

ТРУДЯЩИЕСЯ-МИГРАНТЫ КАК СУБЪЕКТЫ МИГРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНТЕГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

Аннотация. В свете вызовов миграции, с которыми сталкивается современная Россия, государственные службы и общество пока мало уделяют внимания важнейшей задаче интеграции мигрантов в принимающей стране. Статья посвящена анализу особенностей правового регулирования интеграции трудящихся мигрантов в Российской Федерации. Авторы статьи приходят к выводу, что в России идет постепенное развитие правовой основы определения статуса иностранного работника, устанавливаются принципы его взаимоотношений с государством и работодателем (заказчиком) его работ и услуг. Вместе с тем отсутствует системный подход к регулированию данных отношений, что существенно препятствует интеграции иностранных работников в российский рынок труда.

Ключевые слова: интеграция, трудящиеся-мигранты, миграция, трудовая миграция, миграционная политика, толерантность, ксенофобия.

Abstract. In the light of migration challenges faced by modern Russia, public services and the society still do not pay much attention to the major problem of migrants integration in the host country. The article is devoted to the analysis of legal regulation features of integration of working migrants in the Russian Federation. The authors come to a conclusion that there is a gradual development of law bases for foreign worker status definition, and the principles of its mutual relations with the state and the employer are being established. At the same time there is a lack of system approach to regulation of the given relations that essentially interferes with foreign workers integration into the Russian labor market.

Key words: integration, working migrants, migration, labor migration, the migratory policy, tolerance, xenophobia.

В свете вызовов миграции, с которыми сталкивается современная Россия, государственные службы и общество пока мало уделяют внимания важнейшей задаче интеграции мигрантов в принимающей стране. Принятие мультикультурной интеграционной модели государством означает, что оно открыто для иноэтничных мигрантов и берет на себя создание условий для их интеграции [1].

Как отмечалось на заседании Совета безопасности РФ, миграционная и демографическая ситуация в стране диктует необходимость принятия взвешенных мер для масштабного привлечения иностранной рабочей силы в целом в экономику России [2], поскольку миграция во всем мире уже стала элементом экономики, так как представляет собой трудовые ресурсы [3].

Но для того чтобы эффективно регулировать внешние трудовые миграции, что, безусловно, необходимо по ряду экономических, социальных причин, следует как минимум отдавать себе отчет не только в том, что мы знаем, но и в том, какими необходимыми представлениями не обладаем сегодня. Необходимо знать не только валовые масштабы трудовых миграций, но и ареалы их формирования, территории вселения, сферы занятости, конкурен-

¹ Статья выполнена по гранту РГНФ 11-03-00748а.

тоспособность на разных рынках труда, социально-демографический, квалификационный и этнический состав трудовых мигрантов, их мотивацию, адаптационные установки и взаимоотношения с принимающим населением, сетевые связи, коммуникации и др. Существующая система иммиграционного контроля не позволяет получить четкие ответы на эти и многие другие вопросы. Кроме того, целый комплекс методических проблем возникает при сепарации трудовых мигрантов от иностранных резидентов, выделении среди незаконных мигрантов занятых и не занятых трудовой деятельностью, анализе их правового положения.

В российском законодательстве отсутствует специальный законодательный акт, который бы регулировал положение и права трудящихся мигрантов. В Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [4] (далее – Закон) заложены лишь основы института трудовой миграции в России. В Законе регламентируется порядок участия иностранных граждан в трудовых отношениях на территории Российской Федерации (ст. 13, 18). Согласно Закону иностранный гражданин или лицо без гражданства может выступать субъектом трудовых правоотношений в России лишь при условии обращения работодателя в соответствующий государственный орган за разрешением использовать труд мигрантов. Например, в ходе социологического опроса работодателей в Самарской области задавались вопросы относительно оценки новых процедур получения разрешения на работу для иностранных работников в России, вступивших в силу с 15 января 2007 г. Оказалось, что подавляющее большинство (более 88 %) работодателей самостоятельно подают документы в территориальные органы ФМС России. Только 1/8 (около 12 %) обращаются к посредникам – фирмам и частным лицам, готовым за плату оказать помощь в подготовке и подаче документов. Работодатели тратят на оформление иностранных работников очень много времени: более 40 % – от 16 до 30 дней, порядка 13 % – от 31 до 45 дней, около 9 % – более 45 дней. Лишь около 18 % опрошенных работодателей потратили на получение разрешений до 15 дней [5].

