

УДК – 347
ББК – 67.405

ВОРОНИНА Наталия Александровна,
кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник сектора прав человека
Института государства и права РАН

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И ТРУДО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ В РОССИИ

Аннотация. Статья посвящена вопросам реализации в российском законодательстве в сфере внешней трудовой миграции основополагающих принципов, заложенных в Международных пактах о правах человека. Особое внимание уделено проблемам социально-экономического положения иностранных работников.

Ключевые слова: трудовые мигранты, международный договор, защита от дискриминации, общественные объединения.

VORONINA Natalia Alexandrovna,
candidate of legal Sciences,
senior researcher of the sector of human rights,
Institute of state and law of RAS

INTERNATIONAL LAW AND LABOR-LAW REGULATION OF MIGRATION IN RUSSIA

Abstract. The article is devoted to issues of implementation of Russian legislation in the sphere of external labor migration the fundamental principles enshrined in the International covenants on human rights. Special attention is paid to issues of socio-economic status of foreign workers.

Keywords: migrant workers, international agreement, protection from discrimination, public associations.

Во Всеобщей декларации прав человека (1948) указывается, что каждый человек должен обладать всеми правами и свободами, «без какого бы то ни было различия в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения» (ст. 2).

В Декларации закреплено ставшее впоследствии основополагающим принципом международной миграции право каждого человека свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах любого государства, а также покидать и возвращаться в любую страну (ст. 13).

В 60-х годах были приняты пакты: *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах*¹, *Меж-*

*дународный пакт о гражданских и политических правах*². В 1965 г. была принята *Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации* и ряд других актов, содержащих международные стандарты в области защиты прав человека и касающиеся трудящихся-мигрантов.

Международным пактом о гражданских и политических правах закрепляется ограничение на высылку иностранцев, законно находящихся на территории государств-участников (ст. 13); содержится запрещение выступлений в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющих собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (ст. 20).

По общему правилу право на свободу передвижения законно находящихся на территории государства лиц не должно подвергаться каким-либо ограничениям,

¹ Вступил в силу 3 января 1976 г.

² Вступил в силу 23 марта 1976 г.

за исключением тех, которые в соответствии с законом необходимы для защиты национальной безопасности, общественного порядка, общественного здоровья или морали, а также обеспечения прав и свобод других людей. Однако международное право в ряде случаев ограничивает суверенную власть государств в отношении въезда, пребывания и выдворения из страны иностранных граждан, находящихся на их территории на законных основаниях. Так, ограничиваются полномочия государства по высылке или депортации из страны в случаях, когда интересы целостности семьи вступают в противоречие с интересами государства. Принципы «целостности семьи», «обеспечения наилучших интересов ребенка» налагают на государство обязанность разрешить лицу пребывание в стране, где находится его семья.

Все международные договоры, как правило, содержат запрет дискриминации, который обязывает государства гарантировать соблюдение прав всех лиц, проживающих на их территории, без каких-либо ограничений в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения.

Право на защиту от дискриминации – один из основных принципов права, иначе называемый «равенством обращения», – означает, что не только законы, но и политика государств должны исключать предвзятое отношение к мигрантам. Принцип защиты от дискриминации ограничивает ситуации, в которых государства могут проводить различия между своими гражданами и мигрантами [5, с. 13]. Хотя отдельные различия в обращении допустимы, они не должны основываться ни на одном из вышеперечисленных критериев.

Пакты и другие международные документы содержат значительный перечень прав, непосредственно касающийся трудовых мигрантов. Это и право на труд, и право на защиту от бесчеловечного или унижающего человеческого достоинство обращения или наказания, от пыток, от содержания в рабстве. Всем гарантировано равенство перед судами, право на свободу и

личную неприкосновенность, на свободу мысли, совести и религии. Каждому человеку предоставляется право покинуть любую страну, включая свою собственную. Фиксируется обязательство государств не допускать нарушений прав человека в связи с принадлежностью лиц к какой-либо социальной группе. При этом указывается, что группы людей, желающие сохранить свою идентичность, не должны подвергаться насильственной ассимиляции, сегрегации или дискриминации.

