

УДК 331.556.4-054.6(470+571)

**К ВОПРОСУ О ГАРМОНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА,
РЕГУЛИРУЮЩЕГО ТРУД ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

© 2017 г. Т. В. Записная, Т. В. Синюгина

**Южно-Российский государственный политехнический университет (НПИ),
г. Новочеркасск**

Статья посвящена анализу нормативно-правовой базы, регулирующей труд иностранных граждан в Российской Федерации. Правовое регулирование трудовых отношений с участием иностранных граждан осуществляется на национальном и наднациональном уровнях. Исследуя международные акты, двусторонние и многосторонние отношения в данной сфере, авторы делают вывод, что приоритетным направлением для Российской Федерации является урегулирование вопросов трудовой миграции на региональном трудовом рынке в рамках Евразийского экономического союза. Анализ российского законодательства по данному вопросу позволил авторам сделать вывод о том, что большинство специальных норм, регулирующих труд иностранных граждан, по-прежнему содержится в миграционном законодательстве.

Ключевые слова: трудовая миграция; миграционная политика Российской Федерации; дифференциация правового регулирования труда; субъективные причины дифференциации труда; иностранный работник; правовой статус иностранного гражданина.

The article analyzes the normative-legal base, regulating the labor of foreign citizens in the Russian Federation. Legal regulation of labor relations involving foreign citizens is carried out at the national and supranational levels. Exploring international instruments, bilateral and multilateral relations in this field, the authors conclude that a priority for the Russian Federation is the regulation of labour migration on the regional labour market in the framework of the Eurasian economic Union. Analysis of Russian legislation on this issue allowed the authors to conclude that most of the special rules regulating the labor of foreign citizens is still contained in migration legislation.

Key words: labour migration; migration policy of the Russian Federation; differentiation of legal regulation of labour; subjective reasons of differentiation of labor; foreign worker; the legal status of a foreign citizen.

Большинство развитых экономик вынуждены использовать труд мигрантов и по ряду причин не могут от него отказаться. Основной причиной, заставляющей людей мигрировать в поисках работы, называется неспособность зарабатывать или производить достаточно для того, чтобы обеспечить себя и свою семью. Основным фактором, побуждающим государство привлекать трудовых мигрантов,

является демографическая проблема. Россия также сталкивается с проблемой «старения нации». В настоящее время решить проблему естественной убыли населения только средствами стимулирования рождаемости не представляется возможным.

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года отмечается, что при-

влечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики является необходимостью для ее дальнейшего поступательного развития [6]. Привлечение в страну трудовых мигрантов должно решать три основные задачи: восполнение населения, рабочей силы и развитие инновационного потенциала. Вместе с тем решить поставленные вопросы невозможно без создания эффективной правовой базы, регулирующей отношения в сфере трудовой миграции.

Среди принципов российской государственной миграционной политики хотелось бы выделить принцип защиты национального рынка труда и дифференцированный подход к регулированию миграционных потоков в зависимости от целей и сроков пребывания, социально-демографических и профессионально-квалификационных характеристик мигрантов. Именно эти два принципа должны выступать как специальные при построении нормативно-правовой базы, регулирующей трудовые отношения иностранных граждан в Российской Федерации. Принцип защиты национального рынка труда детерминирует ограничения, предусмотренные для трудовых мигрантов.

Дифференциация в правовом регулировании трудовых отношений с участием иностранных граждан объективно необходима и обусловлена защитными функциями трудового права. Г.С. Скачкова определяет дифференциацию как «разграничение правовых норм на основе юридически значимых факторов в целях конкретизации общих положений трудового законодательства к определенным категориям субъектов» [11, с. 220].

Н.В. Халдеева отмечает, что перед наукой трудового права встает актуальный вопрос определения целей дифференциации, которые должны быть различными [12, с. 26]. Дифференциация в правовом регулировании трудовых отношений иностранных граждан обусловлена задачей защиты национального рынка труда. В случае с трудовыми мигрантами основанием дифференциации выступает такой субъективный фактор, как отсутствие российского гражданства. Субъективные причины дифференциации в трудовом праве начали выделять в середине XX века.

Л.Я. Гинцбург рассматривал дифференциацию через призму гражданского состояния работника и включал в это понятие следующие его составные элементы, имеющие юридическое значение: гражданство, пол, возраст, состояние здоровья, связи семейного характера, образование, место жительства, трудовой стаж, занятость, судимость [9, с. 210].

Нормы права, регулирующие трудовые отношения с участием иностранных работников, образуют институт трудового права иностранных граждан. В свою очередь, совокупность нормативно-правовых актов, содержащих указанные нормы, образует отрасль российского законодательства, регулирующего трудовые отношения с участием иностранных граждан.

Статья 251 Трудового кодекса Российской Федерации устанавливает, что дифференциация правового регулирования труда осуществляется через частичное ограничение применения общих правил по тем же вопросам и закрепления дополнительных правил для отдельных категорий работников. А.М. Лушников предлагает в первом случае говорить о нормах-изъятиях, а во втором — о нормах-дополнениях [10, с. 32]. Таким образом, институт трудового права иностранных граждан образуют общие нормы трудового права, нормы-изъятия и нормы-дополнения.

