На правах рукописи

Коротаев Александр Сергеевич

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРУДА ИНОСТРАННЫХ РАБОТНИКОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

12 00 05 – трудовое право, право социального обеспечения

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва – 2008

Диссертация выполнена на кафедре трудового права и права социального обеспечения ГОУ ВПО «Московская государственная юридическая академия»

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор **Полетаев Юрий Николаевич**

Официальные оппоненты — доктор юридических наук, профессор **Мачульская Елена Евгеньевна**

кандидат юридических наук **Крутова Людмила Алексеевна**

Ведущая организация — Российская академия правосудия

Защита состоится «26» июня 2008 года в 14 00 часов на заседании диссертационного совета Д 212 123 03 при Московской государственной юридической академии, 123995, г Москва ул Садовая Кудринская, д 9, зал заседаний Ученого совета

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской государственной юридической академии

Автореферат разослан «24» мая 2008 года

Ученый секретарь диссертационного совета доктор юридических наук, профессор — Ершова И В

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования Современная эпоха характеризуется ускорением развития международных коммерческих отношений и их диверсификацией Интеграция Российской Федерации в международное сообщество, бесспорно, способствует более активному ее участию в общемировом движении товаров, услуг, капиталов, а также трудовых ресурсов и ставит перед ней, в частности, задачу установления цивилизованного порядка в области формирующегося рынка труда иностранных работников Одним из важных условий интеграции государств в мировое сообщество является устранение препятствий для свободного перемещения рабочей силы, создание благоприятной обстановки для полноценной реализации работником-мигрантом трудовых прав[1]

Международный труд – это трудовые отношения с иностранным участием Иностранный элемент может присутствовать как в субъективном составе (субъект отношения – иностранный работник или иностранный работодатель), так и в объекте (труд работника протекает за границей, хотя участники отношения могут быть гражданами одного государства)[2]

После распада Союза Советских Социалистических Республик и образования на его месте самостоятельных государств десятки миллионов бывших соотечественников стали иностранными гражданами Снятие характерной для советского общества изоляции привело, в частности, к расширению использования труда иностранных граждан в отечественных организациях и возникновению трудовых отношений граждан Российской Федерации на предприятиях и в организациях с иностранным капиталом

Согласно Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства РФ от

---

[1] Семенюта Н Н Международная и национальная системы обеспечения и защиты права на труд / Вестник Омского университета – 1998 – Вып 3 – стр 86-89, Шищков Ю В Европейская интеграция и СНГ западный образец и его отражение в восточном зеркале // Развитие интеграционных процессов в Европе и Россия – М ИНИОН РАН, 1996 – стр 176

[2] Киселев И Я Труд с иностранным участием (правовые аспекты) – М МЦФЭР, 2003

01 03 2003 г № 256-р[3] основными направлениями деятельности по регулированию миграционных процессов в области вхождения России в международный рынок труда и регулирования экономической миграции являются

- обеспечение взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при решении проблем трудовой иммиграции путем усиления контроля за привлечением и использованием иностранных работников в целях защиты российского рынка труда, а также обеспечения права российских граждан на занятие в приоритетном порядке вакантных рабочих мест в Российской Федерации,

- соблюдение работодателями условий, предусмотренных в разрешениях на привлечение и использование иностранных работников, а также в трудовых договорах,

- противодействие нелегальной трудовой иммиграции,

- проведение комплексных проверок законности пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации, их трудовой деятельности, соблюдения ими налогового законодательства

Переход России к рыночным механизмам хозяйствования предполагает в качестве необходимых предпосылок создание российским законодательством условий для беспрепятственной реализации требований рыночной экономики и максимально свободного удовлетворения экономических интересов собственников средств производства и предпринимателей[4] Их интерес в сфере применения труда иностранных работников состоит, во-первых, в появлении временной иностранной рабочей силы с учетом потребностей национального рынка труда и, во-вторых, в построении своих взаимоотношений с этими работниками согласно модели найма труда Не имея опоры в современном трудовом

[3] Собрание законодательства Российской Федерации от 10 марта 2003 г N 10 ст 923

[4] Маврин С П Принципы трудового права в условиях рыночной экономики / Известия высших учебных заведений – 1992 - № 2

законодательстве, эта модель обычно облекается на практике в форму договора подряда или трудового контракта, составленных , чаще всего, с нарушениями трудового права Такая тенденция в итоге может привести к вытеснению трудовых договоров из негосударственного сектора и породить резкое снижение гарантий трудовых прав работников-мигрантов

В условиях глобализации и расширения международных связей, в Российской Федерации, как нам представляется, будет возрастать количество коммерческих организаций с иностранными инвестициями, с углублением интеграционных процессов в странах-членах СНГ – количество работников-мигрантов

Актуальность данного исследования состоит в поисках моделей правового регулирования трудовых отношений между работодателями и наемными иностранными работниками с целью поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов обеспечение приоритетного трудоустройства российских граждан и уменьшение бюрократических препон на пути легализации и занятости в Российской Федерации работников-мигрантов[5]

Обозначившееся в 2007 году развитие миграционной политики Российской Федерации в сторону создания более благоприятных условий для приема иммигрантов, свидетельствует о том, что федеральные власти осознали серьезность демографической проблемы и сделали первые шаги в направлении облегчения процедур правового оформления иммигрантов, легализации незаконных мигрантов и либерализации законодательства