Анализ развития российского законодательства в сфере внешней трудовой миграции показывает, что оно идет в русле основных положений Международных пактов о правах человека.

Одна из основополагающих статей Конституции РФ, ст. 7, провозглашает, что Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, распространяется и на трудящихся-мигрантов. Следовательно, наше государство обязуется обеспечить достойный уровень жизни каждому, включая приезжающих в поиске работы иностранцев.

Однако, в силу многих причин (экономических, политических, социальных), говорить об эффективной реализации права на достойную жизнь в России сегодня рано даже для граждан страны [2, с. 131–135]. Ни в науке, ни на нормативном уровне не сформировано четкое определение, что представляет собой понятие «достойная жизнь» и каковы ее критерии.

В ряде случаев это понятие отождествляют с понятием «достойное существование». Одни ученые связывают это понятие с возможностью реализации совокупности социально-экономических прав и с творческой реализацией личности, другие различают достойное существование в обще-социальном смысле (признание за человеком заслуженного уважения) и в правовом смысле (юридически воплощенном в правовых статусах) [1].

Понятие достойного жизненного уровня можно вывести из анализа содержания п. 1 ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах

и ст. 25 Всеобщей декларации прав человека. Исходя из этих документов право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и членов его семьи «включает достаточное питание, одежду и жилище и на непрерывное улучшение условий жизни», а также на образование, на безопасные условия работы, социальное обеспечение и социальное страхование, медицинскую помощь и уход в случае болезни.

Достойную жизнь принято в первую очередь связывать с материальной обеспеченностью человека, уровнем реализации его социально-экономических прав. Однако обеспеченность материальными благами не есть единственное условие достойной жизни. Сюда следует отнести и степень самореализации личности, удовлетворенность гражданскими свободами и правами человека, и уровень душевного/духовного и физического комфорта, ощущение стабильности, защищенности и безопасности.

Несомненно, в основе понятия «право на достойную жизнь» должна лежать юридическая гарантированность и защищенность такого права.

Правовое положение иностранцев в России определяется, прежде всего, Конституцией РФ, согласно которой (п. 3 ст. 62) лица, не являющиеся гражданами РФ и законно находящиеся на ее территории, пользуются правами граждан Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральными законами и международными договорами. Правовое положение трудящихся-мигрантов и иных категорий иностранных граждан регулируются также федеральными законами и другими нормативными актами, гарантирующими мигрантам соблюдение всех основных прав и свобод³.

Федеральными законами № 100-ФЗ и № 109-ФЗ были упрощены процедура постановки иностранных граждан на миграционный учет и порядок получения разре-

шения на осуществление трудовой деятельности в России. Упразднены излишние административные барьеры для привлечения в Россию квалифицированной рабочей силы, в первую очередь из стран СНГ. Разрешения на работу высококвалифицированные работники стали получать вне установленной квоты. Был введен уведомительный порядок регистрации иностранных граждан вместо существовавшего ранее разрешительного.

Федеральный закон № 115-ФЗ был дополнен статьей, касающейся особенностей регулирования рынка труда иностранных работников. Иностранцев граждан, постоянно или временно проживающих в России, закон освободил от обязанности ежегодной перерегистрации.

Для иностранных работников, намеренных работать по найму у работодателей – физических лиц (для нужд домашнего хозяйства), введен новый разрешительный документ – патент. Это позволило ликвидировать правовой пробел – регулирование занятости мигрантов у частных лиц.

Вступивший в силу с 1 января 2015 г. Договор о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС)⁴ существенно расширил права граждан государств-членов при осуществлении ими трудовой деятельности на территории Евразийского экономического союза. Веден безвизовый режим въезда для граждан стран-членов. Трудовым мигрантам из ЕАЭС предоставлена возможность работать не только по трудовому, но и по гражданско-правовому договору, что значительно расширяет сферу их возможного трудоустройства. Работодатели приобрели право привлекать к трудовой деятельности трудовых мигрантов из государств-членов без учета ограничений по защите национального рынка труда.

