

Правовые аспекты регулирования международной трудовой миграции между Россией и странами постсоветского пространства

Шипилов Ю. Г.*, Беляев Д. А.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; * shipilov-yg@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

Целью данного исследования являлось изучение правовых аспектов регулирования трудовой миграции в Российскую Федерацию из стран, образовавшихся на постсоветском пространстве, и выявление основных пробелов, существующих в данной сфере. С этой целью было определено, что включает в себя миграционное право России, проведен анализ правовых актов и международных соглашений Российской Федерации в сфере регулирования трудовой миграции, выявлены основные категории трудовой миграции в Россию и особенности ее регулирования. В правовом регулировании каждой категории выявлены существующие в настоящий момент пробелы.

Ключевые слова: постсоветское пространство, миграционная политика Российской Федерации, трудовая миграция в Россию

The Legal Aspects of the International Labor Migration Regulation in the Russian Federation from the Countries of the Former Soviet Union

Yuriy G. Shipilov*, Dmitry A. Belyaev

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Nord-West Institute of Management of RANEPa), Saint-Petersburg, Russian Federation; * shipilov-yg@ranepa.ru

ABSTRACT

This research was aimed to study legal aspects of the labor migration regulation in the Russian Federation from the countries of the former Soviet Union and detect key gaps in this sphere. According to this, the authors determined the content of the Russian migration law, conducted reviews of the legal acts and international agreements regulating key categories of the labor migration in the Russian Federation. It was determined existing drawbacks in the regulation of each category.

Keywords: former Soviet Union, the state migration policy of the Russian Federation, labor migration in the Russian Federation

Взаимоотношения народов, населявших Россию и другие страны, образовавшиеся после распада СССР, весьма многогранны и имеют долгую историю. Народы, населяющие современную Украину и Беларусь, близки в культурном и этническом плане к народам, населяющим Россию, многие пограничные регионы имеют схожий этнический состав, государства Средней Азии также наладили прочные связи с Россией за годы существования в рамках одного государства. Таким образом, государства, образовавшиеся на постсоветском пространстве, связаны прочными историческими, этническими, культурными и экономическими связями, вследствие чего сегодня достаточно большие объемы населения этих государств являются участниками миграционных процессов. Экономическая привлекательность и уровень доходов в Российской Федерации выше, чем в большинстве стран, образовавшихся после распада СССР, что делает ее помимо прочего привлекательной для трудовой миграции из этих стран.

При изучении аспектов правового регулирования миграции в Россию необходимо определить суть миграционного права России. Так, И. В. Потапенкова, указывая на доктринальные пробелы Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г., отмечает отсутствие единого понимания характеристик правовой конфигурации «миграционного законодательства». Потапенкова основывается на том, что в Концепции хоть и используется термин «миграционное законодательство», вместе с тем нет разъяснения, что такой термин включает. В Концепции содержится определение понятия незаконной миграции, под которой понимается перемещение в Российскую Федерацию с нарушением законодательства Российской Федерации, касающегося въезда, пребывания (проживание) иностранных граждан на территории Российской Федерации и (или) осуществление ими трудовой деятельности [10, с. 229]. В связи с чем И. В. По-

тапенкова предполагает, что источниками миграционного права являются нормативные правовые акты, которые характеризуют общественные отношения, возникающие с участием иностранных граждан и лиц без гражданства, предметом которых является порядок въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации и осуществляемая ими трудовая деятельность.

31 октября 2018 г. Указом Президента Российской Федерации № 622 была утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг. Новая Концепция не внесла ясности в понятийном аппарате. Раздел с определениями основных терминов, присутствовавший в предыдущей редакции документа, был исключен. Вместе с тем понимание в тексте нового документа термина «незаконной миграции» достаточно близко к таковому в предыдущей редакции. Так, в числе мероприятий по совершенствованию правовой основы противодействия незаконной миграции указывается регулирование ответственности лиц за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации, в частности, за представление поддельных или подложных документов и заведомо ложных сведений, содействие их представлению либо совершение фиктивных действий для получения иностранными гражданами прав на въезд в Российскую Федерацию, пребывание (проживание), осуществление трудовой деятельности на ее территории и приобретение гражданства Российской Федерации [8, п. 26 а].