Согласно статье 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Данное положение воспроизводится также в ст. 10 Трудового кодекса Российской Федерации.

При анализе международных актов, защищающих трудовые права, их следует разделить на две группы. Первую группу будут составлять международные декларации и конвенции ООН. К этой группе будут относиться: Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации и т.д. Среди деклараций ООН в качестве специальной следует выделить Международную

конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей [1].

Во вторую группу следует выделить Конвенции Международной организации труда, направленные на защиту трудовых прав мигрантов: Конвенцию МОТ о трудящихся-мигрантах (№97), Конвенции о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения (№143), Конвенции о равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения (№118), Рекомендации о трудящихся-мигрантах (№86), Рекомендации о трудящихся-мигрантах (№151).

Международное регулирование трудовых отношений мигрантов исходит, прежде всего, из суверенного права государств претворять национальную политику в области труда и миграции. Международные акты в основном содержат нормы-принципы и нормы-декларации, опираясь на которые государства вырабатывают собственную политику в области трудовой миграции. Именно соблюдение основных принципов, закрепленных в международных актах, позволяет не допустить дискриминации в отношении трудовых мигрантов при дифференциации правового регулирования труда иностранных граждан.

В настоящее время Российская Федерация не является участницей Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 года и Конвенций МОТ в сфере трудовой миграции. Вопрос о необходимости ратификации Россией указанных международных актов является дискуссионным.

Основной поток трудовых мигрантов в Российскую Федерацию исходит из ряда государств бывших республик СССР. По этой причине для нашей страны приоритетным направлением является международное сотрудничество по вопросам трудовой миграции на территории постсоветского пространства. Анализируя имеющиеся многосторонние и двусторонние документы, регулирующие трудовую миграцию, их можно разделить на акты, принятые в рамках СНГ и в рамках Евразийского экономического союза. Аналогом Конвенции ООН 1990 года в рамках СНГ стала Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их

семей — государств-участников Содружества Независимых Государств, заключенная в Кишиневе 14 ноября 2008 года. Согласно указанному документу политика государств-участников в области трудовой миграции строится на принципах защиты национально-го рынка труда и обеспечения приоритетного права своих граждан на замещение вакантных должностей. Стоит отметить, что Россия не ратифицировала данную конвенцию.

В 2014 году был учрежден Евразийский экономический союз, в рамках которого обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики. Договор о Евразийском экономическом союзе [2] содержит раздел XXVI «Трудовая миграция», посвященный сотрудничеству государств-членов в сфере трудовой миграции. Указанный договор предоставляет ряд преимуществ для граждан договаривающихся государств, которые прибыли на территорию другого государства-члена в целях выполнения трудовой функции. Следует подчеркнуть, что Договор о Евразийском экономическом союзе не использует термин «трудящийся-мигрант», заменив его на «трудящийся государства-члена».

Российская Федерация имеет ряд международных двусторонних договоров по вопросам трудовой миграции. Большинство из них заключено со странами бывшими советскими республиками. Некоторые специалисты считают, что заключение международных двусторонних договоров по вопросам трудовой миграции в рамках регионального рынка труда является неэффективным средством достижения общих целей, предпочтительней — многостороннее регулирование. Не согласные с этой позицией специалисты отмечают, что двустороннее регулирование необходимо для более детального и конкретного регулирования отношений между двумя государствами по вопросам трудовой миграции. Двусторонние договоры являются более гибким инструментом правового регулирования и актуальными для договаривающихся стран. В свою очередь, многосторонние международно-правовые акты зачастую содержат более общие программные положения либо отсылочные нормы [8, с. 12].

Однако это не всегда так. Между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения в 1994 году было заключено Соглашение о трудовой деятельности и социальной защите граждан Российской Федерации, работающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, работающих на территории Российской Федерации [3]. Аналогичное Соглашение имеется между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов [4]. В настоящее время обе республики, как и Россия, являются членами Евразийского экономического союза. Договор о Евразийском экономическом союзе предоставляет большую защиту прав трудящихся государств-членов, чем двусторонние соглашения, поэтому они практически утратили свое значение.

Основными актами, регулируемыми трудовые отношения с участием иностранных граждан и лиц без гражданства, являются Трудовой кодекс РФ и Федеральный закон от 25 июля 2002 №115 «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Трудовой кодекс Российской Федерации распространяет на иностранных работников национальный режим, следовательно, к трудовым отношениям с их участием будут применяться все общие правила, касающиеся условий и оплаты труда, заключения и расторжения трудового договора, охраны труда и т.д. Глава 50.1. «Особенности регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства» в основном содержит нормы-дополнения. Это выражается в закреплении требования указывать дополнительные сведения в трудовом договоре с работником, являющимся иностранным гражданином или лицом без гражданства (ст. 327.2), и предоставлять дополнительные документы (ст. 327.3). Наличие дополнительных оснований предусмотрено для отстранения от работы работника, являющегося иностранным гражданином или лицом без гражданства, и прекращения трудового договора с таким работником.

