаханова Е.Ю. Конституционные принципы политики России в сфере миграции и их развитие в текущем законодательстве // Конституционные чтения: межвузовский сборник научных трудов. Саратов: Поволж. акад. гос. службы, 2008. С. 223–227.
5. Стаханова Е.Ю. Правовые принципы регулирования миграционных процессов и проблемы их конституционно-правового закрепления в Российской Федерации // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: материалы международной научной конференции. М.: Моск. ун-т, 2008. С. 348–352.
6. Стаханова Е.Ю. Концептуальные основы миграционной политики в Российской Федерации // Аспирантский вестник Поволжья. 2008. № 5-6. С. 136–139.
7. Гаджиев Г.А. Цели, предмет и содержание курса «Право и экономика» // Бизнес, менеджмент и право. 2011. № 2. С. 8–15.
8. Гаджиев Г.А. Конституция как правовая основа современной экономики // Право и инвестиции. 2009. № 1. С. 26–27.
9. Познер Р. Экономический анализ права. Т. 1. СПб.: Экономическая школа, 2004. 522 с.
10. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ; ред. от 03.08.2018 // Российская газета. 2001. № 211-212.
11. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ; ред. от 03.08.2018 // Российская газета. 1997. № 12.
12. О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: Закон РФ от 11.03.1992 № 2487-1; ред. от 05.12.2017 // Российская газета. 1992. № 100.
13. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.1998 № 6-П // Собрание законодательства РФ. 1998. № 9. Ст. 1142.
14. Гаджиев Г.А. Защита основных экономических прав и свобод предпринимателей за рубежом и в Российской Федерации (опыт сравнительного исследования). М.: Манускрипт, 1995. 232 с.
15. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 8-П // Собрание законодательства РФ. 2004. № 18. Ст. 1833.
16. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.04.2003 № 6-П // Собрание законодательства РФ. 2003. № 17. Ст. 1657.
17. Указ Президента РФ от 29.04.1996 № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» // Российская газета. 1996. № 89.
18. Постановление Правительства РФ от 09.10.2009 № 808; ред. от 11.10.2011 // Российская газета. 2009. № 194.
19. ИКЕА забирает из областного бюджета льготами // Самарское обозрение. 2014. № 53. С. 10–11.
20. Fassman H., Munz R. European Migration in the Late Twentieth Century: Historical Patterns, Actual Trends and Social Implications. England: Brookfield, 1994. 287 p.

REFERENCES

1. Stakhanova E.Yu. *Migratsionnaya politika Rossii – obekt konstitutsionno-pravovogo regulirovaniya*. Dis. kand. jurid. nauk [Migration policy of Russia – an object of constitutional and legal regulation]. Samara, 2009. 199 p.
2. Stakhanova E.Yu. To the issue of formation and development of migration policy in Russia. *Yuridicheskii analiticheskii zhurnal*, 2007, no. 1-2, pp. 56–62.
3. Stakhanova E.Yu. The examples of historical experience of France and migration policy of modern Russia. *Yuridicheskii analiticheskii zhurnal*, 2007, no. 3-4, pp. 107–112.
4. Stakhanova E.Yu. Constitutional principles of the Russian policy in the sphere of migration and their development in the current legislation. *Konstitutsionnye chteniya: mezhvuzovskiy sbornik nauchnykh trudov*. Saratov, Povolzh. akad. gos. sluzhby Publ., 2008, pp. 223–227.
5. Stakhanova E.Yu. Legal principles of regulation of migration processes and the issues of their constitutional and legal confirmation in the Russian Federation. *Probely i defekty v konstitutsionnom prave i puti ikh ustraneniya: materialy mezhhdunarodnoy nauchnoy konferentsii*. Moscow, Mosk. un-t Publ., 2008, pp. 348–352.
6. Stakhanova E.Yu. Conceptual basis of the Russian federation migration policy. *Aspirantskiy vestnik Povolzhya*, 2008, no. 5-6, pp. 136–139.
7. Gadzhiev G.A. Objectives, subject and content of the course “Law and Economics”. *Biznes, menezhment i pravo*, 2011, no. 2, pp. 8–15.
8. Gadzhiev G.A. Constitution as the legal basis of current economics. *Pravo i investitsii*, 2009, no. 1, pp. 26–27.
9. Pozner R. *Ekonomicheskii analiz prava* [Economic Analysis of Law]. Sankt Petersburg, Ekonomicheskaya shkola Publ., 2004. Vol. 1, 522 p.
10. Land Code of the Russian Federation dated the 25th of October 2001 No.136-FZ: ed. 03.08.2018. *Rossiyskaya gazeta*, 2001, no. 211-212.
11. Air Code of the Russian Federation dated the 19th of March 1997 No.60-FZ: ed. 03.08.2018. *Rossiyskaya gazeta*, 1997, no. 12.
12. On Private Detective and Security Activity in the Russian Federation: Law of the RF dated the 11th of March 1992 No.2487-1: ed. 05.12.2017. *Rossiyskaya gazeta*, 1992, no. 100.

