

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНОСТРАНЦЕВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – ИСТОКИ И РЕАЛИИ

И.А. Кузнецова,

*доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
Владимирского филиала РАНХиГС*

Статья посвящена анализу содержания международных актов, регламентирующих организацию, применение и охрану труда иностранных работников в Российской Федерации.

***Ключевые слова:* международно-правовое регулирование, иностранный работник, правовой статус работника-мигранта, Федеральная миграционная службы России.**

С развитием рыночных отношений в России стал наблюдаться большой приток иностранной рабочей силы. Государство принимает меры к тому, чтобы иностранные работники не обостряли проблем трудоустройства самих россиян, а выступали лишь как подспорье для работодателей, которые не могут подобрать необходимых специалистов из России.

Наблюдающийся в последние годы количественный рост трудовой миграции в Россию, в том числе нелегальной, требует сбалансированной политики российского государства для повышения эффективности борьбы с незаконной миграцией как правоохранительных органов, так и государственного механизма в целом.

Анализируя правовой статус иностранного работника, следует обратить внимание на международно-правовое регулирование трудовой деятельности иностранных работников, это регламентация с помощью международно-правовых актов, международных соглашений государств (многосторонних и двусторонних договоров) отношений, связанных с организацией, применением и охраной наемного труда иностранных работников. Международно-правовое регулирование трудовой деятельности иностранных работников нашло отражение в таких основополагающих международно-правовых актах, как Всеобщая декларация прав человека (10 декабря 1948 г.)¹; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (16 декабря 1966 г.)²; Декларация о правах человека, принадлежащих индивидам, которые не являются гражданами страны проживания (13 декабря 1985 г.)³. Все эти ратифицированные Россией международные акты провозглашают, что каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности, в том числе:

- право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и

на защиту от безработицы;

- право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи, и дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспечения;
- отдых, досуг и разумное ограничение рабочего времени и оплачиваемый периодический отпуск, равно как и вознаграждение за праздничные дни.
- право вступать в профессиональные союзы и другие организации или ассоциации по своему выбору и участвовать в их деятельности;
- право на охрану здоровья, медицинское обслуживание, социальное обеспечение, социальное обслуживание, образование.

Необходимо отметить, что перечисленные международно-правовые акты, во-первых, определяют общий правовой статус личности вообще и правовой статус иностранцев в частности и содержат нормы-принципы, которые составляют основу для дифференциации правового регулирования труда иностранных работников, и, во-вторых, увязывают права человека с их обязанностями перед обществом, предполагающими возможность установления законом отдельных ограничений с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

Особенности регулирования труда иностранных работников устанавливаются рядом специальных международно-правовых актов; к ним, безусловно, следует отнести конвенции (рекомендации) Международной организации труда и Совета Европы. Ключевое место среди них, на наш взгляд, представляют международно-правовые акты, устанавливающие основные трудовые права и свободы иностранных работников, обеспечивающие трудящимся-мигрантам

равенства возможностей и обращения; Конвенция МОТ № 97 «О трудящихся мигрантах» (1949 г.)⁴ определяет, что термин «трудящийся-мигрант» означает лицо, которое мигрирует из одной страны в другую с намерением получить работу, иначе чем на собственный счет, и включает всякое лицо, допускаемое в соответствии с законом в качестве трудящегося-мигранта. Конвенция обязывает предоставлять, без дискриминации по признаку национальности, расы, религии или пола, иммигрантам, законно пребывающим на его территории, условия не менее благоприятные, чем те, которыми пользуются его собственные граждане, в отношении нижеследующих вопросов:

- заработная плата, рабочее время; сверхурочные работы; оплачиваемые отпуска; ограничения надомного труда; возраст принятия на работу; ученичество и профессиональное обучение; женский труд и труд несовершеннолетних;
- принадлежность к профессиональным союзам и пользование преимуществами, предоставляемыми коллективными договорами;
- жилищное обеспечение;
- социальное обеспечение, предусмотренные законом в отношении: несчастных случаев на производстве, охраны материнства, болезни, инвалидности, старости, смерти, безработицы и семейных обязанностей, а также всех прочих случаев, которые, согласно законодательству страны, охватываются системой социального обеспечения.

