

ТРУД ИНОСТРАНЦЕВ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ (ОБЗОР НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ)

Краткая аннотация: обзор содержит выступления участников научно-практической конференции на тему “Труд иностранцев в России: проблемы и перспективы правового регулирования”, состоявшейся 19 апреля 2012 г. в Федеральном государственном бюджетном учреждении науки Института государства и права Российской академии наук.

В центре внимания участников конференции оказались как теоретические, так и практические вопросы правового регулирования труда иностранцев в России. Обсуждались такие проблемы, как правовые основы регулирования их труда, международные трудовые стандарты и защита прав трудовых мигрантов, практика привлечения и использования иностранной рабочей силы.

Annotation: Review contains reports of participants of the Research and practice conference “Work of Foreign Employees in the Russian Federation: Problems and Perspectives of Legal Regulation” took place in the Federal Budgetary Scientific Institution Institute of State and Law of the Russian Academy of Science on April 19, 2012.

Participants of the conference analyzed theoretical and practical issues of legal regulation of work of foreigners in Russia. Participants discussed such problems as legal grounds of regulation of employment of foreigners, international labor standards and protection of work of labor migrants, practice of employment and use of human resources.

Ключевые слова: труд иностранцев, трудовая миграция, квота, рынок труда, миграционная политика.

Key words: work of foreigners, labor migration, quota, employment market, migration policy.

В Институте государства и права РАН (далее – ИГП РАН) 19 апреля 2012 г. состоялась научно-практическая конференция на тему “Труд иностранцев в России: проблемы и перспективы правового регулирования”.

В работе конференции приняли участие научные сотрудники и преподаватели ведущих научных учреждений и вузов г. Москвы, других городов России, представители ряда комитетов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, специалисты в области миграции, негосударственные службы занятости, Международный альянс “Трудовая миграция”.

Заседание конференции проходило под председательством зав. сектором трудового права и права социального обеспечения ИГП РАН доктора юрид. наук, проф. Г.С. Скачковой, которая выступила с докладом “Правовые основы регулирования труда иностранцев в России”.

Внимание участников конференции было обращено на то, что во всем мире в условиях глобализации и расширения международных связей наблюдаются трансграничное перемещение и движение человеческих ресурсов, иначе говоря, трудовая миграция, что не обошло стороной и Россию. Миграционная и демографическая ситуация в стране диктует необходимость масштабного привлечения иностранной рабочей силы в целом в экономику России. Вместе с тем проведение эффективной миграционной политики требует в то же время соблюдения прав и законных интересов трудящихся-мигрантов с достижением при этом баланса между использованием национальных трудовых ресурсов и привлекаемой иностранной рабочей силой.

Отмечено, что правовое регулирование в Российской Федерации внешней трудовой миграции имеет прочную законодательную основу, базирующуюся прежде всего на общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах, являющихся в соответ-

ствии со ст. 15 Конституции РФ 1993 г. составной частью ее правовой системы. Есть и специальный федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” от 15 июля 2002 г., а также значительное число актов подзаконного характера, регулирующих трудовые отношения с участием иностранцев.

Особое внимание докладчик уделила произошедшим в последнее время изменениям в миграционном законодательстве России, имеющим своей целью более рациональное использование иностранной рабочей силы, повышение уровня социальной защищенности работников – трудовых мигрантов с одновременным уточнением правового статуса отдельных их категорий.

Однако, как справедливо сказано в п. 11 Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г., миграционное законодательство России не всегда и не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом. В свою очередь, и иные отрасли российского законодательства, в том числе и законодательство о труде, не всегда адекватно реагируют на необходимость законодательного решения тех вопросов, которые возникают, в частности, при регулировании трудовых отношений с участием иностранцев.

Прения по проблематике конференции проходили заинтересованно и полезно с точки зрения как анализа действующего законодательства, так и практики его применения. Возможность получить полное представление о состоявшейся дискуссии позволяют тексты выступлений некоторых ее участников.

Прения начались с выступления президента Фонда “Миграция. XXI век”) В.А. Поставнина. Он дал обстоятельную характеристику *правоприменительной практике*

в области привлечения и использования иностранной рабочей силы в РФ.

Докладчик отметил значительное увеличение в последние годы числа мигрантов в стране, хотя квота, как ни странно, например в Москве, становится все меньше и меньше. Обсуждался вопрос о регулировании в России трудовой миграции. Законодательство Российской Федерации по миграции постоянно меняется, в 90-х годах в стране еще не знали, что такое трудовая иммиграция. Поэтому просто скопировали законы Западной Германии, Канады, но особенно не понимали, как их применять, потому что мигрантов было очень мало, в основном это были беженцы и вынужденные переселенцы. И не заметили, как в 2000-е годы число мигрантов очень увеличилось.

