



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 35-КАД23-2-К2

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

26 июля 2023 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Горчаковой Е.В. и Кузьмичева С.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Правительства Тверской области на решение Заволжского районного суда г. Твери от 6 мая 2022 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Тверского областного суда от 3 августа 2022 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 14 декабря 2022 года по административному делу № 2а-658/2022 по административному иску заместителя прокурора Тверской области, поданному в защиту интересов субъекта Российской Федерации, о признании незаконным решения от 27 декабря 2021 года Управления по вопросам миграции Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Тверской области (далее - УМВД России по Тверской области) от 27 декабря 2021 года о выдаче патента для осуществления трудовой деятельности.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителей Правительства Тверской области и Губернатора Тверской области Цветковой М.А, Суязовой А.В., представителя административного истца прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., поддержавших доводы кассационной жалобы, представителя УМВД России по Тверской области Ивашечкиной С.В., считающей доводы кассационной жалобы правильными, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

гражданин Республики Узбекистан Сотволдиев У.Х. 17 декабря 2021 года обратился в Управление по вопросам миграции УМВД России по Тверской области (далее – Управление) с заявлением об оформлении патента на работу по профессии помощник по хозяйству, который был оформлен на основании решения уполномоченного органа от 27 декабря 2021 года.

Заместитель прокурора Тверской области обратился в суд с административным иском в защиту интересов субъекта Российской Федерации о признании незаконным этого решения, как не соответствующего положениям федерального и регионального законодательства, указав, что при обращении в уполномоченный орган с заявлением о выдаче патента Сотволдиев У.Х. сообщил заведомо ложные сведения о своём намерении работать помощником по хозяйству у физического лица, получение патента направлено на легализацию нахождения на территории Российской Федерации и не связано с выполнением какой-либо трудовой функции, что противоречит положениям Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее - Закон № 115-ФЗ) и постановлению Губернатора Тверской области от 29 декабря 2020 года № 194-пг, утвердившему на 2021 год Перечень отдельных видов экономической деятельности, по которым устанавливается запрет на привлечение хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории Тверской области, иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов (далее - Постановление от 29 декабря 2020 года).

К участию в деле в качестве заинтересованного лица привлечён Губернатор Тверской области, возглавляющий Правительство области.

Решением Заволжского районного суда г. Твери от 6 мая 2022 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Тверского областного суда от 3 августа 2022 года и кассационным определением судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 14 декабря 2022 года, отказано в удовлетворении административного иска.

В кассационной жалобе, поступившей в Верховный Суд Российской Федерации, Правительство Тверской области просит отменить названные судебные акты, как незаконные, принять новое решение об удовлетворении административного иска.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2023 года дело истребовано, определением от 22 июня 2023 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Такие нарушения судами допущены.

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции, с позицией которого согласились суды апелляционной и кассационной инстанций, сослался на отсутствие доказательств предоставления иностранным гражданином поддельных либо подложных документов, сообщения заведомо ложных сведений при подаче заявления об оформлении патента, сделал вывод, что запреты, установленные в пункте 6 статьи 18¹ Закона № 115-ФЗ и Постановлении от 29 декабря 2020 года, не распространяются на работодателя - физическое лицо, привлекающее иностранного гражданина к труду, не связанному с осуществлением работодателем предпринимательской деятельности.

Между тем судами не учтены следующие обстоятельства.

Закон № 115-ФЗ определяет правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, а также регулирует отношения между иностранными гражданами, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов, с другой стороны, возникающие в том числе в связи с осуществлением иностранными гражданами на территории Российской Федерации трудовой, предпринимательской и иной деятельности (статья 1).

Согласно абзацу семнадцатому пункта 1 статьи 2 названного закона патент - это документ, подтверждающий в соответствии с данным законом право иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, за исключением отдельных категорий иностранных граждан в случаях, предусмотренных этим законом, на временное осуществление на территории субъекта Российской Федерации трудовой деятельности (далее – патент).