Таким образом, Закон частично ограничивает правосубъектности мигранта и противоречит принципу сохранения «национального режима» для иностранцев, что не способствует эффективной интеграции мигрантов в российское правовое пространство.

Если проанализировать Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», то можно выделить в нем нормы, явно ограничивающие свободу передвижения работника-мигранта (п. 2 ст. 11, п. 5 ст. 13, п. 2 ст. 18). Нормы указанных статей «привязывают» мигранта к работодателю и способствуют тому, что мигрант попадает в полную зависимость от него. В частности, мигрант лишается возможности сменить место работы, найти для себя более подходящие условия труда, выбрать более выгодную и отвечающую его квалификации работу и т.д. Благодаря этому, создаются предпосылки для применения работодателями дискриминационных практик как с точки зрения трудовых, так и межличностных отношений [6]. Кроме того, это противоречит конституционным принципам свободы труда (ст. 37) и свободы каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, передвигаться и выбирать место пребывания и жительства (ст. 27) и фактически способствует исключению трудовых отношений из легального поля.

Пробелы в понимании процессов трудовой миграции особенно явно проявляются в используемом понятийном аппарате. Бедность терминологии, используемой в отечественной литературе, особо видна на фоне проработанности дефиниций в англоязычной литературе: нет адекватных русскоязычных аналогов терминам *migrant worker in an irregular situation (undocumented migrant)*, *undocumented alien*; отсутствует четкое разграничение разных категорий заработков мигрантов: *compensation of employees*, *workers remittances*, *personal remittances* (включая другие текущие трансферты, в том числе между домохозяйствами), *total remittances (personal remittances* плюс другие трансферты, включая доходы от лотереи, социальную помощь, государственную помощь), *migrants' transfers*. В последнее время сужается применение термина «незаконная миграция» (*illegal migration*), отдается предпочтение *irregular migration*, что обусловлено тенденцией ограничения использования термина *illegal migration* применительно к контрабанде мигрантов и торговле людьми [7].

Как отмечают Н. Гладков и Ю. Гефтер, «определенная сложность в регулировании правового положения иностранных граждан в сфере труда на территории РФ заключается в том, что в законодательстве РФ нет определения понятия “трудящийся-мигрант”» [8].

До настоящего времени не существует юридически устоявшихся понятий «мигрант» и «трудящийся-мигрант». В действующих правовых актах России употребляется только термин «иностранцы», «беженцы», «перемещенные лица». Российская Федерация вступила в третье тысячелетие, не имея обоснованной государственной миграционной политики и соответствующей правовой базы. Вопрос на уровне страны остается неурегулированным. Б. А. Асриян справедливо отмечает, что понятие «иностранный работник» не распространяется на индивидуальных предпринимателей [9]. Хотелось бы также отметить, что из существующего определения ясно следует, что понятие «иностранный работник» не распространяется на иностранных граждан, временно или постоянно проживающих в РФ. Способствует ли все это интеграции трудовых мигрантов в российский социум? Ответ на данный вопрос, по нашему мнению, очевиден.

Между РФ и преимущественно странами бывшего СССР, а также некоторыми иными государствами был заключен целый ряд двусторонних договоров о сотрудничестве в области трудовой миграции. На 2007 г. вступили в силу договоры РФ с Таджикистаном, КНР, Республикой Польша, Литовской Республикой, Республикой Армения, Республикой Молдова, Украиной, Киргизской Республикой, Словацкой Республикой, Социалистической Республикой Вьетнам. Эти международные договоры также несколько по-разному трактуют понятие «трудящийся-мигрант».