Законы, взятые в качестве образца, не всегда соответствовали происходящему в России. Эти законы создавались в других странах естественным историческим путем, возникая из ситуаций, и предназначались для регулирования уже существующих процессов, создавая необходимые институты и механизмы. В России же взяли закон за основу, искусственно перенесли из другой правовой системы, не учитывая действия этих институтов, поэтому российские законы не работают.

В России государство регулирует трудовую миграцию и уже не справляется с этой ситуацией, хотя во всем мире решение таких вопросов уже давно передано на муниципальный и региональный уровни. Именно там определяют количество необходимых иммигрантов, проводят все процедуры с регистрацией и выдачей разрешений на работу с уплатой госпошлины и налогов в местный бюджет и т.д. На местном уровне определяют, нужны или нет иммигранты.

Наличие большого числа нелегальных мигрантов связано во многом с недостатками квотирования: квота никак не исчисляется. В свое время было предложено установить количество мигрантов – 6 млн. чел., но было решено все-таки изменить миграционное законодательство и попытаться сделать реальный механизм, позволяющий управлять иммиграционными потоками.

Однако существующая инфраструктура ФМС России оказалась не готова, чтобы принять и обработать такое количество обращений, поэтому стали обращаться к посредникам. В законе написано, что необходима личная явка для подачи документов и личная явка для их получения. Зачем вводить такие правила, когда заведомо известна невозможность их обеспечения? “Свои посредники” приносят разрешение, подача документов самим гражданином вызывает трудности и нет гарантий, что он получит требуемое, поэтому все равно придется обращаться к этому посреднику. Закон не исполняется, так как нет действующих институтов общественного контроля.

Закон о квотах очень гибок и предусматривает, что квотировать может каждый регион, можно по специальностям, по отраслям, по гражданству, а можно и не квотировать. Закон это тоже позволяет – федеральный центр устанавливает квоту каждому региону. Была проведена гигантская работа по изучению эффективности применения квоты, но квота каждый год одинаковая. Федеральный орган контролирует рынок труда только на 30%. Поэтому необходимо предоставить право регионам определять эту квоту. Но этого почему-то не происходит до сих пор. Квота в результате превратилась из регулятора рынка в его дестабилизатор.

А что в стране является регулятором? По идее, регулятором должно являться управление миграцией: виза – раз-

решение (не разрешение) на въезд; разрешение на работу; регистрация. Это – основные регуляторы, которые должны действовать, но ни один из них не действует должным образом, поскольку государство с его административным ресурсом с этой проблемой не справляется.

Мир живет в эпоху переселения народов. Доступны стали средства коммуникаций, передвижения, транспорта и Интернета – мощного двигателя иммиграции, который никак не учитывается. Говорят, что мигранты едут, потому что не могут найти работу, да люди же просто едут и перемещаются! Общась между собой по компьютеру, находят себе работу, а потом приезжают. Собственно говоря, им никто и не нужен. Помимо государства уже существует параллельная структура управления.

Рассмотрим проблему выдачи патента. Директор ФМС отметил, что будут выдаваться 2–3 млн. патентов в год, однако за первые полгода было выдано только 150 тыс. патентов. С начала вступления в силу соответствующего закона не оказалось бланков, но потом приступили к выдаче патентов. Теперь обязывают всех мигрантов для получения российского гражданства получить патент, а для разрешения на работу – тоже надо иметь патент.

Такое отношение в России к закону рождает и такое же отношение к нему со стороны иммигрантов: зачем им уважать эти законы, если россияне их сами не уважают? До сих пор так и не известно, сколько же человек получили патент, так как механизм контроля не предусмотрен.

Приглашение высококвалифицированных специалистов – тоже очень хорошая идея, но как это работает? Представитель организации приглашает высококвалифицированного специалиста, обещает ему заплатить, но потом заявляет, что проект не удался, и выясняется, что никаких денег иностранцу не заплатили...

В стране создан центральный банк данных учета иностранных граждан. Но и там происходят манипуляции: можно и без квот выдать разрешение на работу, а потом эти сведения убрать из базы данных. Даже на основании официального запроса невозможно получить из этого банка данных информацию о структуре занятости иммигрантов и их количестве. Возникает вопрос – зачем тогда существует центральный банк данных, в котором нет ничего секретного, но данные получить невозможно?

Очень много патентов получают в Чечне и Ингушетии. Стоит задуматься, а почему это происходит? Оказалось, что те же чеченцы, например, так как иначе они не могут приехать на родину из Казахстана, покупают патенты и тут живут. Как известно, Чечня и Ингушетия не входят пока в Программу переселения соотечественников и в ближайшее время это не планируется. Так вот найден выход – это осуществляется при получении патентов.

В заключение докладчик подчеркнул, что ситуация в России с иммиграцией критическая. Следует срочно менять подходы к миграционной политике и вообще всю ее инфраструктуру, учитывая интересы населения, предоставляя больше возможностей частным участникам рынка труда, понимая, что население от миграции должно выигрывать. Если же наоборот, то это опасно возникновением межнациональных конфликтов.

Доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения МГЮА им. О.Е. Кутафина, канд. юрид. наук Н.Л. Лютов обратил внимание на *перспективы гармонизации трудового законодательства стран ЕвразЭС с учетом опыта ЕС*.

По его мнению, если говорить о расширении Евроазиатского экономического союза на базе Таможенного союза, то сейчас Россия пытается объединяться сначала с Белоруссией, Казахстаном, со среднеазиатскими республиками, прежде всего с Киргизией, с расчетом в будущем на возможную интеграцию с Украиной, но пока в рамках трех государств. Интересно сравнить это с Европейским Союзом, который несколько раньше России прошел в этом направлении определенный путь, и у него есть достижения, но и серьезные ошибки.

Прежде всего, если говорить о негативном опыте Европейского Союза, обращает на себя внимание тот факт, что ЕС полнократно в свое время расширялся как миграционное объединение, пока в 2004 г. в разовом режиме интегрировал в себя сразу 10 восточно-европейских государств. Потом в 2007 г. он принял еще два государства – Болгарию и Румынию, более бедных с точки зрения ВВП на душу населения. При этом численность населения Европейского Союза в его узком составе до расширения в 2004 г. составляла около 400 млн. человек. В целом было интегрировано 100 млн. граждан ЕС.

Средний ВВП на душу населения старых государств-участников был около 40 тыс. долл. в год, у новых граждан ЕС – около 15 тыс. долл., т.е. почти в три раза меньше. Это не замедлило сказаться и на рынке труда, и на социальной обстановке и политике.

С правовой точки зрения сразу же возникли несколько интересных судебных дел, когда профсоюзы пытались в “старых” странах ЕС отстоять уже завоеванные социальные стандарты (в Скандинавии возникли резонансные дела между шведским профсоюзом и латвийским работодателем, между финским работодателем и международным профсоюзом). Проблема конфликта заключалась в том, что начался резкий взрывообразный миграционный поток работников из более бедных стран в более богатые. Причем, когда принято говорить о проблемах трудовой миграции в ЕС, обычно вспоминают про Францию и Германию, где была послевоенная миграция и существуют проблемы с живущими в Германии турками, а во Франции – с северными африканцами.

На самом деле это – проблема не трудовой миграции, а скорее социально-политических отношений, потому что социальные слои, будучи мигрантами во втором, третьем поколениях, юридически являются гражданами этих стран и чувствуют себя комфортно и уверенно, живя на пособие и устраивая время от времени беспорядки ...

Чисто миграционные проблемы вызваны переездом в более богатые страны выходцев из восточноевропейских стран. Сейчас основную низкоквалифицированную и низкооплачиваемую работу выполняют как раз работники из Болгарии, Румынии, Латвии, Литвы, Эстонии и т.д., т.е. тех стран, которые стали новыми членами ЕС. Выходцы из этих стран готовы работать на условиях, которые не сопоставимы с теми, к которым привыкли работники из Западной Европы. Складывающаяся практика вызвала не только судебные разбирательства, которые ни к чему не привели, но и политические потрясения. Поскольку такая ситуация “наложилась” на экономический кризис, то, собственно говоря, сейчас во многом из-за взрывоопасного расширения под угрозой само дальнейшее существование Европейского Союза в таком его виде. Как разрешится эта ситуация – непонятно.

В связи с этим необходимо дать оценку существующим условиям в России и в тех странах, с которыми она предполагает объединяться. Если сравнивать Россию с Белоруссией и Казахстаном, то здесь нет пропасти в уровне доходов, но

есть определенная разница. Хотя Россия и является из этих государств самой богатой страной, но существенного различия в доходах граждан не существует. Понятно, что в Москве или на Крайнем Севере средняя зарплата существенно выше, чем в провинциальном городе в Казахстане, но в провинции в России или на Северном Кавказе зарплаты не высокие и поэтому средний уровень уже такой разницы не составляет, в отличие от среднеазиатских государств, с которыми тоже предполагается интегрироваться. В.А. Поставнин отметил, что совершенно не работает в России миграционное законодательство, так как в этой сфере существует коррупция. В связи с этим предложено передать больше полномочий для его регулирования субъектам Российской Федерации, а также частным участникам рынка труда и частным агентствам занятости.

Практика показывает, что работодателям и частным агентствам занятости нынешняя ситуация даже очень удобна. Частные агентства занятости в свое время начинали свою деятельность активно в США с торговли рабами и очень удобно себя чувствовали на этом “товарном рынке”, торговать нелегалами в условиях коррупции очень комфортно, они к этому вполне приспособились.

Представляется, что единственным способом попытки фундаментального решения проблемы несоответствия легальной и нелегальной миграции являются все-таки введение визового режима и строгий контроль за его исполнением с теми государствами, с которыми Россия его устанавливает.