Департамент по международному миграционному праву и правовым вопросам штаб-квартиры Международной организации по миграции в Женеве в своем аналитическом докладе, посвященном новому российскому законодательству, дал высокую оценку новым принятым в России правовым нормам и отметил, что они без преувеличения могут считаться «серьезным

[5] МОТ провела ревизию русских переводов своих актов, и одним из главных редакционных изменений стало переименование «трудящихся» в «работников», а «предпринимателей» в «работодателей» (база ILOLEX)

шагом на пути совершенствования сбалансированной и слаженной миграционной политики Российской Федерации»[6]

Основные направления новой миграционной политики России предусматривают, с одной стороны, предоставление значительных преимуществ для временных трудовых иммигрантов из стран с безвизовым режимом пересечения российской границы – Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Молдовы, Таджикистана, Узбекистана и Украины, с другой стороны, разработку механизмов, регулирующих количественные и качественные параметры привлекаемой иностранной рабочей силы с учетом конкретной ситуации на национальном рынке труда

Современная миграционная стратегия России заключается в обеспечении миграционного прироста населения для улучшения демографической ситуации в стране и обеспечения экономического роста, хозяйственного освоения и заселения территорий, имеющих для страны геополитическое значение[7] На решение этих задач направлена Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденная указом Президента РФ от 22 06 2006 г № 637[8]

В Послании к Федеральному Собранию Российской Федерации 26 04 2007г Президент РФ В В Путин особо отметил, что приоритетом в области совершенствования миграционной политики остается привлечение из-за рубежа наших соотечественников При этом необходимо все больше стимулировать приток в страну квалифицированной миграции – людей образованных и законопослушных Переезжающие в Россию люди должны с уважением относиться к российской культуре, к русским национальным традициям[9]

---

[6] Материалы Международной конференции "Новое иммиграционное законодательство в России правоприменительная практика" г Москва 17-18 декабря 2007 г

[7] Национальная безопасность и миграционная политика / В В Литюшкин // Миграционное право - 2007 - №2 - стр 19

[8] Собрании законодательства Российской Федерации от 26 июня 2006 г N 26 ст 2820

[9] Парламентская газета от 27 апреля 2007 г N 60,

Данное диссертационное исследование посвящено одной из самых сложных проблем современного российского права За последние пятнадцать лет Россия стала крупным принимающим центром, страной массового въезда, а также транзита мигрантов По данным Федеральной Миграционной Службы в 2007 году в Российской Федерации получено 2 млн 136 тыс разрешений на работу, при этом доля «теневого» рынка труда все еще значительна и составляет по оценкам ФМС от 5 до 7 млн человек, по экспертным оценкам от 5 до 15 млн человек[10] Экономический ущерб, причиненный нелегальной миграцией России, только из-за неуплаты налогов, составляет по экспертным оценкам, более 188 миллиардов рублей в год[11]

Подходы к установлению целей государственной политики в этой области и принятие соответствующей нормативно-правовой базы отличаются большим разнообразием При общем понимании необходимости борьбы с нелегальной миграцией иностранных граждан, остаются открытыми вопросы о конкретных способах такой борьбы

Степень разработанности темы научного исследования. Вопросам труда иностранных граждан в трудовом праве в своих трудах уделяли внимание В В Глазырин, Р Ш Давлетгильдеев, С А Иванов, И Я Киселев, Л В Рожников, Г С Скачкова, О В Смирнов, И Л Трунов и др Учеными исследовались либо отношения, связанные с трудом иностранных граждан в Российской Федерации в определенном институте трудового права, либо какой-то отдельный вопрос, связанный с трудом иностранных граждан в России

Настоящая работа – комплексное исследование по проблемам правового регулирования труда иностранных работников на диссертационном уровне, включающее анализ, существующей в настоящее время законодательной базы Российской Федерации Современное трудовое право нуждается в

[10] Рекомендации парламентских слушаний «Проблемы законодательного регулирования трудовой миграции и деятельности негосударственных агентств занятости в Российской Федерации», состоявшихся 21 апреля 2008 г в Государственной Думе РФ
[11] Там же

аналитическом осмыслении подходов к регулированию и установлению правовых механизмов в отношении иностранных работников

Цели и задачи исследования. Целью диссертационной работы является всесторонний анализ особенностей регулирования труда иностранных граждан и лиц без гражданства, работающих в Российской Федерации, а также влияние нормативно-правовой базы по регламентации их правового статуса на реализацию прав и обязанностей в сфере труда граждан этой категории

В соответствии с намеченной целью определен круг задач, теоретическое и практическое решение которых составляет сущность исследования Исходя из этого, диссертантом поставлены следующие задачи

1 Рассмотреть применение терминов «трудящийся-мигрант» и «работник-мигрант» в различных международных стандартах

2 Сравнить понятия «трудящийся (работник) - мигрант» в международном праве и «иностранный работник» в российском законодательстве

3 Дать общую характеристику законодательства Российской Федерации о правовом регулировании труда иностранных граждан в контексте с международными договорами Российской Федерации, закрепляющими права работников-мигрантов

4 Исследовать правовое регулирование труда иностранных граждан с учетом приоритета защиты российского рынка труда