Установлены единые трудовые и медицинские гарантии для граждан – членов ЕАЭС, достигнуты договоренности в сфере налогообложения. Выработывается общая политика в сфере трудовой миграции,

³ Среди них: ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», ФЗ «О беженцах», Закон РФ «О вынужденных переселенцах», ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

⁴ Страны – участники ЕАЭС: Российская Федерация, Республика Белоруссия, Республика Казахстан, Республика Армения и Киргизская Республика.

в том числе по предоставлению социального обеспечения, зачета трудового (страхового) стажа и пр.

Дальнейшее развитие международного рынка труда подразумевает и развитие всего комплекса сопряженных социальных и трудовых отношений, которые приобретают все более глобальный характер. В непосредственное соприкосновение приходит социальная политика различных стран, обладающих неодинаковым социальным опытом и имеющих различные национальные традиции [7, с. 178, 179]. В разных частях мира, в том числе и в России, возникают совместные межнациональные предприятия (транснациональные корпорации), где трудовые отношения осложнены иностранным элементом.

Во многих случаях (при передвижении через границы рабочей силы, при найме и увольнении работников, оплате труда, предоставлении отпусков и свободных от работы дней, установлении продолжительности рабочего времени и пр.) возникают трудноразрешимые проблемы совмещения не только различных экономических и технологических, но и социальных структур. Нередко возникают коллизии, когда законодательство двух, а иногда и более государств претендуют на решение одного и того же вопроса.

Все это вносит в повестку дня необходимость разработки и принятия нормативных правовых актов, направленных на регулирование трудовых миграционных процессов на основе соответствующих межгосударственных соглашений с государствами – основными импортерами иностранной рабочей силы в Россию. Это позволит значительно увеличить объем и качество жизни привлекаемых иностранных работников.

Следует признать, что российское законодательство в сфере миграции несовершенно с точки зрения предоставления социальной помощи и содействия в социокультурной адаптации и интеграции мигрантов в принимающее общество. К сожалению, до сих пор не принят подготовленный несколько лет назад законопроект «Об адаптации и интеграции мигрантов».

Оптимизации миграционного законодательства с точки зрения усиления его со-

циальной составляющей будет служить подготовка межправительственных соглашений о медицинском, социальном и пенсионном страховании трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Возрастающие объемы иностранной рабочей силы в экономике России выдвигают задачу принятия комплекса мер по формированию сферы услуг, связанной с использованием их труда, базирующейся на принципе государственно-частного партнерства.

В настоящее время возрастает роль некоммерческих и общественных объединений в поддержке трудовых мигрантов. Спектр услуг, оказываемых трудовым мигрантам, довольно широк: от консультирования по вопросам российского миграционного и трудового законодательства, помощи в языковой подготовке трудовых мигрантов до отмены в судебном порядке ограничений на доступ детей мигрантов в школы в зависимости от регистрации и наличия гражданства [3, с. 5].

В настоящее время работа ведется с теми трудовыми мигрантами, которые уже приехали в Россию в целях осуществления трудовой деятельности. В дальнейшем, по нашему мнению, следует сделать акцент на отборе трудовых мигрантов для работы непосредственно в государствах их постоянного проживания. Для этого потребуется развитие сотрудничества с государственными и неправительственными структурами в государствах – поставщиках иностранной рабочей силы, а также совершенствование соответствующей нормативно-договорной базы.

Несмотря на многие положительные сдвиги в правовом регулировании в сфере миграции, ситуация с нарушением прав трудовых мигрантов во многом остается прежней: иностранные работники остаются уязвимой категорией лиц. Круг рабочих мест, которые они занимают, нередко связан с неструктурированными и неформальными секторами, незаконной работой и эксплуататорскими условиями.

Наиболее распространены, по мнению экспертов, нарушения прав в сфере трудовых отношений: наем без разрешений на работу и без трудовых договоров, изъятие у иностранных работников документов, невыплата заработной платы, неуплата

налогов работодателем, неоформление страховых полисов, несоблюдение охраны труда и техники безопасности и пр. [6, с. 23] Нередко работодатель ограничивает свободу передвижения иностранного работника, применяет физическое насилие, а нередко и сексуальную эксплуатацию.