Защищать российский рынок труда можно, только ограничивая конкуренцию с теми странами, с которыми Россия считает необходимым ее ограничивать, и, наоборот, открывая возможности для тех, с кем она считает необходимым развивать и ускорять связи.

С 2012 г. открыт рынок труда с Казахстаном (раньше это было только с Белоруссией) в рамках Таможенного союза. Если Россия попытается резко расширить рамки регионального объединения и будет действовать исключительно в сторону либерализации миграции, то столкнется с теми же самыми проблемами, что и в Европейском Союзе. Конечно, лучше в этом отношении будет работникам-мигрантам из более бедных стран, которые теперь в России окажутся на легальном положении, у них нельзя будет изымать паспорта.

Представляется, что для России более правильным было бы все-таки определение на государственном уровне необходимых ей профессий, поскольку нельзя поверить, что среди российских, казахских и белорусских граждан невозможно найти таких работников. Конечно, есть проблемы с квалифицированной рабочей силой, – это связано с оплатой труда.

Что касается полезного опыта, то Россия могла бы использовать опыт Европейского Союза. Если говорить о методологии объединения и гармонизации законодательства, то тут России не стоит копировать Европейский Союз, потому что входящие в ЕС страны интегрировались, исходя из принципиально других базовых условий, законодательства и практики, правовых традиций. В силу обстоятельств Россия может не принимать частные директивы по отдельным вопросам, как это делают в ЕС.

Директор программ Международного альянса “Трудовая миграция”, председатель подкомитета по вопросам трудовой миграции Торгово-промышленной палаты РФ, канд. полит. наук С.И. Болдырев предложил вниманию участников конференции тему “Совершенствование регулирования деятельности негосударственного сектора сферы услуг в области занятости населения и трудовой

миграции – важнейшее условие цивилизованного развития рынка труда на пространстве СНГ”.

Выступающий отметил, что многие мигранты, прибывающие в Россию с целью работы по найму, как правило, имеют смутное представление или совсем не владеют необходимым набором сведений о возможностях получения работы и специфике трудовой деятельности в России, особенно если они впервые выехали за рубеж с этой целью. Вместе с тем своевременно и грамотно оказанная им в этом помощь способствует преодолению возникших трудностей, укрепляя уровень их самооценки и защищенности.

В свою очередь, и российские работодатели нуждаются в подборе подходящих кандидатов из числа иностранных граждан для заполнения вакантных рабочих мест. Мировая практика свидетельствует, что цивилизованное и не обременительное для госбюджета решение этих задач возможно на основе привлечения частной инициативы, выражающейся в различных формах хозяйственной деятельности, например в виде частных агентств занятости (ЧАЗов), деятельность которых в отдельных странах уже достигла индустриально-отраслевого масштаба.

Согласно данным Ассоциации консультантов по персоналу (АКПП) в России сегодня насчитывается около 1200 кадровых агентств, которые не только оказывают содействие гражданам России в подборе места работы, но и обслуживают иностранных граждан. Среднее количество сотрудников в таких кадровых агентствах – 10–11 человек. По экспертным данным, российские агентства ежегодно зарабатывают от 400 до 600 млн. долл. В то же время в США действуют 23 тыс. кадровых агентств, доход которых достигает 170 млрд. долл.

С 1967 г. действует Международная конфедерация частных агентств занятости (CIEET), которая согласно ее экономическому отчету за 2010 г. имеет 120 тыс. филиалов в 46 странах мира. В конфедерацию входят в качестве членов семь крупнейших транснациональных кадровых компаний и сотни тысяч малых и средних кадровых агентств. Конфедерация признана такими международными организациями, как МОТ, Евросоюз, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Мировой банк. Ее активными участниками являются Международная организация предпринимателей и Международная конфедерация профсоюзов.

Организации – члены Конфедерации предоставляют полный спектр услуг по управлению персоналом, например по оказанию содействия во временной занятости, по подбору персонала, поиску руководителей высшего звена, обучению и стажировке.

Относительно ситуации с ЧАЗами в России. В феврале 2011 г. по инициативе четырех крупных компаний кадровой индустрии: АНКОР, “Adecco”, “Kelly Services” и “Manpower”, – была основана первая в России Ассоциация агентств, предоставляющих временный персонал, – Ассоциация частных агентств занятости (АЧАЗ), присоединившаяся к Международной конфедерации. В конце 2011 г. к ассоциации присоединились новые члены: “EMG Professionals”, “SGS Vostok Limited”, “Barona”.

Как известно, понятие “частное агентство занятости” было введено в широкий международный оборот Конвенцией МОТ № 181 “О частных агентствах занятости” (1997 г.). Однако на пространстве СНГ это понятие до недавнего времени не имело официального закрепления в правовом лексиконе,

что мешало нормальному осуществлению деятельности подобными структурами.