Рекомендация МОТ № 151 «О трудящихся мигрантах» (1975 г.)⁵ обращает особое внимание государств на желательность принятия новых норм в отношении равенства возможностей и обращения, социальной политики в отношении трудящихся-мигрантов, а также занятости и проживания. В разделе Рекомендации о равенстве возможностей и обращения указывается, что трудящиеся-мигранты и члены их семей, находящиеся на законных основаниях на территории государств, должны пользоваться действительным равенством возможностей и обращения с гражданами данной страны в отношении:

- доступа к службам профессиональной ориентации и трудоустройства;
- доступа к профессиональной подготовке и работе по их собственному выбору на основе их личного соответствия такой подготовке или работе, с учетом квалификации, приобретенной вне и в стране, предоставляющей работу;
- продвижения по работе в соответствии с их личными качествами, опытом, способностями и усердием;
- гарантии и предоставления другой работы, предоставления временной работы в случае безработицы и переподготовки;
- вознаграждения за труд равной ценности;
- условий труда, включая продолжительность рабочего времени, периоды отдыха, ежегодные оплачиваемые отпуска, меры по технике безопасности и гигиене труда, а также меры в области социального

обеспечения и возможностей социально-бытового обслуживания и пособий, предусмотренных в связи с работой;

- членства в профсоюзах, осуществления профсоюзных прав и права занимать выборные должности в профсоюзах и органах, занимающихся вопросами взаимоотношений между трудящимися и администрацией, включая органы, представляющие трудящихся на предприятиях;
- прав на полное членство в любой форме кооператива;
- условий жизни, включая жилищные условия, и доступа к социальному обслуживанию и к возможностям образования и здравоохранения.

Все это нашло свое отражение в Федеральных законах и Законах Российской Федерации (№ 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г.⁶, Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»⁷ и др.), постановлениях Правительства РФ, в отраслевых нормативных правовых актах. Практически в каждом из перечисленных документов органы власти и самоуправления обращают особое внимание на ответственность работодателя за нарушение правовых норм регламентирующих статус иностранного работника. Возвращаясь к «источникам», следует отметить, что в 1975 году, когда в СССР еще и не предполагали о том, что трудовой рынок нашего государства будет так интересен иностранцам, Генеральной конференцией МОТ была принята Конвенция МОТ № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения» (1975 г.)⁸. Она обращает внимание государств, что ввиду существования незаконной или тайной миграции рабочей силы желательно было бы принять новые нормы, специально направленные на борьбу с такими злоупотреблениями. В этой связи предлагается каждому государству принять все необходимые и соответствующие меры как в рамках своей юрисдикции, так и в сотрудничестве с другими государствами:

- а) для пресечения тайного миграционного движения и незаконного найма мигрантов;
- б) против организаторов незаконного или тайного передвижения мигрантов, ищущих работу, начинается ли это движение с его территории, проходит ли через эту территорию или прибывает на нее, а также против тех, кто нанимает трудящихся, иммигрировавших в незаконных условиях.

Конвенцией допускается в рамках национального законодательства принятие мер для эффективного выявления незаконной занятости трудящихся-мигрантов и для определения и применения административного, гражданского и уголовного наказания, включая тюремное заключение, в отношении незаконного использования труда трудящихся-мигрантов, организации незаконной миграции трудящихся с целью получения прибыли или нет. В то же время указывается на целесообразность принятия новых

норм для гарантий равенства возможностей и обращения в отношении труда и занятий, социального обеспечения, профсоюзных и культурных прав и индивидуальных и коллективных свобод для лиц, находящихся на законных основаниях на территории государств в качестве трудящихся-мигрантов, или членов их семей. Особо подчеркивается, если трудящийся-мигрант проживал на законных основаниях в стране с целью занятости, он не рассматривается как лицо, находящееся на незаконном или нарушающем правовые нормы положении только из-за простого факта потери своей занятости, которая сама по себе не влечет отмены вида на жительство или, в случае необходимости, его разрешения на право работы. Соответственно он пользуется равенством обращения с местным населением, в частности в отношении гарантий обеспечения занятости, предоставления другой работы, а также временной работы в случае безработицы и переподготовки.

Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов (Совет Европы, Страсбург, 1977 г.) дает определение трудящегося-мигранта, под которым понимается гражданин одного государства, которому компетентными органами другого государства разрешено проживать на ее территории для выполнения оплачиваемой работы. Европейская конвенция, по сравнению с Конвенцией МОТ № 97, существенно расширяет список лиц, на которые ее положения не распространяются; к ним, в частности, относят:

- приграничных трудящихся;
- артистов, лиц других развлекательных профессий и спортсменов, занятых в течение короткого периода времени, и лиц свободных профессий;
- лиц, проходящих обучение;
- сезонных трудящихся;
- трудящихся, которые, будучи гражданами одного государства, выполняют на территории другого государства определенную работу в интересах предприятия с местонахождением юридического лица за пределами территории страны их эмиграции.