Основными нормативными правовыми актами, составляющими миграционное право Российской Федерации, считаются: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, такие как Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15.08.1996 № 114-ФЗ, Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18.07.2006 № 109-ФЗ, Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 № 115-ФЗ, а также огромное количество подзаконных актов. Эти законы составляют правовую основу правового регулирования большей части общественных отношений с участием иностранных граждан. Отдельно следует отметить международные договоры Российской Федерации, среди которых, особенно в контексте регулирования трудовой миграции на постсоветском пространстве, выделяется Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в Астане 29.05.2014).

В целях систематизации и совершенствования российского законодательства в сфере миграции не раз обсуждалась его возможная кодификация. В настоящий момент такая инициатива прорабатывается Главным управлением по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации. В сентябре 2018 г. в ходе общения с прессой руководитель управления О. Е. Кириллова уточнила, что вопрос о необходимости кодификации миграционного законодательства прорабатывался МВД совместно с научным и экспертным сообществом. В силу того, что в настоящий момент не все имеющиеся инициативы по созданию новых и совершенствованию существующих правовых моделей регулирования миграционных процессов завершены, кодификация российского законодательства в сфере регулирования миграции планируется не ранее 2025 г. [2].

Регулирование трудовой миграции идет достаточно близко с регулированием прав иностранцев на осуществление трудовой деятельности на территории России. Однако необходимо понимать, что это два принципиально разных процесса. Целью трудовой миграции является осуществление трудовой деятельности, тогда как законодательство позволяет осуществлять трудовую деятельность и другим категориям мигрантов, прибывающим на территорию России. По этой причине далее рассматривается исключительно трудовая миграция в Россию.

Сегодня правовое регулирование трудовой миграции в Российскую Федерацию представляет собой сложный многоступенчатый механизм, разбивающий трудовую миграцию на несколько направлений (категорий). Данное исследование ориентировано в первую очередь на массовую миграцию, в силу специфики миграции в Россию из стран постсоветского пространства, исключая трудовую миграцию высококвалифицированных специалистов.

На основании действующих в Российской Федерации правовых актов в сфере регулирования миграции можно выделить основные категории трудовой миграции в Россию и попытаться определить основные недостатки правового регулирования этих процессов. Так, ст. 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 № 115-ФЗ устанавливает, что для осуществления трудовой деятельности на территории России иностранному гражданину необходимо разрешение на работу, а работодателю — разрешение на привлечение и использование иностранных работников [9, п. 4, ст. 13]. Такой порядок распространяется на тех иностранных граждан, которым для въезда на территорию России необходимо получение визы. На постсоветском пространстве такие страны представлены Грузией, Литвой,

Латвией, Эстонией, Туркменистаном. Правительство Российской Федерации устанавливает квоту на привлечение таких иностранных граждан, подготовка предложений по определению потребности осуществляется Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации по предложениям субъектов Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации ежегодно определяют потребность в привлечении иностранных работников в соответствии с правилами, установленными Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации на основании заявок работодателей. Всего в 2017 г. оформлено 103 778 разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства (не включая высококвалифицированных и квалифицированных специалистов), 18 017 разрешений на работу оформлено вне квоты квалифицированным специалистам, по профессиям, утвержденным перечнем Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации [6]. При таком порядке можно выделить ряд существенных недостатков.

Например, необходимость за достаточно большой срок заявлять о своей потребности и долго реализуемая корректировка квоты. Сегодня мы живем в динамично развивающемся мире, потребность формируется в году, предшествующем году привлечения иностранных работников, корректировка квоты также занимает продолжительное время.