Системообразующим нормативным актом миграционного законодательства явля-

ется Федеральный закон от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [5]. В предмет регулирования данного закона входят в том числе и отношения, возникающие в связи с осуществлением иностранными гражданами на территории Российской Федерации трудовой, предпринимательской и иной деятельности. Включение в предмет регулирования Федерального закона №115 трудовых отношений с участием иностранных граждан не раз подвергалось критике. Л. В. Андриченко считает, что регламентация трудовой, предпринимательской и иной деятельности и обусловленные этим взаимоотношения иностранных граждан с органами государственной власти и органами местного самоуправления явно выходят за рамки определения общего правового статуса иностранных граждан [7, с. 10].

Трудовой кодекс Российской Федерации устанавливает особенности регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства. Вместе с тем на уровне миграционного законодательства правовой статус иностранного гражданина получает дальнейшее расщепление. К таким расщепленным статусам можно отнести статусы: временно проживающий в России иностранный гражданин; постоянно проживающий в России иностранный гражданин; иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя; иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы; участники Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей, переселяющихся совместно с ними в Российскую Федерацию; обучающиеся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и выполняющих работы (оказывающих услуги) в течение каникул; высококвалифицированные специалисты, члены семей высококвалифицированных специалистов и т.д. Именно в рамках миграционного законодательства установлены особенности труда указанных категорий иностранных граждан.

Помимо этого ФЗ-№115 устанавливает для работодателей условия привлечения и дополнительные обязанности, связанные с использованием труда иностранных граждан.

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы. Правовое регулирование трудовых отношений иностранных граждан в Российской Федерации осуществляется на национальном и наднациональном уровнях. Российское законодательство опирается на международные стандарты в области защиты трудовых прав мигрантов, несмотря на то, что ряд базовых конвенций по этому вопросу так и не ратифицирован. Приоритетным направлением для Российской Федерации является урегулирование вопросов трудовой миграции в рамках регионального трудового рынка, сложившегося на территории постсоветского пространства. Наличие значительного количества норм трудового права в миграционном законодательстве обусловлено тем, что Трудовой кодекс Российской Федерации не учитывает расщепление правового статуса иностранного гражданина, предусмотренное миграционным законодательством Российской Федерации.

Литература

1. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей // Советский журнал международного права. — 1991. — №3-4. — С. 136-172.
2. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29 мая 2014 года) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии — <http://www.eurasiancommission.org/>, 5 июня 2014 года.
3. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о трудовой деятельности и социальной защите граждан Российской Федерации, работающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, работающих на территории Российской Федерации (Заключено в г. Ереване 19.07.1994) // Бюллетень международных договоров. — 1995. — №5.
4. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов (Заключено в г. Москве 28.03.1996) // Бюллетень международных договоров. — 1999. — №2. — С. 51-54.
5. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2002. — №30. — С. 30-32.
6. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ) — <http://www.kremlin.ru>.
7. Андриченко Л. В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. — 2014. — №12. — С. 5-15.
8. Бекяшев Д. К., Иванов Д. В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. — М.: Проспект, 2013.
9. Гинцбург Л. Я. Социалистическое трудовое правоотношение. — М., 1977.
10. Лушников А. М. Проблемы дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере труда (доклад на Пятой Международной научно-практической конференции 27-30 мая 2009 г.) // Юридическое образование и наука. — 2009. — №3. — С. 30-38.
11. Скачкова Г. С. Расширение сферы действия трудового права и дифференциации его норм. — М., 2003.
12. Халдеева Н. В. Основания территориальной дифференциации: проблемы и пути их решения // Трудовое право в России и за рубежом. — 2016. — №3. — С. 25-29.

Поступила в редакцию

19 апреля 2016 г.



Записная Татьяна Валерьевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры «Публично-правовые дисциплины» Южно-Российского государственного политехнического университета (НПИ) имени М.И. Платова.

Zapisnaya Tatiana Valerievna — candidate of legal Sciences, associate Professor of the Department «Public-legal disciplines» of South-Russian state Polytechnic University (NPI) named after M. I. Platov.

346428, г. Новочеркасск, ул. Просвещения, 132
132 Prosveshcheniya st., 346428, Novocherkassk, Rostov reg., Russia
Тел: +7 (8635) 25-57-71; e-mail: ztv061@yandex.ru



Синюгина Татьяна Викторовна — кандидат социологических наук, доцент кафедры «Юриспруденция» Южно-Российского государственного политехнического университета (НПИ) имени М.И. Платова

Sinyugina Tatiana Viktorovna — candidate of sociology, do-
cent of the Department «Jurisprudence» of South-Russian state Poly-
technic University (NPI) named after M. I. Platov.

346428, г. Новочеркасск, ул. Просвещения, 132
132 Prosveshcheniya st., 346428, Novocherkassk, Rostov reg., Russia
Тел: +7 (8635) 25-57-71; e-mail: sinyugina-tatjana@ya.ru