5 Изучить двухсторонние международные договоры Российской Федерации с государствами-участниками СНГ с целью внесения предложений по их совершенствованию

6 Раскрыть основы правового положения иностранных работников с учетом режимов и оснований их пребывания в Российской Федерации

7 Проанализировать порядок привлечения и использования иностранных работников в Российской Федерации в соответствии с

последними изменениями, внесенными в российское законодательство с учетом опыта Великобритании

8 Провести анализ Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом

9 Исследовать особенности заключения трудового договора с иностранным гражданином, в зависимости от документов, предоставляющих ему право законно находиться на территории Российской Федерации и участвовать в трудовых отношениях

10 Дать общую характеристику законодательной базы Российской Федерации, содержащей ограничения на трудоустройство иностранных граждан

11 Разработать примерную форму типового договора с иностранным гражданином в соответствии с Рекомендацией МОТ от 1949 г № 86 «О работниках-мигрантах», которая может использоваться в качестве образца российскими работодателями

12 Обосновать предложения по внесению изменений в законодательство Российской Федерации

Научная и методологическая база исследования.

При подготовке работы применялись философские методы исследования, используемые в юриспруденции, а также частно-научные методы формально-юридический, структурного и сравнительного анализа, сравнительный, исторический, социологический, системный

Научную базу исследования составили труды ученых-юристов, внесших значительный вклад в правовую науку Н Г Александрова, М М Богуславского, В В Глазырина, К Н Гусова, Р Ш Давлетгильдеева, И Я Киселева, Ф М Левиант, М В Лушниковой, А С Пашкова, Ю Н Полетаева, Г С Скачковой, О В Смирнова, В Н Толкуновой, О В Трунова и других видных российских ученых

Нормативную базу исследования составляют Конституция РФ[12], законы, подзаконные нормативные акты Российской Федерации, международно-правовые акты универсального характера, двусторонние международные договоры с участием России

Объектом настоящего диссертационного исследования являются особенности содержания и механизма правового регулирования трудовых отношений иностранных граждан в Российской Федерации

Предметом диссертационного исследования является регулируемая правом совокупность общественных отношений, складывающихся между тремя сторонами (российским работодателем, иностранным работником, государством, в лице контролирующих органов) в процессе применения труда иностранных работников, научные идеи и концепции, посвященные данной проблеме, нормы международного и национального права, регулирующие данные отношения

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке теоретических основ гармонизации правовых международных норм универсального характера, международного регионального уровня и уровня двусторонних межправительственных актов СНГ и других государств, регламентирующих трудовые отношения работников-мигрантов

Диссертация представляет собой попытку всестороннего анализа исторического и теоретического аспектов развития, унификации и гармонизации правовых норм регулирования труда иностранных работников в Российской Федерации

Выводы, сформулированные в диссертации, нашли свое выражение в ряде предложений по совершенствованию трудового законодательства и правоприменительной практики

На защиту выносятся следующие теоретические положения:

1) применяемое в законодательстве Российской Федерации понятие «иностранный работник» можно рассматривать как синоним понятия

[12] Российская газета, N 237, 25 12 1993

«трудящийся (работник) – мигрант», используемого в конвенциях и рекомендациях МОТ, а также других международных стандартах,

2) ратификация международных трудовых стандартов позволит их нормам, включаясь в систему источников национального права России, снять или, по крайней мере, ослабить остроту проблемы о приоритете той или иной нормы международного права над внутригосударственной и наоборот,

3) унификация и гармонизация правовых норм, регулирующих трудовые отношения с иностранным элементом в многосторонних и двусторонних соглашениях государств-участников СНГ – важный элемент создания общего рынка труда,

4) предлагается внести изменения в Федеральный закон от 25 июля 2002 г № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и дополнить его отдельной статьей 13 2 «Трудовая деятельность иностранных граждан, получивших разрешение на временное проживание»,

5) обосновывается необходимость законодательной поддержки оптимального баланса трудовых ресурсов, с учетом приоритетного трудоустройства граждан Российской Федерации,

6) вносится предложение о создании системы контроля за территориальными органами миграционной службы и, соответственно, штрафных санкций (от штрафа до полного восполнения ущерба бюджету, лишения свободы), совершенствовании базы данных иностранных граждан, ранее подвергавшихся административному выдворению или депортации из Российской Федерации, а также тех лиц, которые привлекались ранее к административной ответственности на территории Российской Федерации, использовали подложные документы, уклонялись от уплаты налогов или штрафов, что позволит хотя бы частично решить вопрос незаконной миграции иностранных граждан в Российской Федерации,

7) сформулирован вывод о том, что с иностранными работниками должны заключаться срочные трудовые договоры на период действия разрешительных документов,

8) доказывается необходимость внесения в Трудовой кодекс РФ дополнительной главы «Особенности регулирования труда иностранных работников», в которой будут законодательно устранены неточности ныне существующей правовой базы в отношении иностранных граждан, на законном основании занимающихся оплачиваемой деятельностью в стране, не являющейся местом их постоянного проживания,

9) дается авторское обоснование последним изменениям в законодательстве Российской Федерации, в связи с упрощением разрешительного порядка привлечения и использования труда иностранных работников и принятию Государственной программы по привлечению бывших соотечественников для осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации с целью частичного решения демографической проблемы и потребностью развития российских регионов

Структура диссертационного исследования определяется целями и задачами исследования Работа состоит из введения, трех глав, включающих двенадцать параграфов, заключения, четырех приложений, содержащих проекты законов, списка использованной литературы и нормативных актов

Содержание диссертационного исследования.