Принятый 28 октября 2010 г. на 35-м пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ модельный закон СНГ “О деятельности частных агентств занятости” отчасти позволил компенсировать недочеты в этой области и поэтому его вполне можно охарактеризовать как инновационный.

Практическая его ценность заключается в том, что он создает предпосылки для гармонизации на пространстве СНГ нормативной правовой базы в целях регулирования деятельности частных агентств занятости (ЧАЗов) в сфере трудовой миграции. В модельном законе определен порядок оказания ЧАЗами услуг заинтересованным работодателям по подбору, подготовке и переподготовке работников в соответствии с требованиями к их профессии, специальности, квалификации. Фиксируя правовой статус ЧАЗов как важного участника регулирования трудовой миграции, модельный закон определяет также основы партнерского взаимодействия государственных органов, регулирующих миграционные процессы, и негосударственного сектора сферы услуг.

Легитимация ЧАЗов в рамках МПА СНГ стала первым шагом по введению в правовое русло и упорядочению деятельности негосударственного сектора сферы услуг, предоставляемых трудовым мигрантам и работодателям, а также по созданию условий для формирования развитой инфраструктуры этой сферы услуг.

Вместе с тем в России, помимо некоторого числа законопослушных частных структур, занимающихся данным видом деятельности, также отмечается наличие внушительного слоя полуправовых и даже криминальных вербовщиков, которые зачастую объединяются в международные сети, занимающиеся торговлей людьми и организацией нелегальной миграции. Не секрет, что любые необоснованные осложнения в функционировании легальных каналов миграции ведут к усилению зависимости трудящихся-мигрантов от незаконных вербовщиков, среди которых многочисленные диаспоральные объединения в настоящее время играют главенствующую роль.

Как отметил докладчик, одними из приоритетных целей государства в сфере регулирования миграционных процессов являются стимулирование развития и функционирования легальной, цивилизованной сферы услуг на рынке труда, искоренение имеющей место недобросовестной конкуренции в области подбора и вербовки кандидатов, поощрение и поддержка деятельности транспарентного негосударственного сектора сферы услуг.

В ряде государств – участников СНГ (например, в Молдове, Киргизии, Белоруссии, Казахстане) предпринимаются определенные действия по созданию условий для осуществления деятельности частных агентств занятости. По имеющейся информации, в Таджикистане ведется разработка проекта закона о ЧАЗах, Армения и Азербайджан также в позитивном ключе рассматривают вопрос о функционировании ЧАЗов на территориях своих государств. В Узбекистане ЧАЗы отсутствуют, но их сейчас довольно успешно заменяет хозрасчетное Агентство по вопросам внешней трудовой миграции, имеющее по всей стране разветвленную сеть своих филиалов.

К сожалению, в России отсутствует четкая правовая регламентация указанного вида деятельности негосударственного сектора. Такое положение дел, с одной стороны, создает благодатную почву для функционирования сомни-

тельных посреднических структур, а с другой – не позволяет вследствие неконкурентной среды нормально развиваться цивилизованному, регулируемому рынку услуг. Согласно экспертным оценкам ежегодный объем рынка теневых услуг, в том числе оказываемых трудовым мигрантам с нарушением законодательства РФ, превышает 30 млрд. руб.

Более трех лет назад экспертной группой под эгидой бывшего Комитета Совета Федерации по делам СНГ был подготовлен проект федерального закона “Об основах деятельности по оказанию услуг в сфере трудоустройства иностранных трудящихся-мигрантов”, направленный на создание правовых механизмов управления на территории РФ деятельностью негосударственного сектора услуг в сфере трудовой миграции.

Целью разработки данного проекта как раз и является правовая регламентация сферы услуг, связанных с поиском, подбором и привлечением иностранных работников, что одновременно резко ограничивает возможности для незаконного осуществления посредничества в этой области.

Принятие проекта позволило бы создать правовую базу для формирования цивилизованной сферы услуг, оказываемых на российском рынке труда, за счет привлечения на законных основаниях частной инициативы. Определены были бы правила и нормы, единые для всех организаций, предоставляющих услуги трудовым мигрантам и работодателям, что в итоге позитивно отразилось бы на стабильном развитии экономики России, укреплении и развитии интеграционного взаимодействия в рамках СНГ.

Главный научный сотрудник сектора трудового права и права социального обеспечения ИГП РАН, доктор юрид. наук А.А. Шугаев выступил с докладом *“Трудовая миграция: сравнительно-правовой аспект”*.

Как отметил докладчик, проблемы трудовой миграции волнуют сегодня не только Россию, но практически все развитые страны Европы, а также страны других континентов (особенно США, Австралию, Канаду и др.). Поэтому не случайно первый вице-спикер Совета Федерации А.П. Торшин предлагает принять Миграционный кодекс РФ и в целом изменить миграционное законодательство РФ.