Приоритетное право граждан России на трудоустройство должно учитываться при формировании квот и выдаче заключений о привлечении и об использовании иностранных работников. Так, при принятии решения по заявке работодателя (предложения по установлению и корректировке квот) межведомственная комиссия субъекта Российской Федерации учитывает отсутствие возможности удовлетворения потребности в рабочей силе по профессиям (специальностям, должностям), указанным работодателем, за счет региональных трудовых ресурсов, в том числе путем профессионального образования и дополнительного профессионального образования или профессионального обучения незанятых граждан, высвобождаемых работников, перераспределения трудовых ресурсов внутри субъекта Российской Федерации, а также их привлечения из других субъектов Российской Федерации, трудоустройства выпускников образовательных организаций [7, п. 10 б]. Это требование представляет собой обращение работодателя в службу занятости за оказанием государственной услуги по подбору необходимых работников. На практике работодатель может установить достаточно завышенные требования к работнику, например, по уровню владения иностранным языком, при этом отражать не в полном объеме заработную плату (часть заработной платы может выдаваться неофициально или в виде премий), что будет делать вакансию непривлекательной для граждан России.

Другая категория трудовой миграции в Россию представлена иностранцами, которым не требуется получение визы для въезда в Российскую Федерацию и работы на ее территории. Трудовую деятельность таких граждан на территории Российской Федерации регулирует отдельная статья Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 № 115-ФЗ, а именно статья 13.3. Для привлечения таких работников работодателю не требуется никаких дополнительных разрешений, работникам же необходимо оформить патент. Такой патент действует от одного месяца до года, затем иностранный работник имеет право его переоформить еще до года [9, ст. 13.3, п. 1].

На сегодняшний день это количественно самая значительная часть трудовой миграции в Россию по итогам 2017 г. МВД России оформило иностранным гражданам и лицам без гражданства 1 682 622 патента [6]. Мигранты из стран, образовавшихся на постсоветском пространстве, представлены в этой категории в первую очередь гражданами таких стран, как Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Украина, Республика Молдова.

Среди недостатков действующей схемы работы иностранцев по патенту можно отметить отсутствие рычагов, гарантирующих приоритетное устройство граждан Российской Федерации, кроме введения запрета на территории субъекта выдачи патентов и ограничение по максимальному количеству иностранцев в отраслях экономики [9, ст. 18.1, п. 6]. В условиях повышения пенсионного возраста, снижения уровня доходов граждан России, высокого уровня безработицы в отдельных российских регионах такой подход является недопустимым.

Другим недостатком является низкий уровень владения русским языком, знания истории России и законодательства Российской Федерации, что препятствует интеграции мигрантов в российское общество. Знание этого требуется законом и подтверждается либо документом об образовании на территории СССР до 1991 г. (на территории России после 1991 г.), либо специальным сертификатом [Там же, ст. 15.1, п. 1]. К сожалению, качество приема экзаменов на такой сертификат находится на достаточно низком уровне. Повышения уровня владения русским языком у мигрантов в результате введения экзамена также не удалось достичь. К такому выводу пришли, например, эксперты Российской академии народного хозяйства и госслужбы (РАНХиГС) Е. Вар-

шавер, А. Рочева и Н. Иванова, констатирующие, что введение экзамена способствовало получению доходов организаторов тестирования, увеличило общую стоимость патента, однако не повлияло в значительной мере на адаптацию мигрантов [1, с. 56–57].

Еще одним существенным недостатком является низкий уровень квалификации иностранных работников из этих стран. Подавляющее большинство патентов оформляется по профессии «подсобный рабочий». Так, например, в Санкт-Петербурге за 2016 г. было оформлено 211,5 тыс. патентов, 56,9% иностранцев были привлечены в качестве подсобных рабочих [5]. С точки зрения экономического развития это весьма тревожная тенденция, которая ведет хоть и к более дешевой рабочей силе, но вместе с тем и к более низкой производительности труда (замена квалифицированного труда неквалифицированным) и качеству конечного продукта.

Третья категория трудовой миграции связана с созданием на территории постсоветского пространства такого интеграционного объединения, как Евразийский экономический союз (ЕАЭС). В соответствии со ст. 97 Договора о Евразийском экономическом союзе российские работодатели и (или) заказчики работ (услуг) вправе привлекать к осуществлению трудовой деятельности работников без учета ограничений по защите национального рынка труда, а трудовым мигрантам не требуется получение разрешения на осуществление трудовой деятельности [4, ст. 97, п. 1]. Помимо России в ЕАЭС входят Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Киргизская Республика. Трудовая миграция на пространстве ЕАЭС принципиально отличается от миграционных процессов с другими странами. Ст. 4 Договора о ЕАЭС определяет одной из целей создания Союза стремление к формированию единого рынка трудовых ресурсов в рамках Союза.