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются его цели и задачи, раскрывается теоретическая основа и методология, излагаются положения, выносимые автором на защиту

Первая глава «Общие положения правового регулирования трудовых отношений с участием иностранных граждан» состоит из пяти параграфов

В параграфе первом рассматриваются понятия «трудящийся-мигрант» и «работник-мигрант» в международном праве и понятие «иностранный работник» в российском законодательстве.

Анализируя круг лиц, на которых распространяется действие Положений Конвенций МОТ от 01 07 1949 г № 97, от 24 06 1975 г № 143, Конвенции ООН от 18 12 1990 г, Европейской Конвенции 1977 г, Соглашения Правительств государств-участников СНГ от 15 04 1994 г и др, автор приходит к выводу об отсутствии единообразного применения терминов «трудящийся-мигрант» и «работник-мигрант»

Рассматривая понятие «иностранный работник» автор выделяет ряд категорий иностранных граждан, правовое регулирование трудовой деятельности которых имеет свои особенности по сроку пребывания на территории Российской Федерации, по основаниям (мотивам) въезда, по видам организаций, с которыми иностранные гражданине состоят в трудовых отношениях

Данная классификация, безусловно, не является исчерпывающей, однако позволяет обозначить многообразие категорий работающих в России иностранцев[13] Далеко не все из них можно определить понятием «трудящийся-мигрант»

Дается сравнительная характеристика применения термина «иностранный работник» в российском законодательстве и термина «работник-мигрант» в различных международных правовых актах Автором делается вывод, что применяемое в законодательстве России понятие «иностранный работник» можно рассматривать как синоним понятия «трудящийся (работник) - мигрант», используемого в Конвенциях и Рекомендациях Международной Организации Труда, а также других международных стандартах

[13] Глазырин В В Труд иностранцев в России Правовое положение иностранных граждан в трудовых отношениях в России – М , 1997 – стр 75

В связи с тем, что определение «иностранный работник», данное в Федеральном законе от 25 07 2002 г № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», не включает в себя иностранных работников, постоянно проживающих в Российской Федерации (имеющих вид на жительство), диссертант предлагает свое определение этому термину в рамках настоящей работы «иностранный работник» - это иностранный гражданин (лицо без гражданства), на законном основании занимающийся оплачиваемой деятельностью по трудовому или гражданско-правовому договору в Российской Федерации»

Во втором параграфе рассматриваются международные акты, закрепляющие права работников-мигрантов В результате авторского анализа документов, регулирующих труд работников-мигрантов, разработанных в рамках ООН, МОТ, Совета Европы, делается вывод о том, что российское законодательство идет по пути приближения к международным нормам, а именно, путем включения международных стандартов в текст российских законов Отмечается актуальность ратификации в первую очередь Европейской социальной Хартии, принятой Советом Европы в 1961 году и пересмотренной в 1996 году

В третьем параграфе приводится общая характеристика законодательства Российской Федерации о правовом статусе иностранных граждан, работающих в Российской Федерации, с анализом нормативно-правовых актов, способствующих приоритетному трудоустройству российских граждан

С 15 января 2007 года вступил в силу Федеральный закон Российской Федерации от 18 07 2006 г № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»

С введением этого закона и соответствующего нормативно-правового сопровождения правовое поле в сфере регулирования труда иностранных граждан, прибывших в Россию в рамках безвизового режима из стран СНГ (за исключением Грузии и Туркмении), стало более либеральным по отношению к гражданам, прибывающим в страну в порядке, требующем получения визы По новому порядку работодатель может привлекать и использовать граждан стран СНГ без получения специального на то разрешения, а работники самостоятельно в упрощенном порядке оформляют разрешения на работу

Введена статья 18 1 «Особенности регулирования труда иностранных работников», которая имеет принципиальное значение для увязывания количественных и качественных параметров трудовой миграции в контексте формирования региональных рынков труда

В частности, предусматривается ежегодное определение Правительством РФ потребности в иностранных работниках, в том числе по субъектам Федерации и по приоритетным профессионально-квалификационным группам, с учетом политической, экономической, социальной и демографической ситуации В свою очередь, органы власти субъектов РФ также должны ежегодно определять потребность в привлечении иностранных работников Согласование позиций по поводу привлечения трудовых мигрантов между федеральным Правительством и регионами, призвано обеспечить нахождение оптимальных параметров их присутствия на российском рынке труда

По новому порядку Правительство РФ установило квоту на 2008 год на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам (постановление Правительства РФ от 29 12 2007 г № 982), и распределило указанную квоту по приоритетным профессионально-квалификационным группам (постановление Правительства РФ от 29 12 2007 г № 984), по субъектам РФ, а также по профессиям, специальностям, классификациям иностранных работников (приказ Министерства здравоохранения и социального развития

РФ от 18 02 2008 г № 73н) Эта мера направлена на обеспечение национальной безопасности, поддержание оптимального баланса трудовых ресурсов и содействие трудоустройству российских граждан в приоритетном порядке Кроме того, предусмотрено ежегодное установление допустимой доли иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами с учетом региональных особенностей и ситуации на российском рынке труда (постановление Правительства РФ от 29 12 2007 г № 1003)