Пунктом 2 статьи 13 поименованного закона определено, что работодателем является физическое или юридическое лицо, получившее в установленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников (за исключением случаев, предусмотренных указанной статьёй) и использующее труд иностранных работников на основании заключённых с ними трудовых договоров.

В силу абзаца второго пункта 1 статьи 13³ Закона № 115-ФЗ работодатели или заказчики работ (услуг), являющиеся гражданами Российской Федерации, имеют право привлекать к трудовой деятельности для обеспечения личных, домашних и иных подобных нужд, не связанных с осуществлением работодателем или заказчиком работ (услуг)

предпринимательской деятельности, иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и достигших возраста восемнадцати лет, при наличии у каждого иностранного гражданина патента, выданного в соответствии с указанным законом.

В случае принятия высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) решения о необходимости указывать в патенте, выдаваемом иностранному гражданину, профессии (специальности, должности, вида трудовой деятельности) иностранный гражданин не вправе осуществлять на территории данного субъекта Российской Федерации трудовую деятельность по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), которая не указана в патенте (абзац второй пункта 16 статьи 13 Закона № 115-ФЗ).

Губернатором Тверской области такое решение принято: постановлением от 29 декабря 2014 года № 202-пг «Об указании в патенте, выдаваемом на территории Тверской области на осуществление трудовой деятельности, профессии (специальности, должности, вида трудовой деятельности) иностранного гражданина» установлена обязанность указывать в патенте профессию (специальность, должность, вид трудовой деятельности) иностранного гражданина (пункт 1).

В заявлении об оформлении патента Сотволдиевым У.Х. указано, что осуществление им трудовой деятельности планируется по профессии «помощник по хозяйству»; аналогичные сведения содержатся в срочном трудовом договоре от 26 января 2022 года № 4-ФЛ.

Законом № 115-ФЗ высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) предоставлено право ежегодно с учётом региональных особенностей рынка труда и необходимости в приоритетном порядке трудоустройства граждан Российской Федерации устанавливать запрет на привлечение хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории субъекта Российской Федерации, иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, по отдельным видам экономической деятельности (пункт 6 статьи 18¹).

Обосновывая невозможность применения к работодателю - физическому лицу запрета, установленного на основании приведённой федеральной нормы, суд привёл положения пункта 5 статьи 4 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), согласно которым в данном законе под хозяйствующим субъектом понимается коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной

регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

Однако нормы поименованного закона распространяются на отношения, связанные с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции (часть 1 статьи 3).

Следовательно, к правоотношениям по выдаче патента иностранному гражданину не применяются дефиниции, содержащиеся в Законе о защите конкуренции.

При установлении актом субъекта Российской Федерации на основании пункта 6 статьи 18¹ Закона № 115-ФЗ запрета на привлечение хозяйствующими субъектами иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, такое ограничение распространяется на всех работодателей, в том числе физических лиц, привлекающих работников к трудовой деятельности для обеспечения личных, домашних и иных подобных нужд, не связанных с осуществлением работодателем или заказчиком работ (услуг) предпринимательской деятельности.

Иное толкование необоснованно ограничивает применение соответствующего запрета на привлечение иностранных работников исходя из региональных особенностей рынка труда и необходимости в приоритетном трудоустройстве граждан Российской Федерации, а также может приводить к злоупотреблениям со стороны работодателей - физических лиц и принимаемых ими на работу иностранных граждан и нарушению интересов Российской Федерации в сфере миграционного учёта.

В материалах дела имеется письмо УМВД России по Тверской области от 24 июля 2017 года № 30/2/14168, в котором сообщается о том, что массовое привлечение иностранных граждан на основании патента по профессии «помощник по хозяйству» осуществляется одними и теми же работодателями (физическими лицами) по фиктивным трудовым договорам, то есть иностранные граждане оформляют патент не для осуществления трудовой деятельности, а для законного нахождения на территории области.