Следует отметить, что как международными конвенциями, так и двусторонними договорами РФ из круга трудящихся-мигрантов исключаются лица отдельных профессий (лица свободных профессий, моряки и т.д., беженцы и вынужденные переселенцы и (или) иные категории лиц).

В Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [4] предлагается следующее определение понятия «иностранный работник»: «иностранный работник – иностранный гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации и осуществляющий в установленном порядке трудовую деятельность». Определение, предлагаемое в

законе, представляет собой своеобразное толкование понятия «трудоустроенный-мигрант», однако сужает понятие «иностранный работник» до понятия легально занятого мигранта, что в сочетании с отсутствием определения нелегального мигранта ведет к появлению группы людей с неопределенным статусом.

В документах Европейского союза (далее – ЕС) употребляется термин «работник-мигрант», раскрываемый в ст. 1 Регламента ЕС 1612/68 от 15 октября 1968 г. (далее – Регламент 1612/68) как «лицо, работающее по найму и имеющее гражданство другого государства-члена». Создающие прецедентное право ЕС решения Суда Европейских сообществ дополнили указанное выше понятие рядом характеристик:

- 1) это лицо должно осуществлять в течение определенного времени работу, за которую предполагается прямое или косвенное вознаграждение;
- 2) это лицо должно осуществлять реальную и эффективную деятельность, независимо от условий (заработной платы или рабочего времени);
- 3) понятием «работник-мигрант» охватываются также лица, прекратившие трудовую деятельность и оставшиеся на территории государства-члена с целью поиска новой работы, т.е. получившие статус безработного [10].

По нашему мнению, определение, данное в Конвенции ООН 1990 г., представляется наиболее адекватным. Аналогичный вывод можно сделать исходя из анализа текста Рекомендации № 100 о защите трудящихся-мигрантов в слаборазвитых странах и территориях [11], который предлагает распространять термин «трудоустроенный-мигрант» одинаково как на трудящегося, уже поступившего на работу, так и на трудящегося, ищущего работу или собирающегося начать работу, о которой он уже договорился, независимо от того, принял ли он просто предложение поступить на работу или заключил трудовой договор. Этот термин означает также любого трудящегося, возвращающегося временно или окончательно во время или после периода работы (в российских источниках подобных уточнений не встречается).

Чтобы исключить возможность искажения смысла Конвенции, существует понятие «нелегальная миграция». Важно заметить, что предусматриваются в Конвенции не только меры по пресечению нелегальной миграции, но и меры минимальной защиты мигрантов, находящихся или получивших работу без законных на то оснований на территории государства иного, чем государство их гражданства.

Анализируя документы, регулирующие миграцию, выработанные в рамках Международной организации труда (МОТ), стоит отметить, что сфера их применения определяется главным образом полномочиями, признаваемыми за организацией, которые состоят в защите прав и свобод трудящихся. Другими словами, данные акты прежде всего относятся к работникам-мигрантам, в противопоставление мигрантам вообще.

Положения конвенций и рекомендаций применяются к беженцам и перемещенным лицам лишь постольку, поскольку они будут вовлечены в трудовые отношения вне страны их постоянного места жительства. Стоит подчеркнуть, что Конвенция регулирует трудовую миграцию международного характера и не относится к миграции в пределах одного государства. По смыслу части II Конвенции № 143 термин «трудоустроенный-мигрант» включает всякое лицо, допускаемое в соответствии с законом в качестве трудящегося-мигранта.

Таким образом, во-первых, основополагающими критериями для отнесения лица к категории «трудоустроенный-мигрант» должны служить: отсутствие гражданства РФ, факт допуска в РФ для осуществления трудовой деятельности и фактическое ее осуществление, вне зависимости от того, выполняется ли работа по трудовому договору или гражданско-правовому контракту. Из этого можно заключить, что понятие «трудоустроенный-мигрант» должно распространяться и на лиц, работающих по гражданско-правовым договорам.