В четвертом параграфе главы первой приводится сравнительный анализ двусторонних договоров с государствами - участниками Содружества Независимых Государств в сфере внешней миграции

Автор соглашается с мнением Киселева И Я , что эти соглашения идентичны или близки по содержанию Они закрепляют принцип применения национального режима к работникам-мигрантам из соответствующих стран, то есть въезд, пребывание и трудовая деятельность работника регулируется законодательством страны трудоустройства[14]

Представляется перспективным следовать практике заключения многосторонних и двусторонних соглашений с государствами-участниками СНГ по вопросам регулирования внешней трудовой миграции с целью осуществления гармонизации и унификации правовых норм, регулирующих трудовые отношения с иностранным элементом на территории договаривающихся государств

Однако следует подчеркнуть необходимость модификации двусторонних Соглашений, заключенных в 90-е годы, положениями, которые содержатся в более современных межправительственных актах, а также в связи с упрощением разрешительной системы трудоустройства граждан СНГ на территории России, введенной Российской Федерацией с 15 января 2007 года

[14] Киселев И Я Труд с иностранным участием (правовые аспекты) – М МЦФЭР, 2003 стр 142

Новое иммиграционное законодательство России значительно улучшило условия и процедуры регистрации временного пребывания и получения разрешений на работу для работников-мигрантов из стран с безвизовым режимом Стала очевидна направленность миграционной политики Российской Федерации на развитие сотрудничества и создание общего рынка труда в рамках Содружества Независимых Государств

Однако, следует отметить, что миграционный поток дешевой низкоквалифицированной рабочей силы из стран Содружества, за исключением Белоруссии, имеет односторонний характер

По оценкам ФМС России, сумма денежных переводов, отправляемых грузинскими мигрантами из России, составляет примерно 20 % от валового внутреннего продукта Грузии, молдавскими мигрантами – приблизительно 30 % от валового внутреннего продукта Молдавии При национальном бюджете Таджикистана в 482 миллионов долларов, находящиеся в Российской Федерации мигранты, вывозят более одного миллиарда долларов, то есть два бюджета страны[15]

Введение ограничений на трудоустройство иностранных граждан, имеющих постоянное место жительства в государствах Содружества, со стороны Российской Федерации возможно при неэффективности других мер, предусматривающих распределение по субъектам РФ несбалансированного потока низкоквалифицированной рабочей силы

Диссертант предлагает дополнить двусторонние Соглашения отдельной статьей о создании государствами-участниками СНГ миграционных трудовых бирж (представительств), цель которых оптимизировать процесс нахождения трудовыми мигрантами «своих» работодателей с наименьшими издержками для всех участников процесса Указанные трудовые биржи, по мнению автора, должны создаваться по аналогии с государственными службами занятости Российской Федерации Информацию о создании

[15] Национальная безопасность и миграционная политика / В В Литюшкин // Миграционное право – 2007 - № 2 – стр 16

данных организаций необходимо поместить во всех крупных информационных агентствах стран, являющихся основными поставщиками трудовых ресурсов (прежде всего, Республики Таджикистан, Узбекистан, Молдова) Дополнительным источником финансирования может являться введение налога на привлечение низкоквалифицированных иностранных рабочих кадров, который будет введен для работодателей Российской Федерации, заинтересованных в приеме иностранной рабочей силы

В пятом параграфе работы проводится сравнительный анализ двусторонних договоров, заключенных Российской Федерацией вне рамок Содружества Независимых Государств Выявляются сильные и слабые стороны отдельных договоров

Одним из важнейших направлений совершенствования договорной правовой базы Российской Федерации является заключение новых и дополнение существующих международных договоров в области внешней трудовой миграции мерами по обеспечению защиты социальных и экономических прав работников-мигрантов в соответствии с основополагающими документами ООН, МОТ и Совета Европы

Вторая глава «Использование труда иностранных граждан в Российской Федерации» состоит из пяти параграфов

В первом параграфе рассматриваются особенности приема на работу иностранных граждан в зависимости от режимов и оснований их пребывания в Российской Федерации

Диссертант предлагает классификацию иностранных граждан на категории иностранные работники, при приеме на работу которых работодателю не нужно никаких разрешений, иностранные работники, при приеме на работу которых работнику необходимо получить разрешение на работу, иностранные работники, при приеме на работу которых работодатель обязан получить разрешение на привлечение и использование иностранных работников, а работник – разрешение на работу Применительно к каждой категории работников существуют свои особенности, которые необходимо

учесть при регулировании их трудовых отношений с работодателем Для сравнения приводится разрешительная система приема на работу иностранцев на территории Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии

Автор отмечает, что в Великобритании, по аналогии, можно выделить категорию работников-мигрантов, при приеме на работу которых не действует разрешительная система В основном, это граждане стран Единого Экономического Пространства и Швейцарии и члены их семей

С упрощением разрешительного порядка трудоустройства для иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в рамках безвизового режима, граждане СНГ (за исключением Грузии и Туркмении) получили ощутимые преимущества по отношению к иностранным гражданам, прибывающим в России в порядке получения визы