Одной из основных проблем в этой связи является учет стажа во время трудовой миграции в другие страны ЕАЭС при пенсионном обеспечении граждан в странах их гражданства. В настоящий момент участники этого интеграционного объединения работают над решением этой проблемы. Так, 11 апреля 2018 г. прошло четвертое заседание Консультативного комитета по вопросам социального обеспечения, соблюдения пенсионных прав, оказания медицинской помощи и профессиональной деятельности трудящихся государств — членов ЕАЭС. В пресс-релизе по итогам заседания заявляется, что позиции стран ЕАЭС по проекту Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств — членов ЕАЭС удалось сблизить [3].

Подводя итог, следует отметить, что право Российской Федерации в сфере регулирования международной трудовой миграции, несмотря на значительные усилия законодателей, не лишено недостатков. Постсоветское пространство меняет сегодня свой экономический, социальный и языковой облик. Экономические, социальные и культурные изменения в России также выдвигают новые требования к трудовой миграции в нашу страну. В этой связи все эти факторы должны учитываться при изменениях действующих норм и написании новых. Для соответствия реалиям современной жизни миграционное право вынуждено находиться в процессе постоянных изменений, при своевременности которых выигрывают как мигранты, так и государство, их принимающее.

Литература

1. Варшавер Е. А., Рочева А. Л., Иванова Н. С. Оценка регулирующего воздействия закона 74-ФЗ о комплексном экзамене: результаты социологического исследования // Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, Москва, 2017.
2. Вельматова И. МВД: миграционный кодекс появится в России через семь лет / Интервью с Кирилловой О. Е. [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/interviews/5566110> (дата обращения: 10. 09.2018).
3. В ЕЭК обсудили вопросы социальной защиты трудящихся и устранения препятствий на едином рынке трудовых ресурсов в ЕАЭС: Евразийская экономическая комиссия. 11.04.2018 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/11-04-2018-1.aspx> (дата обращения: 10. 09.2018).
4. Договор о Евразийском экономическом союзе (Астана, 29.05.2014) // Правовой портал Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0003610/itia_05062014 (дата обращения: 10. 09.2018); Официальный интернет-портал правовой информации, 16.01.2015 [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10. 09.2018).
5. Кайсацкая К. Спрос на гастарбайтеров все меньше [Электронный ресурс]. URL: https://spbvedomosti.ru/news/obshchestvo/spros_na_nbsp_gastarbayerov_vse_nbsp_menshe/ (дата обращения: 10. 09.2018).
6. Министерство внутренних дел Российской Федерации, сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-декабрь 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/12162186/> (дата обращения: 10. 09.2018).
7. Об утверждении Правил определения органами государственной власти субъекта Российской Федерации потребности в привлечении иностранных работников: Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 23.01.2014 № 27 // Российская газета. 11.03. 2014. № 55.

8. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг.: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 // Собр. законодательства РФ. 05.11.2018. № 45. Ст. 6917.
9. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3032.
10. *Потапенкова И. В.* Государственное управление в сфере миграции: сущность и особенности реализации // Вестник экономической безопасности. 2018. № 2.

Об авторах:

Шипилов Юрий Геннадьевич, доцент кафедры правоведения Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург, Российская Федерация); shipilov-yg@ranepa.ru

Беляев Дмитрий Андреевич, магистрант кафедры правоведения Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург, Российская Федерация); shipilov-yg@ranepa.ru

About the authors:

Yuriy G. Shipilov, Associate Professor of Law in The North-West Institute of Management, Branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (St. Petersburg, Russian Federation); shipilov-yg@ranepa.ru

Dmitry A. Belyaev, Master student in The North-West Institute of Management, Branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (St. Petersburg, Russian Federation); shipilov-yg@ranepa.ru