Среди особенностей регулирования труда трудящихся-мигрантов, нашедших отражение в правовых нормах Европейской конвенции, можно выделить следующие:

1. Информирование об условиях труда и жизни работника. С этой целью государства – члены Совета Европы, подписавшие Конвенцию, обмениваются между собой и снабжают кандидатов на эмиграцию соответствующей информацией о проживании, условиях и возможностях воссоединения с семьей, характере работы, возможностях заключения нового трудового договора после истечения первого, требуемой квалификации, условиях труда и жизни (включая ее стоимость), вознаграждении, социальном обеспечении, жилье, питании, переводе сбережений, проезде и отчислениях, производимых из заработной платы на социальную защиту и обеспечение, налогах и других отчислениях. Также может предоставляться

информация о культурных и религиозных условиях в принимающем государстве.

В случае набора на работу через официальный орган принимающего государства такая информация предоставляется кандидату на эмиграцию до его отъезда на языке, который он может понять, с тем, чтобы иметь возможность принять решение со знанием дела.

2. Проведение медицинского обследования и профессионального экзамена. Медицинское обследование и профессиональный экзамен должны позволить определить, отвечает ли будущий трудящийся-мигрант по состоянию своего здоровья и уровню специальной подготовки требованиям предлагаемой работы и не угрожает ли здоровью других людей состояние его здоровья.

3. Выдача разрешения на работу. Компетентный орган каждого государства, разрешающий въезд на свою территорию трудящемуся-мигранту для выполнения оплачиваемой работы, выдает ему или продлевает разрешение на работу (если он не освобожден от такого требования) в соответствии с условиями, установленными ее законодательством. Разрешение на работу, выданное в первый раз, не может, как правило, обязывать трудящегося работать на одного и того же работодателя или в одной и той же местности более чем один год. Продление разрешения трудящегося-мигранта на работу осуществляется, как правило, на период не менее одного года в той степени, в какой это позволяют существующее положение и динамика рынка труда.

4. Выдача вида на жительство. В случае, когда это требуется национальным законодательством, компетентный орган каждого государства выдает вид на жительство трудящимся-мигрантам, которым было разрешено заниматься оплачиваемой трудовой деятельностью на ее территории. В соответствии с положениями национального законодательства вид на жительство выдается и, если необходимо, продлевается на период, как правило, равный периоду действия разрешения на работу. В случае, если разрешение на работу не содержит указаний о сроке окончания его действия, вид на жительство, как правило, выдается и, если необходимо, продлевается на период не менее чем один год.

Вид на жительство может быть отозван:

- по причинам национальной безопасности, общественного порядка и нравственности;
- если владелец отказывается, после того как был должным образом уведомлен о последствиях такого отказа, подчиниться мерам, предписанным для него государственным медицинским учреждением в целях охраны здоровья населения;
- если не выполняется существенное условие для его выдачи или действительности.

5. Оказание помощи трудящимся-мигрантам и членам их семей в возвращении в государство происхождения.

6. Установление комплекса гарантий по реализа-

ции трудовых прав трудящихся мигрантов. Данные гарантии заключаются в следующем:

- в случае официального коллективного найма на работу освобождение трудящегося-мигранта от расходов на проезд в принимающее государство;
- освобождение от импортных пошлин и налогов во время въезда в принимающее государство и окончательного возвращения в государство происхождения, а также во время транзита:

а) личного имущества и движимой собственности трудящихся-мигрантов и членов их семей, составляющих часть их домашнего хозяйства;

б) разумного количества ручных инструментов и переносного оборудования, необходимых трудящимся мигрантам для выполнения своей работы;

- воссоединение семьи трудящегося-мигранта, при условии, что последний располагает для своей семьи жильем, рассматриваемым как нормальное для национальных трудящихся в регионе, где он работает;

- предоставление трудящимся-мигрантам в области доступа к жилью и квартирной платы, профессиональной подготовке и переподготовке, в том числе к высшему образованию, в отношении условий труда, предотвращения несчастных случаев на производстве, профессиональных заболеваний и гигиены труда, в области социального обеспечения и судебной защиты своей личности, имущества, прав и интересов, режима не менее благоприятного, чем тот, который предоставляется своим собственным гражданам, в той степени, в какой данный вопрос регулируется ее законами и правилами;

- содействие повторному трудоустройству, если трудящийся-мигрант теряет свою работу по причинам, не связанным с его волей, таким, как случаи безработицы или продолжительного заболевания, в том числе пользоваться услугами служб занятости;

- разрешение трудящимся-мигрантам свободно осуществлять право на объединение в профсоюз для защиты своих экономических и социальных интересов на условиях, предусмотренных национальным законодательством в отношении ее собственных граждан;

- обеспечение контроля за условиями труда трудящихся-мигрантов компетентными органами или учреждениями принимающего государства и любым другим органом, уполномоченным принимающим государством.