По новому порядку работодатель может привлекать и использовать иностранных работников, прибывших в страну, в порядке, не требующем получения визы, без получения специального на то разрешения, а работник самостоятельно оформляет на себя разрешение на работу Причем указанное разрешение не прикреплено к определенному работодателю

Следует отметить, что изменения, внесенные в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» с 15 января 2007 г , принципиально изменили порядок установления трудовых отношений с иностранными гражданами, имеющими разрешение на временное проживание в Российской Федерации

Указанная категория граждан исключена из перечня иностранных граждан, которые могут осуществлять трудовую деятельность в России без разрешения на работу и вне зависимости от того, имеется ли у работодателя разрешение на привлечение и использование иностранных работников (исключены из абзаца 2 пункта 4 статьи 13 Федерального закона от 25 07 2002 г № 115-ФЗ) Положение этой категории граждан ухудшилось в связи тем, что с указанного срока им необходимо самостоятельно оформлять

разрешения на работу в Управлениях Федеральной Миграционной Службы по субъектам Российской Федерации (такое разъяснение получают работодатели при запросах в ФМС) Данное изменение в настоящее время законодательно не урегулировано

Автор предлагает проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 25 07 2002 г № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», регулирующий трудовую деятельность иностранных граждан, получивших разрешение на временное проживание в Российской Федерации»

Во втором параграфе рассматривается многоступенчатая система получения работодателями разрешений на привлечение и использование иностранных рабочих в Российской Федерации

Для сравнения приводятся положения новой системы рабочих мест (англ – *Point based system*), введенной в действие в Великобритании с 29 02 2008г Основная цель вводимой Правительством программы – снять социальную нагрузку с государства и переложить ее на работодателей

Диссертантом делается вывод о соответствующем назначении российской законодательной базы в отношении иностранных работников, прибывших в Российскую Федерацию в визовом порядке, т е по приглашению работодателя

С января 2007 года упрощен порядок получения разрешений на работу иностранными гражданами, прибывшими в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, оно выдается миграционным федеральным или территориальным органом исполнительной власти на основании их личных заявлений В соответствии с постановлением Правительства от 18 03 2008 г № 183 «Об утверждении правил подачи работодателем или заказчиком работ (услуг) уведомления о привлечении и использовании для осуществления трудовой деятельности иностранных граждан и (или) лиц без гражданства, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и имеющим разрешение на

работу», в обязанности работодателя входит уведомление о приеме на работу безвизовых иностранцев территориального отделения ФМС и службы занятости населения субъекта РФ по месту нахождения организации в течение трех рабочих дней с даты заключения договора

Автор отмечает, что механизм распределения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу по субъектам РФ в 2007 году был отработан ненадлежащим образом, без учета реальных потребностей субъектов РФ В 2007 году в Москве работало 35% всех легальных мигрантов Российской Федерации или 73% иностранных граждан, трудоустроившихся в Центральном федеральном округе[16]

Налицо переизбыток низкоквалифицированных работников в Москве, в то время как другие регионы (Калининградская область, Дальний Восток), испытывают острую нехватку рабочих рук[17]

При оформлении разрешений и по мере окончания сроков действия медицинских справок и заключений (п 8 ст 13 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г № 115-ФЗ, постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 г № 681) иностранцы должны проходить медицинское обследование на предмет отсутствия следующих болезней

- болезнь, вызванная вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекция),

- лепра (болезнь Гансена),

- туберкулез,

- инфекции, передающиеся преимущественно половым путем (сифилис, хламидийная лимфогранулема (венерическая), шанкроид) (постановление Правительства РФ от 02 апреля 2003 года № 188[18]),

- наркозависимость (с 2007 года)

По итогам медицинских обследований, 14,5 % иностранных граждан являются носителями опасных инфекций СПИДа, гепатита, сифилиса,

[16] Методы и механизмы регионального регулирования трудовой миграции в России / А Ю Малышев // Федеративные отношения и региональная социально экономическая политика – 2008 - № 2 стр 21-22
[17] Российская газета № 4562 от 15 01 2008 г
[18] Собрание законодательства РФ, 07 04 2003, N 14, ст 1286

туберкулеза и даже проказы СПИДом в прошлом году оказались больны 300 человек, туберкулезом более 600, сифилисом около 4500 человек, различными формами гепатита более 12 тысяч человек[19]

Приведенные цифры вызывают большое опасение

Автор считает необходимым с целью предотвращения заболеваний окружающих, предусмотреть предоставление медицинских заключений об отсутствии опасных заболеваний вместе с документами на получение разрешения на работу, а, главное, направить мигрантов из стран СНГ непосредственно в субъекты, нуждающиеся в привлечении иностранной рабочей силе, минуя Москву и Московскую область, задействовав систему миграционных трудовых бирж

Анализируя меры, принятые Правительством России, для распределения миграционного потока по субъектам Федерации на 2008 год, автор приходит к выводу, соглашаясь с главным научным сотрудником, заведующим сектором социальной политики и социального партнерства Института социологии РАН доктором исторических наук Гавриловой И Н , о необходимости введения на некоторых территориях (например, Москва, Московская область, Приморский край) особых миграционных правил для иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, а именно, вернуть на определенный срок разрешительную регистрацию[20], а также предлагает другие меры по усовершенствованию разрешительного порядка трудоустройства граждан СНГ на территории Российской Федерации

В третьем параграфе дана общая характеристика видов трудовой деятельности иностранных граждан в России