Во-вторых, не следует разделять категории работников-мигрантов по российскому законодательству и трудоустроенных-мигрантов по нормам международного права. Целесообразно ввести единое понятие «трудоустроенный-мигрант», которое соответствовало бы основным подходам в международном праве. Это способствовало бы единообразному пониманию категории трудоустроенных-мигрантов в отечественном законодательстве, а также более полной защите этих субъектов миграции.

В-третьих, нельзя сводить проблему регулирования прав трудоустроенных-мигрантов только к выделению лиц, работающих по трудовым договорам, необходимо распространить понятие «трудоустроенный-мигрант» и на работников, временно проживающих в РФ.

Анализ правового статуса иностранных работников в целом свидетельствует, что в России идет постепенное развитие правовой основы определения этого статуса, устанавливаются принципы взаимоотношений иностранного работника с государством и работодателем (заказчиком) его работ и услуг. Вместе с тем отсутствует системный подход к регулированию данных отношений, что существенно препятствует интеграции иностранных работников в российский рынок труда. Практика применения Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» свидетельствует о необходимости уточнения и конкретизации его положений. В частности, предмет регулирования Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» не позволяет обеспечить (в необходимом объеме) правовой статус иностранных работников. Нередки случаи, когда имеющиеся пробелы законодательного регулирования восполняются нормами подзаконных правовых актов¹. Однако, поскольку речь идет о правах человека, это не вполне соответствует характеру и содержанию норм, требующих законодательного уровня регламентации. Наиболее оправданной мерой в данном случае была бы разработка и принятие отдельной главы Трудового кодекса РФ, определяющей особенности трудовых отношений с иностранными работниками [12].

Другим способом решения данной проблемы могло бы стать принятие специального федерального закона, предметом регулирования которого было бы исключительно правовое регулирование привлечения и использования иностранной рабочей силы как самостоятельной категории мигрантов. Комплекс норм данного закона позволил бы обеспечить регламентацию правового статуса иностранных работников в Российской Федерации [13].

¹ Например, значительный объем подобных норм содержится в Постановлении Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 681 «О порядке выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации».

Среди других, более частных, проблем определения правового статуса иностранных работников требует решения такая, как разработка типовых форм трудового договора с учетом особенностей иностранных работников – граждан ряда стран, с которыми заключены межправительственные соглашения о регулировании временной трудовой деятельности иностранных граждан. Казалось бы, введение уведомительного порядка миграционного учета трудовых мигрантов и возможность личного получения разрешений на работу, согласно нормам Федеральных законов № 109 и № 110-ФЗ, должно было упростить перемещение на территорию РФ из стран СНГ. Такой порядок ориентирован прежде всего на грамотные действия самих мигрантов. Учитывая их общий образовательный уровень и преобладание установок работодателей на неквалифицированный труд, можно предположить активное участие посредников в процессе легализации. Как правило, иностранные трудовые мигранты добровольно передают эти функции так называемым «бригадирам», которые и вербуют их на местах, и обеспечивают въезд в РФ, и устраивают на рабочем месте. При этих условиях преобладает частная сторона трудовых правоотношений, которая остается вне поля зрения сотрудничающих государств, и, соответственно, повышается риск незаконной миграции.

Значительная часть трудовых отношений, в которые вступают мигранты, не имеет договорного оформления. При этом, как показали исследования [14–16], мигрантская занятость встраивается в самые неформальные и теневые секторы экономики, что делает работников более уязвимыми, снижает возможности их социальной защиты, увеличивает социальную напряженность.

Одной из необходимых мер, по нашему мнению, является введение в российское законодательство нормы, разрешающей иностранному работнику продолжить свою трудовую деятельность на территории Российской Федерации в пределах срока действия разрешения, если увольнение происходит по не зависящим от него причинам. В настоящее время перевод иностранного работника от одного работодателя к другому законодательством не допускается. Введение указанной нормы позволило бы, кроме того, обеспечить реализацию межправительственных соглашений, которые предусматривают перевод работника к другому работодателю, т.е. изменение места работы при условии письменного согласия иностранного работника.