По словам А.П. Торшина, сложившаяся миграционная практика в России такова, что страна “все больше и больше смахивает на проходной двор”. Таджики и граждане других республик Центральной Азии едут именно в Россию потому, что границы прозрачные и действует безвизовый режим. А ведут себя мигранты в России так, как мы позволяем им себя вести. Они не проходят никакого медицинского освидетельствования, у них нет медицинской страховки. Значительное число трудовых мигрантов приезжают в Россию из Таджикистана, который сегодня является одной из беднейших стран СНГ, где отсутствует соответствующий надзор за ситуацией с туберкулезом и СПИДом. “Реальность такова, что Таджикистан справиться с этим самостоятельно не может”, – добавил первый вице-спикер Совета Федерации.

Другой аспект, по мнению А.А. Шугаева, на который обратил внимание А.П. Торшин и о котором, по его выражению, “как-то все стыдливо умалчивают”, это – наркотики. “Именно через таджиков идет основной поток наркотиков, так они зарабатывают себе на жизнь. По-другому у них не получается, потому что у них на родине работы нет, а есть высочайшая рождаемость и слабая социальная защищенность”.

Реформируя миграционное законодательство, заметил А.А. Шугаев, надо так менять правила, чтобы ответствен-

ность за нарушения в сфере миграции была обоюдной, в том числе и со стороны работодателя: все вопросы, касающиеся трудовой миграции, должны быть введены в правовое поле.

Примечателен, как представляется, опыт трудовой миграционной политики в Федеративной Республике Германии.

Для начала немного статистики. Рынок труда в ФРГ стремительно стареет и пустеет. Если в 2005 г. лишь 23% занятых на нем были старше 50 лет, то в 2010 г. – уже 27%. По прогнозам, к 2015 г. этот показатель вырастет до 31%, а число незаполненных вакансий превысит три млн.

По прогнозам еврокомиссара по вопросам социальной политики Л. Андора, в ближайшие четыре года приток трудовых мигрантов в Германию может составить до 100 тыс. человек в год, причем половина из них – из Польши.

В то же время Кильский институт мировой экономики полагает, что открытие германского рынка труда для граждан стран Восточной Европы не приведет к наплыву в Германию неквалифицированных рабочих, поскольку те якобы не склонны к перемене мест и с трудом интегрируются в чужую языковую и культурную среду. Все исследователи сходятся в том, что независимо от масштабов предстоящей трудовой миграции она не приведет к снижению зарплат в Германии, а мигранты не станут занимать рабочие места местных жителей. Более того, как полагает Еврокомиссия, в результате открытия германского рынка труда ВВП страны возрастет на 0,3%, что приведет к возникновению новых рабочих мест.

Эксперты в области рынка труда более скептически, чем политики, рекомендуют срочно решить три важнейших вопроса.

Во-первых, снизить порог минимальной годовой зарплаты, позволяющей мигранту претендовать на вид на жительство в ФРГ, с 66 до 40 тыс. евро. Во-вторых, предоставить иностранным выпускникам германских вузов возможность два года оставаться в стране для поиска работы. И, в-третьих, как минимум, для представителей дефицитных специальностей (математика, информатика, естественные и технические науки) создать возможность иммиграции на основе системы пунктов.

Как отметил докладчик, современная миграционная политика ФРГ во многом определилась законами, принятыми после Второй мировой войны в развитие Конституции ФРГ 1949 г.

Проанализировав ряд таких законов (о репатриантах, о предоставлении политического убежища, о распределении переселенцев и др.), А.А. Шугаев показал процесс становления миграционного законодательства ФРГ. Отмечено, что современная Германия является одной из самых регламентированных в мире стран в вопросах пребывания на своей территории иностранцев.

Так, до недавнего времени Германия по примеру большинства европейских стран реализовывала так называемую “мультикультурную” политику, позволявшую приезжим иностранцам придерживаться своих традиций и обычаев. Однако сейчас, когда в обществе все чаще слышится мнение о том, что данная политика являлась откровенно провальной, власти Германии решили в итоге от нее отказаться, не ущемляя в то же время религиозных чувств мигрантов.

Руководство ФРГ считает, что привлекать значительное число трудовых мигрантов в страну ни в коем случае нельзя до тех пор, пока не будут созданы все условия для нормального трудоустройства граждан ФРГ, хотя, без сомнения, миг-

ранты продолжают играть важную роль в развитии экономики современной Германии.

В рамках научного выступления **старший научный сотрудник сектора прав человека ИГП РАН, канд. юрид. наук Н.А. Воронина** остановилась на *проблемах становления Союзного государства России и Беларуси*.

Докладчик отметила, что Союзное государство, союз России и Беларуси, – самый знаковый интеграционный проект на пространстве СНГ, который ознаменовал собой смену центробежных тенденций на постсоветском пространстве центростремительными.