Ответственность за большинство нарушений прав трудовых мигрантов лежит на работодателях, недобросовестных частных посредниках и правоохранительных органах. Нарушению прав способствует и отсутствие надлежащего контроля над соблюдением миграционного и трудового законодательства РФ.

Помимо рынка труда, основной сферой дискриминации этнических мигрантов является рынок найма жилья. Опросы выявляют, что жилищные условия трудовых мигрантов редко бывают удовлетворительными. Хуже всего условия у строителей, которые чаще всего живут либо вблизи стройки, либо на ее территории. Это может быть подвал, вагончик, сарай, помещения, часто не приспособленные для проживания [4, с. 37, 40]. Нередко нарушаются права мигрантов на проживание с семьей, на медицинское обслуживание (вплоть до случаев отказа в срочной медицинской помощи, что противоречит российскому законодательству).

Дискриминационные социальные практики не способствуют преодолению барьеров между мигрантами и принимающим населением. Мигрантам нередко приходится сталкиваться с актами насилия со стороны полиции (оскорбления, избиения, отбирание денег), агрессивно настроенной молодежи.

Все это позволяет сделать вывод о том, что существует разрыв между зафиксированными в российском законодательстве нормами и принципами и их правоприменением. Органам исполнительной власти РФ, общественным и правозащитным организациям необходимо обратить серьезное внимание на совершенствование мер исполнения и контроля в сфере миграционного законодательства.

Список литературы:

[1] *Бакланова Е.В.* Сущность и критерии достойной жизни человека и общества как цели

социального государства: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

[2] *Барсукова В.И.* Понятие и критерии достойной жизни // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 4 (111).

[3] *Ганнушкина С.А.* Миграция и права человека в России // Сеть «Миграция и право». Москва, 2016.

[4] *Олимова С., Боск И.* Трудовая миграция из Таджикистана. Международная организация по миграции в сотрудничестве с Научно-исследовательским центром «Шарк». МОМ, июль, 2003.

[5] Основы управления миграцией. Семинар для представителей правительства. 19–22 декабря 2005 г. Раздел 1.6 // Международная организация по миграции. М., 2005.

[6] *Флоринская Ю.Ф.* Они по-прежнему бесправны // Российская миграция. 2009. № 3, 4 (34, 35). Июнь – июль.

[7] *Шестерякова И.В.* Международные трудовые нормы и трудовое право России: их соотношение и коллизии. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 2013.

Spisok literatury:

[1] *Baklanova E.V.* Sushhnost' i kriterii dostojnoj zhizni cheloveka i obshhestva kak celi social'nogo gosudarstva: Avtoref. diss. ... kand. yurid. nauk. M., 2007.

[2] *Barsukova V.I.* Ponyatie i kriterii dostojnoj zhizni // Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj yuridicheskoj akademii. 2016. № 4 (111). Osnovy' upravleniya migraciej.

[3] *Gannushkina S.A.* Migraciya i prava cheloveka v Rossii // Set' «Migraciya i pravo». Moskva, 2016.

[4] *Olimova S., Bosk I.* Trudovaya migraciya iz Tadzhiqistana. Mezhdunarodnaya organizaciya po migracii v sotrudnichestve s Nauchno-issledovatel'skim centrom «Shark». MOM, iyul', 2003.

[5] Seminar dlya predstavitelej pravitel'stva. 19-22 dekabrya 2005 g. Razdel 1.6 // Mezhdunarodnaya organizaciya po migracii. M., 2005.

[6] *Florinskaya Yu.F.* Oni po-prezhnemu bespravny' // Rossijskaya migraciya. 2009. № 3, 4 (34, 35). Iyun' – iyul'.

[7] *Shesteryakova I.V.* Mezhdunarodny'e trudovy'e normy' i трудовое право России: ix sootnoshenie i kollizii. Saratov: Izd-vo Saratovskogo un-ta, 2013.