Остается нерешенным и вопрос о легализации иностранного гражданина, находящегося на территории Российской Федерации, до передачи ему работодателем разрешения на работу. Как известно, срок рассмотрения заявления составляет до 1,5 месяца, однако никаких других документов, позволяющих иностранному гражданину, еще не получившему разрешение на работу, легализовать свое нахождение на территории Российской Федерации, в настоящее время не предусмотрено.

Немаловажной является проблема, связанная с отношением к мигрантам в обществе и борьбой с ксенофобией. Проведенные Международной организацией по миграции исследования по пяти административным регионам России выявили крайне высокий уровень мигрантофобии среди местного населения – «отрицательного» или «резко отрицательного» отношения к мигрантам. При этом показательно, что наблюдается явная тенденция к ее росту [17].

Помимо крайних форм физического насилия и правовой дискриминации в отношении к мигрантам вообще и трудящимся-мигрантам в частности,

широко распространены негативные поведенческие реакции, выражающиеся в презрении, оскорблениях, насмешках, употреблении унижительных и бранных выражений, брезгливости. Ксенофобия и экстремизм в ряде регионов России с преимущественным сосредоточением иноэтнических мигрантов проявляются не только на бытовом уровне, среди принимающего местного населения, но и на государственном. Логика культурного консерватизма нередко входит в противоречие с логикой прав человека [6, с. 238].

Местное население, как правило, настороженно относится к этносоциальным общинам мигрантов, воспринимая их как обособленное, чуждое и несущее потенциальную опасность сообществу («занимают наши рабочие места», «насаждают чужую культуру», «разлагают молодежь» и т.п.). Растущая конкуренция на рынке труда, обострение социального неравенства и сложная социально-демографическая ситуация – все это усиливает мигрантофобию. Дискриминационная практика всегда деперсонифицирована. Бытующее еще с советских времен негативное отношение к «торгашам» переносится на мигрантов, в частности на выходцев с Кавказа, которые традиционно занимаются мелким бизнесом, торговлей на рынках и т.п. В сознании людей укоренилось представление о мигрантах как о рабочей силе, которую можно и должно использовать на самых тяжелых, грязных и трудоемких работах [6, с. 239].

Формирование толерантности – двусторонний процесс. Мигрантские общины, в свою очередь, также должны учиться толерантности, культуре общения, проявлять лояльность, демонстрировать местному населению то положительное, что они привносят собой в развитие общества. Помочь им в этом – прямая обязанность принимающего сообщества. Само население России за прошедшее десятилетие также не смогло интегрироваться в новых этнических условиях и принять возросшее расовое и культурное многообразие своей страны. Об отношении к мигрантам в российском обществе свидетельствует и тот факт, что политические партии неохотно идут на сотрудничество с переселенческими организациями в регионах России¹.

Эти и другие нерешенные проблемы, касающиеся определения правового статуса иностранных работников, препятствуют легализации иностранных граждан, в числе которых самый большой процент составляют трудовые мигранты и их интеграции в правовое пространство Российской Федерации.

Четкое определение государственных стандартов обеспечения прав иностранных работников позволит установить прозрачные механизмы контроля за их обеспечением, будет препятствовать развитию нелегальной миграции в Российской Федерации и привлечению иностранных работников, так необходимых для Российской Федерации в существующей на сегодняшний день социально-экономической обстановке. Задача любого демократического общества и государства – не только России – состоит сегодня в осуществлении политики цивилизованного сосуществования, создании атмосферы толерантности в обществе, принятии комплекса мер по профилактике и пресечению проявлений крайних форм расовой, этнической, кон-

¹ Исключение составляет лишь город Борисоглебск Воронежской области, где компактно проживающие тысячи вынужденных переселенцев активно участвуют в избирательных кампаниях. Их кандидаты побеждали на выборах и в городской совет, и в Государственную думу.