13. The RF Constitutional Court Ruling dated the 17th of February 1998 No.6-P *Sobranie zakonodatelstva RF*, 1998, no. 9, st. 1142.
14. Gadzhiev G.A. *Zashchita osnovnykh ekonomicheskikh prav i svobod predprinimateley za rubezhom i v Rossiyskoy Federatsii (opyt sravnitel'nogo issledovaniya)* [The defense of principal economic rights and liberties of business owners abroad and in the Russian Federation (the experience of comparative study)]. Moscow, Manuscript Publ., 1995. 232 p.
15. The RF Constitutional Court Ruling dated the 23rd of April 2004 No.8-P. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2004, no. 18, st. 1833.
16. The RF Constitutional Court Ruling dated the 21st of April 2003 No.6-P. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2003, no. 17, st. 1657.
17. The Decree of the RF President dated the 29th of April 1996 No.608 “On the National Strategies of Economic Security of the Russian Federation (in general provisions)”. *Rossiyskaya gazeta*, 1996, no. 89.
18. The RF Government Decree dated the 9th of October 2009 No.808: ed. 11.10.2011. *Rossiyskaya gazeta*, 2009, no. 194.
19. IKEA takes out from regional budget in bonuses. *Samarskoe obozrenie*, 2014, no. 53, pp. 10–11.
20. Fassman H., Munz R. *European Migration in the Late Twentieth Century: Historical Patterns, Actual Trends and Social Implications*. England, Brookfield Publ., 1994. 287 p.

THE PROBLEM OF INTERRELATION OF ECONOMIC RIGHTS OF RUSSIAN AND FOREIGN CITIZENS

© 2018

I.V. Ruzanov, General Director

ANO “Center of Research of the Problems of Interaction of State, Society and Personality”, Samara (Russia)

Keywords: labor migration; legal equality; economic analysis of law; efficiency; economic rights; conflict of interests; limitation of rights; law and economy.

Abstract: The paper considers the issue of constitutional and legal objectives for the allowance of competitiveness of labor rights of the Russian citizens and migrants. It is stated that under the general rule, by virtue of mandatory requirements of the Constitution, the Russian citizens and foreign persons are equal in legal status. The exceptions are possible in respect to the political rights only. However, the analysis of Russian legislation shows that the economic rights slightly related to the specificity of interrelations of the state and a citizen become often an object of limitation. The specified circumstance requires the development of methodological tools allowing estimating the reasonability of limitation in each individual case. The task set is solved with the help of theoretical approaches accepted within the discipline “Economic analysis of law”. When analyzing any conflict of interests, it is necessary to understand clearly the whole volume of social values standing behind each of them. From this point of view, that which seems to be the limitation of labor rights of citizens of foreign states may actually prove to be the limitation of a wide range of legal interests of the Russian citizens. Thus, when solving the issue of the limitation of economic rights of foreign citizens in favor of the Russians, it is necessary to take into account both the economic aspects themselves and the wide range of other values.

As a whole, the paper states that the differences in the volume of rights of the Russians and foreign citizens are an exception and not a rule and, evidently the migration legislation of the Russian Federation should be lightened.