Отсутствие в Тверской области потребности в привлечении иностранных работников в категории «помощник по хозяйству» в период оформления спорного патента подтверждается информацией Главного управления по труду и занятости населения в Тверской области о том, что в 2017-2021 годах потребность работодателей - физических лиц в работниках в сфере деятельности домашних хозяйств минимальна и возможно замещение иностранных работников российскими гражданами в полном объёме.

Учитывая региональные особенности рынка труда и необходимость в приоритетном порядке трудоустройства граждан России, Постановлением от 29 декабря 2020 года установлен запрет на привлечение хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории Тверской области, иностранных граждан, работающих на основании патентов, к деятельности домашних хозяйств с наёмными работниками (код 97).

Общероссийским классификатором видов экономической деятельности ОК 029-2014, утвержденным приказом Росстандарта от 31 января 2014 года № 14-ст (далее - ОКВЭД), кодом 97 обозначена «деятельность домашних хозяйств с наёмными работниками». Эта группировка включает деятельность домашних хозяйств как работодателей для домашнего персонала, такого как горничные, повара, официанты, слуги, дворецкие, прачки, садовники, привратники, конюхи, шофёры, сторожа, гувернантки, приходящие няни, домашние преподаватели, секретари и т.д.

К коду 98 ОКВЭД отнесена недифференцированная деятельность частных домашних хозяйств по производству товаров и предоставлению услуг для собственного потребления. К данной группировке домашние хозяйства следует относить только в случае невозможности идентифицировать первичную деятельность домашних хозяйств.

В обжалуемых судебных актах указано, что трудовая деятельность иностранного гражданина в качестве помощника по хозяйству может быть отнесена как к коду 97 (запрет на привлечение по которому установлен Постановлением от 29 декабря 2020 года), так и к коду 98 ОКВЭД (на момент возникновения спорных правоотношений запрет отсутствовал).

Между тем судами не учтено, что привлечение наёмных работников (в том числе и помощников по хозяйству) не отвечает целям деятельности, предусмотренным для кода 98 ОКВЭД и не связанным с помощью по хозяйству.

Из положений подпункта 2 пункта 22 статьи 13 и подпункта 4 пункта 9 статьи 18 Закона № 115-ФЗ в их системном единстве следует, что патент иностранному гражданину не выдаётся и не переоформляется в случае, если данный иностранный гражданин представил поддельные или подложные документы либо сообщил о себе заведомо ложные сведения.

Исходя из приведённого выше правового регулирования иностранный гражданин в период действия Постановления от 29 декабря 2020 года, устанавливающего запреты для иностранных граждан осуществлять конкретные виды трудовой деятельности, не мог быть принят на работу по профессии «помощник по хозяйству» на территории Тверской области, следовательно, Сотволдиеву У.Х. неправомерно оформлен патент по его заявлению на осуществление такой трудовой деятельности.

При рассмотрении настоящего административного дела судами неправильно применены нормы материального права, что повлекло принятие незаконных судебных актов, без отмены которых невозможно восстановить охраняемые законом публичные интересы.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев кассационную жалобу, вправе отменить судебные акты суда первой, апелляционной и кассационной инстанции и принять новое решение, не передавая административное дело на новое рассмотрение, если допущена ошибка в применении и (или) толковании норм материального права (пункт 5 части 1 статьи 329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

С учётом изложенного Судебная коллегия считает необходимым отменить обжалуемые судебное решение, апелляционное и кассационное определения и принять решение об удовлетворении административного иска.

Руководствуясь статьями 327, 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Заволжского районного суда г. Твери от 6 мая 2022 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Тверского областного суда от 3 августа 2022 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 14 декабря 2022 года отменить и принять новое решение об удовлетворении административного иска заместителя прокурора Тверской области, поданного в защиту интересов субъекта Российской Федерации.

Признать незаконным решение Управления по вопросам миграции УМВД России по Тверской области о выдаче Сотволдиеву Улугбеку Хошимжоновичу, гражданину Республики Узбекистан, патента для осуществления трудовой деятельности по профессии помощник по хозяйству у физических лиц.

Председательствующий

Судьи