фессиональной и прочей нетерпимости и ксенофобии. Толерантность должна стать важнейшим элементом системы укрепления межнациональных отношений, одним из принципов государственной национальной и миграционной политики, характеризующихся согласием, сотрудничеством, ненасилием, уважительным отношением людей различной этнической принадлежности друг к другу.

Список литературы

1. **Щедрина, О. В.** Возможна ли мультикультурная модель интеграции мигрантов в России? / О. В. Щедрина. – URL: http://www.isras.ru/File/Socis/2004-11/shchedrina_multicultural.pdf
2. Время жить в России. Из выступления Владимира Путина на Совете безопасности // Российская газета. – 2005. – 18 марта.
3. **Велетминский, И.** С видом на жительство. Министр регионального развития Владимир Яковлев: России без мигрантов никак не обойтись / И. Велетминский // Российская газета. – 2005. – 23 апреля.
4. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.
5. **Рязанцев, С.** Трудовая миграция в России в условиях интеграции в ЕврАзЭС / С. Рязанцев // Экономический портал. – URL: <http://institutions.com/general/1060-trudovaya-migraciya-v-rossii.html>
6. Права человека и процессы глобализации современного мира / отв. ред. Е. А. Лукашева. – М. : Норма, 2007. – С. 235.
7. **Мукомель, В. И.** Миграционная политика России: Постсоветские контексты / В. И. Мукомель ; Ин-т социологии РАН. – М. : Диполь-Т, 2005. – С. 193.
8. **Гладков, Н.** Различие понятий «иностранный работник» и «трудящийся-мигрант» / Н. Гладков, Ю. Гефтер // Кадровик. Трудовое право для кадровика. – 2008. – № 1.
9. **Асриян, Б. А.** Социальные и трудовые права мигрантов в РФ : дис. ... канд. юр. наук / Асриян Б. А. – М., 2004. – С. 41.
10. Трудовое и социальное право Европейского союза: документы и материалы. – М., 2005. – С. 28.
11. Рекомендации Международной организации труда от 22.06.1955 г. № 100 «О защите трудящихся-мигрантов в слаборазвитых странах и территориях» // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919–1956. – Женева : Международное бюро труда, 1991. – Т. I. – С. 1124–1137.
12. **Нуртдинова, А. Ф.** Трудовое право: некоторые аспекты развития в современном обществе / А. Ф. Нуртдинова // СПС «КонсультантПлюс».
13. **Хабриева, Т. Я.** Миграционное право России: теория и практика / Т. Я. Хабриева. – М. : Юридическая фирма «КОНТРАКТ», 2008. – С. 117.
14. **Тюрюканова, Е.** Принудительный труд как результат нелегальной миграции и торговли людьми в России. – М., 2003. – С. 99.
15. **Рязанцев, С. В.** Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование / С. В. Рязанцев. – М. : Формула права, 2007. – С. 238.
16. **Балашова, Т. Н.** Миграция в современной России: конституционно-правовой анализ / Т. Н. Балашова. – Елец : ЕГУ им. И. А. Бунина, 2010. – С. 171.
17. Открытый форум МОМ. – 2009. – № 7.

Балашова Татьяна Николаевна

доктор юридических наук, доцент,
заведующая кафедрой гражданского
права, Елецкий государственный
университет им. И. Н. Бунина

E-mail: civi06@mail.ru

Balashova Tatiana Nikolayevna

Doctor of juridical sciences, associate
professor, head of sub-department
of civil law, Yelets State University
named after I. N. Bunin

Гошуляк Виталий Владимирович

доктор юридических наук, профессор,
декан юридического факультета,
Пензенский государственный
университет

E-mail: ufdec@pnzgu.ru

Goshulyak Vitaly Vladimirovich

Doctor of juridical sciences, professor,
dean of the faculty of law,
Penza State University

УДК 342

Балашова, Т. Н.

Трудящиеся-мигранты как субъекты миграции: особенности правового регулирования интеграции в Российской Федерации / Т. Н. Балашова, В. В. Гошуляк // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2011. – № 4 (20). – С. 29–37.