Договор о союзе России и Беларуси был подписан президентами двух стран 2 апреля 1997 г. в г. Москве. После этого началось формирование исполнительных органов союза, осуществлялись разработка и реализация первых союзных программ. Далее Н.А. Воронина дала характеристику основным документам по единению Беларуси и России, показав, что образованное Союзное государство является одной из форм интеграции на постсоветском пространстве.

Сотрудничество двух государств выходит за сугубо экономический периметр и охватывает более широкий спектр вопросов. Граждане России и Беларуси имеют равные права в сфере труда, отдыха, здравоохранения, образования, а также право на беспрепятственное передвижение. Действует единое миграционное пространство, отсутствует таможенный и пограничный контроль, отменены миграционные карты.

Как известно, отношение к Союзному государству было не однозначно, однако сегодня, спустя 16 лет после начала процесса объединения, Союзное государство заслуженно пользуется репутацией как наиболее успешного из всех интеграционных объединений на постсоветском пространстве.

Союзные проекты приносят огромный экономический эффект. За время их реализации в Союзном государстве были созданы миллионы рабочих мест, внедрены уникальные по мировым стандартам разработки. Накоплен ценный опыт совместной подготовки и реализации крупных программ, проектов, а также неоценим опыт переговорной деятельности, опыт преодоления противоречий и выработки согласованной политики.

Динамичный характер носит развитие двусторонних отношений и в сфере образования, науки. Между правительствами России и Беларуси действует соглашение о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях, звании. В последнее десятилетие в Союзном государстве значительно увеличилось финансирование совместных научных разработок. Если в 2002 г. на исследовательские проекты направлялось 17% средств союзного бюджета, то в 2012 г. – более 35% при годовом бюджете 4.8 млрд. руб. Важным ориентиром проведения взаимосогласованной социальной политики России и Беларуси является Концепция социального развития Союзного государства на 2011–2015 гг.

В настоящее время в рамках Союзного государства продолжается работа по построению единого миграционного пространства. Так, принадлежность лица к гражданству России или Беларуси является основанием для получения вида на жительство без учета срока временного пребывания и проживания, а заявления граждан на получение разрешения на постоянное жительство рассматриваются в первоочередном порядке. Отдельным блоком в указанную выше концепцию в раздел “Миграционная политика” внесен вопрос о создании программы по дальнейшему развитию единого мигра-

ционного пространства, формированию общих подходов по защите прав и свобод граждан обоих государств.

Особенность геополитического положения Союзного государства предопределяет необходимость осуществления противодействия незаконной миграции, на что направлено тесное сотрудничество МВД республики Беларуси и УФС России, которые входят в интегрированные и международные структуры по борьбе с транснациональной преступностью, наркоторговлей, незаконной миграцией.

Вместе с тем, когда речь заходит о правоприменительной практике, возникает масса проблем. Так, согласно российскому законодательству работодатель не уплачивает взносы на социальное страхование граждан Республики Беларусь, временно прибывающих и работающих в России, соответственно, им не выплачивается пособие по временной нетрудоспособности, пособие на детей и ряд других. Для этих категорий белорусских граждан также не до конца решен вопрос выплаты пенсий за период работы в России с 2001 по 2011 г. включительно, когда они не являлись зарегистрированными в системе пенсионного страхования РФ.

К сожалению, до конца не решен ряд проблем, касающихся деятельности и самого Союзного государства, в частности вопросы собственности, дисциплины исполнения союзных программ, совершенствования нормативно-правовой базы. Ключевым должен стать уровень союзных решений прямого действия, имеющих юридическую силу. Но вопросы о том, как выстраивать наднациональную правовую систему, как она должна развиваться и соотноситься с национальными правовыми системами, видимо, должен стать темой парламентских, межпарламентских дискуссий. И конечно, полезно было бы обратиться к опыту Евросоюза.

Союзное государство – это не только территория, промышленные объекты, финансовые потоки и инвестиции, это в первую очередь граждане, и если они будут чувствовать себя обоюдно защищенными в сфере и трудовой, и социальной, тогда и можно будет с полным основанием утверждать, что Союзное государство состоялось.

Вопрос о необходимости гармонизации законодательства о труде лиц, привлекаемых на работу в Россию, затронул в своем выступлении помощник депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ (Комитет по делам СНГ и связям с соотечественниками) **Б.А. Сергеев**.

Докладчик отметил, что, представляя интересы одного из комитетов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, он считает первым и главным вопросом темы конференции вопрос миграционного законодательства. Но лишь в этом году депутаты стали вести речь о необходимости формирования российского миграционного кодекса.