В вышеперечисленных международных правовых актах нет ни одного пункта, который бы противоречил нашему национальному праву. Откуда же тогда в России, при цивилизованном правовом регулировании трудовой миграции, берутся армии бесправных, озлобленных, социально подавленных рабов трудовой миграции. Проанализируем статистику УФМС по Владимирской области: в 2013 году во Владимирскую область посетили более 95 тысяч иностранных граждан. Интенсивность миграционных потоков в регион возросла в среднем на 9,7%. Наибольшее

количество иностранных граждан прибывает из стран – участников Содружества независимых государств. Исходя из заявленных иностранцами целей въезда, большинство иностранных граждан въехало с целью осуществления трудовой деятельности (36,1%). Возросшая в последние годы интенсивность миграционных потоков потребовала усиленного внимания сотрудников Управления и правоохранительных органов к контролю за соблюдением требований миграционного законодательства. В рамках реализации контрольно-надзорных полномочий Управление активно взаимодействует с УМВД России по Владимирской области, органами безопасности, прокуратуры, исполнения наказаний и иными заинтересованными ведомствами. В 2013 году проведено более 2000 мероприятий по выявлению фактов нарушения миграционного законодательства, что на 25% больше, чем в 2012 году. Проверено более 2000 объектов, в ходе мероприятий выявлено более 22 тысяч административных правонарушений. Более чем в 5 раз возросло количество иностранных граждан, выдворенных за пределы Российской Федерации в административном порядке, 21 иностранный гражданин депортирован. Существенно активизирована работа по вынесению представлений о закрытии въезда на территорию Российской Федерации. В ФМС России было направлено в два раза больше представлений о закрытии въезда, чем в 2012 году. В истекшем периоде сотрудниками Управления собраны и направлены в органы внутренних дел 42 материала по фактам организации незаконной миграции, по 13 из которых возбуждены уголовные дела по ст. 322.1 УК РФ⁹. Ну и вот совсем недавно: 4 февраля 2014 г. в поселке Дружба Владимирской области сотрудники ФМС России совместно с полицией провели рейд, в ходе которого было выявлено 20 иностранных граждан из стран Средней Азии, занимавшихся розливом поддельного алкоголя известных торговых марок. Цех размещался в административном здании, здесь же было общежитие и столовая. У всех иностранных граждан не было разрешительных документов на работу на территории РФ, 10 из них незаконно находились на территории России, 3 находились в федеральном розыске, в отношении которых суд принял решение о выдворении с последующим закрытием въезда на 5 лет. В настоящий момент устанавливается организатор подпольного производства¹⁰.

Использование труда иностранных работников в различных видах трудовой деятельности является необходимым элементом в формировании рынка труда. Успех в этой сфере не в последнюю очередь зависит от участия государства в международном обмене рабочей силой, а значит, создание выгодных условий сотрудничества как для иностранных работников, так и для работодателей, а равно законодательное закрепление правового статуса иностранцев является одним из ключевых моментов миграционной политики. Правовой статус иностранного гражданина – это совокупность его прав и обязанностей при нахожде-

нии в РФ, в том числе и при осуществлении трудовой деятельности на территории нашей страны. Однако, к великому сожалению, жажда получения максимальной прибыли с наименьшими затратами побуждает

российских предпринимателей нарушать закон, подвергая тем самым опасности жизнь и здоровье как самих мигрантов, так и коренного населения России.

¹ Всеобщая декларация прав человека, принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. / Международное публичное право: сборник документов. Т. 1. – М.: БЕК, 1996. С. 460–464.

² Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. / Международное публичное право: сборник документов. Т. 1. – М.: БЕК, 1996. С. 464–470.

³ Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, принята Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 1985 г. / Действующее международное право. Т. 1. – М.: Московский независимый институт международного права, 1996. С. 255–259.

⁴ Конвенция № 97 Международной организации труда «О трудящихся-мигрантах», принята Генеральной конференцией МОТ 1 июля 1949 г. / Международная защита прав и свобод человека: сб-к док-в. – М.: Юридическая литература, 1990. С. 177–193.

⁵ Рекомендация № 151 Международной организации труда «О трудящихся-мигрантах», принята Генеральной конференцией МОТ 24 июня 1975 г. / Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990. Т. II. – Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1787–1794.

⁶ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Парламентская газета. 2002. № 144.

⁷ Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1991. № 18, ст. 566.

⁸ Конвенция № 143 Международной организации труда «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения», принята Генеральной конференцией МОТ.

⁹ Официальный сайт УФМС по Владимирской области. URL: <http://fms33.ru/>.

¹⁰ Источник: пресс-служба УФМС России.