Иностранные граждане могут осуществлять трудовую деятельность, как на основании трудового договора, так и заключать гражданско-правовые

[19] Российская газета № 4562 от 15 01 2008 г

[20] К проблеме государственной миграционной политики в Российской Федерации / И Н Гаврилова // Государственная власть и местное самоуправление – 2007 - № 8 – стр 13

договоры, связанные с трудом, предусмотренные Федеральными законами, иными нормативными правовыми актами и соглашением сторон

Российское законодательство содержит ряд запретов на трудовую деятельность иностранных граждан, которые основаны на положениях Конвенции МОТ 1975 г № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения»[21] Автором рассматривается основной перечень ограничений для иностранных граждан, который запрещает находиться на муниципальной службе, быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации, замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом РФ, являться членом экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации, быть командиром воздушного судна гражданской авиации В соответствии с пунктом 2 статьи 1 Конвенции МОТ от 25 06 1958 г № 111 «О дискриминации в области труда и занятости», данные ограничения не являются дискриминацией, поскольку вызваны свойственными конкретному виду труда требованиями

В четвертом параграфе рассматривается Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденная указом Президента РФ от 22 06 2006 г № 637

С учетом того, что за пределами страны проживает 29 миллионов наших соотечественников, большинство из которых – этнические русские, реализация данной программы является основным направлением решения нарастающего демографического кризиса в Российской Федерации Воспитанные в традициях российской культуры, владеющие русским языком и не желающие терять связь с Россией, соотечественники в наибольшей мере

[21] Конвенции и рекомендации, принятые МОТ 1957-1990 Т 2 стр 1779-1786

способны к адаптации и скорейшему включению в систему позитивных социальных связей принимающего сообщества

В работе анализируются причины, приведшие к минимальным результатам на практике, и предлагает меры по совершенствованию экономических рычагов поддержки возвращения, с целью объединения потенциала соотечественников с потребностями развития российских регионов

В пятом параграфе рассматривается административная и уголовная ответственность за нарушение условий и порядка привлечения и использования труда иностранных граждан в Российской Федерации

Федеральным законом от 05 11 2006 г № 189-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства)», КоАП РФ был дополнен рядом новых административных правонарушений (статьи 18 15-18 17, 19 27), которыми ужесточена ответственность работодателей, незаконно привлекающих к трудовой деятельности иностранцев Введена ответственность за нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), а также за несоблюдение установленных в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности

Значительно повышен максимальный порог размеров административных штрафов, налагаемых за совершение ряда правонарушений С 18 08 2007 г административные штрафы, введенные Федеральным законом от 22 06 2007 г № 116-ФЗ, выражены в рублях и максимальный размер штрафа для физических лиц составляет 5 тысяч рублей, для должностных лиц – 50 тысяч рублей, для юридических лиц – 1 миллион рублей (Для примера, в 2005 году средний штраф работодателя был 8 тысяч рублей за всех нелегалов)

Установлен дифференцированный подход к определению размера административного штрафа в зависимости от количества незаконно привлеченных к трудовой деятельности иностранных граждан

Уголовный кодекс Российской Федерации дополнен статьей 322 1 (Федеральный закон от 28 12 2004 г № 187-ФЗ), предусматривающей ответственность за организацию незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, их незаконное пребывание или незаконного транзитного проезда через территорию России

Санкция части 1 статьи 322 1 УК предусматривает максимальное наказание в виде лишения свободы на срок до двух лет, части 2 – до пяти лет со штрафом в размере до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет либо без такового

По оценкам ФМС, из прибывших в Российскую Федерацию в 2007 году 12,7 миллионов иностранных работников, только 2 миллиона 136 тысяч получили разрешения на работу Депортация одного нелегала, по данным ФМС, обходится бюджету в 20-25 тысяч рублей, а вред от нелегалов, не платящих налоги, до 200 миллиардов рублей в год[22] Принимая во внимание, что совершение преступления, предусмотренного статьей 322 1 УК РФ, характеризуется значительно большей ответственностью по сравнению с административным правонарушением, автор предлагает ужесточить уголовную ответственность за организацию незаконной миграции

Третья глава «Трудовые отношения при использовании труда иностранных работников» состоит из двух параграфов

В параграфе первом рассматриваются особенности заключения и изменения трудового договора с иностранным работником

Работа иностранного гражданина имеет свою специфику, которая должна найти отражение как в конкретных формулировках обязательных

[22] Иностранцы строят пол-России, а мы гордимся ее преображением / К О Ромодановский, В Емельяненко // Профиль – 2008 - № 4 – стр 13-14

условий трудового договора, так и в дополнительных условиях, которые вырабатываются по соглашению сторон с учетом международных договоров и соглашений, не ухудшающих положение работника по сравнению с установленным трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами Такие условия касаются оплаты расходов по въезду к месту работы и выезду, проживания на территории Российской Федерации, возможностей работы у другого работодателя, последствий прекращения трудовых отношений, ввоза и вывоза личного имущества, перевода заработанных средств в другие государства и т д

Важнейшим условием трудового договора с иностранным работником является срок его действия Трудовые договоры иностранных граждан могут заключаться на неопределенный срок и на срок не более пяти лет, если иное не предусмотрено федеральным законодательством В статье 59 Трудового кодекса РФ приводится перечень случаев, допускающих заключение срочного трудового договора В указанном перечне иностранные работники не указываются