Все разговоры о миграционных проблемах, о трудовой миграции выводят на создание определенной миграционной законодательной системы, которая всегда включала бы, конечно, рынок труда, потребность работодателей в кадрах, в том числе с привлечением иностранной рабочей силы. Сюда следует отнести систему приглашений в Россию на работу, прием иностранцев, обучение, саму работу, естественно, с перспективой профессионального и квалификационного роста. Включить в систему также надо социальные гарантии, в которые всегда должны входить проживание, медицинское обслуживание, образование и пенсионное обеспечение.

Если такая система будет выстроена, то, очевидно, упростится само законодательство, потому что сегодня юристов, занимающихся исключительно миграционными правовыми

вопросами, которые легко ориентируются в современном миграционном законодательстве, – единицы. И если внимательно присмотреться и прислушаться, то, наверное, коррупционная составляющая и влияет на эту законодательную неразбериху.

Миграционный кодекс должен систематизировать все нормы и навести порядок в законодательстве, выбросив ненужное и лишнее. Конечно, необходимо использование зарубежного опыта, потому что наше законодательство, особенно в начальной стадии, считалось на Западе образцом защиты прав мигрантов.

Что касается подготовки трудовых мигрантов к трудовой деятельности в России, то опыт работы в 2002 и 2004 гг. с московским Департаментом образования по подготовке за пределами России трудовых мигрантов для работы на предприятиях и в организациях России выявил ряд проблем. Выяснилось, что на территории постсоветского пространства (на примере Киргизии и Таджикистана) просто нет достойных преподавательских кадров по общеобразовательной и профессиональной подготовке.

Следовательно, нужны преподавательские кадры из России, в связи с этим возникают вопросы: о подготовке кадров (прежде, чем они приедут в Россию); об их материальном обеспечении; предоставлении им жилья и др. Только крупные организации могут позволить себе вкладывать огромные средства в подготовку таких кадров.

Рассматривалась система тестирования на базе профессиональных учебных заведений в г. Москве. Хотелось бы создать такую систему, которая позволяла бы тех работников, кто уже приехал, проводить тестовый экзамен и определять, соответствует работник заявленной квалификации или нет.

И наконец, – последнее. Во многих западных странах сейчас нелегально трудятся русские женщины. Это – те же гастарбайтеры, работающие без всяких перспектив на легализацию. И это болезнь не только России, но, как выясняется, и Испании, и Германии, и Италии, и т.д., и даже самой легализованной Швейцарии.

В дискуссии приняли участие и ряд других участников конференции.

В частности, заместитель руководителя аппарата Комитета по труду и социальной политике Государственной Думы Федерального Собрания РФ, канд. юрид. наук А.С. Леонов рассказал *о новациях в законодательстве РФ относительно труда иностранцев в России.*

Профессор кафедры трудового права и права социального обеспечения юридического факультета Академии труда и социальных отношений, доктор юрид. наук В.Г. Сойфер остановился на вопросе *взаимоотношений работодателя со службой регистрации иностранных*

граждан. Отмечены те трудности, с которыми сталкивается работодатель при попытках соблюдать в полном объеме требования, предъявляемые при использовании иностранной рабочей силы.

В своем выступлении вице-президент Национального института миграции, член Общественно-консультативного совета Управления ФМС России по г. Москве Е.В. Чернецов охарактеризовал *некоторые проблемы при использовании труда иностранцев в России и предложил возможные пути их решения*, обратив особое внимание на подбор работников путем организованного набора рабочей силы. При этом показана практика оргнабора в г. Москве в советские времена в отличие от требований к современному оргнабору с участием иностранных граждан. Отмечено, какие именно проблемы возникают в г. Москве при использовании иностранной рабочей силы (с расселением, материально-бытовым обеспечением, обучением и др.) и как местные власти принимают решения по тем или иным вопросам.

Председатель Московского общества трудового права и права социального обеспечения, профессор МГЮА им. О.Е. Кутафина, доктор юрид. наук К.Д. Крылов предметом своего выступления избрал вопрос *о развитии и реализации международных норм о достойном труде и миграции.*

На основе анализа соответствующих международных стандартов в сфере труда была показана необходимость строгого следования целям и содержанию международного установления, чтобы соблюдались права и законные интересы трудовых мигрантов. В этой связи были названы некоторые документы МОТ по внешней трудовой миграции относительно их влияния на национальную правовую систему России.

Заведующий кафедрой РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина, доктор юрид. наук, проф. В.И. Миронов в своем выступлении остановился на вопросе *о квотах, устанавливаемых для иностранцев-спортсменов.*

На основе анализа соответствующих документов показано, что такого рода квоты устанавливаются ежегодно. Вводимые ими ограничения не распространяются на иностранных граждан, временно и постоянно проживающих в Российской Федерации.

В заключение Г.С. Скачкова подвела итоги конференции и поблагодарила ее участников за активную работу.

Обзор подготовила
Галина Семеновна Скачкова, зав. сектором
трудового права и права социального
обеспечения Института государства и права
РАН, доктор юрид. наук, проф.
(E-mail: gskachkova@mail.ru)