Анализируя возможности аннулирования документов, дающих право иностранному гражданину законно находиться на территории России и вступать в трудовые отношения, автор приходит к выводу о необходимости заключения срочных трудовых договоров с иностранными гражданами на период действия разрешительных документов

Диссертант предлагает дополнить Трудовой кодекс РФ новой главой «Особенности правового регулирования труда иностранных работников», которая урегулирует отдельные вопросы оформления трудовых отношений этой категории работников

Рассмотрен также ряд вопросов, связанных с изменениями условий трудового договора

Однозначного запрета на перевод иностранного работника на другую работу законодательство не содержит Перевод на другую работу, перемещение, временный перевод (статья 72, 72^2 Трудового кодекса РФ) может быть осуществлен только иностранного работника, постоянно проживающего на территории Российской Федерации

Перевод иностранного работника, временно проживающего или временно пребывающего на территории Российской Федерации, на другую работу как по соглашению сторон, так и без согласия работника (ст 72^2 ТК РФ) не может быть осуществлен, поскольку в разрешении, выдаваемом Федеральной миграционной службой России, указывается профессия привлекаемого работника Кроме того, в подтверждении на право трудовой деятельности прямо указывается, что оно действительно для профессиональной деятельности у указанного работодателя в качестве работника по определенной профессии (должности)

По мнению В В Глазырина, такие ограничения вполне оправданны, поскольку создают для иностранных работников дополнительные гарантии стабильной работы у одного работодателя в течение всего срока заключения с ним трудового договора[23] Возможность временного перевода на вакантную должность по другой профессии у того же работодателя иностранных работников, прибывших в Российскую Федерацию в безвизовом режиме, реализуется в случае получения нового разрешения на работу

В параграфе втором отмечается, что прекращение трудовых отношений с иностранными работниками осуществляется по таким же правилам, как и с российскими

При условии заключения с иностранными работниками срочных трудовых договоров, увольнение работников, разрешительные документы которых прекратили свое действие или были аннулированы, осуществляется

[23] Глазырин В В Труд иностранцев в России М 1997 г , стр 39

по пункту 2 части 1 статьи 77 Трудового кодекса РФ – в связи с истечением срока трудового договора

Трудовой договор с иностранным работником может быть, также расторгнут по любому из оснований, предусмотренных статьями 77, 81, 83 и др Трудового кодекса РФ

Диссертант приводит различные основания аннулирования выданных работодателю разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также работнику – разрешений на законное проживание (пребывание) на территории Российской Федерации и разрешений на работу в соответствии с положениями Федерального закона от 25 07 2002 г № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»

В соответствии с пунктом 13 статьи 18 указанного закона, в случае аннулирования разрешения на привлечение и использование иностранных работников, а также в случае прекращения деятельности работодателя, иностранному работнику предоставляется право заключить новый трудовой договор с другим работодателем на период, оставшийся до истечения срока действия разрешения на работу, при условии, что до истечения этого срока остается не менее трех месяцев При этом у нового работодателя должно быть разрешение на привлечение и использование иностранных работников

Это правило не распространяется на иностранных работников, уволенных в соответствии с пунктом 2 статьи 81 Трудового кодекса РФ

Автор приходит к выводу о необходимости внесения поправки в пункт 13 статьи 18 Федерального закона от 25 07 2002 г № 115-ФЗ, с предоставлением права иностранным работникам заключать трудовой договор с другим работодателем на период, оставшийся до истечения срока действия разрешения на работу при расторжении трудового договора по инициативе работодателя, в связи с проведением мероприятий по сокращению численности или штата работников, с целью более

полноценного использования права иностранных работников на осуществление трудовой деятельности в Российской Федерации

Диссертантом разработана форма типового трудового договора с иностранным работником, соответствующая Рекомендации МОТ от 1949 г № 86 «О трудящихся-мигрантах» Особенностью предложенной формы является заключение срочного трудового договора на период действия разрешительных документов С необходимыми уточнениями данная форма может быть использована работодателями в различных отраслях экономики России

В заключении содержатся основные выводы, сделанные в ходе научного исследования, а также предложения по совершенствованию правового регулирования труда иностранных работников

Основные положения диссертации отражены в следующих работах:

1. **Коротаев А.С.** Принимаем на работу иностранного специалиста // Журнал «Кадровые решения» (профессиональный журнал кадровика) 2005 № 6 (6) (0 4 п л)

2. **Коротаев А.С.** Прекращение трудовых отношений с иностранными работниками // Журнал «Кадровые решения» (профессиональный журнал кадровика) 2006 № 5 (11) (0 2 п л)

3. **Коротаев А.С.** Медицинское страхование иностранных граждан, работающих в Российской Федерации // Актуальные проблемы Российского права 2007 № 1 (4) (0 3 п л)

4. **Коротаев А.С.** Иностранный работник глазами потенциального работодателя // Право и государство теория и практика 2007 № 8 (32) (0 6 п л)

Заказ № 207/05/08 Подписано в печать 22 05 2008 Тираж 170 экз Усл п л 1,75

ООО "Цифровичок", тел (495) 797-75-76, (495) 778-22-20
www cfr ru , e-mail info@cfr ru