
СОГЛАСОВАНИЕ ИНТЕРЕСОВ СТРАНЫ-РЕЦИПИЕНТА И ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ

З.Р. Алибекова

Кафедра гражданского и трудового права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена актуальным проблемам внешней трудовой миграции на примере Российской Федерации и Республики Таджикистан. Автором предложено построение системы необходимых условий для оптимального согласования интересов страны-реципиента и трудящихся-мигрантов. Также рассмотрены актуальные проблемы миграционной политики, раскрыты пробелы в законодательстве двух стран относительно трудовой миграции.

Ключевые слова: трудовая миграция, миграционная политика, взаимоотношения страны-реципиента и трудящихся-мигрантов.

Систему необходимых условий для оптимального согласования интересов страны-реципиента и трудящихся-мигрантов описывает совокупность правовых, социальных, экономических и политических факторов, способствующих наиболее полной реализации потребностей страны-реципиента и трудящихся-мигрантов через систему взаимных прав и обязанностей, а также механизмы, гарантирующие их соблюдение. Однако, анализируя внутреннюю структуру данной системы, нельзя рассматривать экономические и политические факторы в чистом виде как ее составные элементы, поскольку они относятся к сфере интересов сторон, участвующих в миграции, а также к предпосылкам трудовой иммиграции. Согласованию этих факторов, а также нахождению оптимального баланса между интересами трудящихся-мигрантов и страны-реципиента способствует эффективное функционирование правовой системы общества, поскольку системе согласования вышеуказанных интересов составляют правовые нормы.

В систему необходимых условий согласования интересов страны-реципиента и трудящихся-мигрантов входят составные элементы правовой системы общества в той части, в которой они регламентируют отношения трудящихся-мигрантов и страны-реципиента. Система необходимых условий для оптимального согласования страны-реципиента и трудящихся-мигрантов соотносится с правовой системой общества как часть и целое.

Из всех государств — участников СНГ в отношении внешней трудовой миграции Россия является принимающей стороной (реципиентом). На фоне других государств, входящих в состав СНГ, Россия в экономическом и политическом отношениях более стабильна. Другие страны Содружества в большей степени являются донорами рабочих ресурсов. Крупный экспортер трудовой силы в Россию — Таджикистан.

С распадом СССР его бывшие союзные республики столкнулись с массово-стихийным перемещением населения. Миграция граждан из образовавшихся независимых государств в Российскую Федерацию приобрела неконтролируемый характер, стала одной из причин социально-экономических проблем на рынке труда, разрешение которых требовало, прежде всего, усовершенствования соответствующей нормативно-правовой базы, как на уровне внутреннего трудового законодательства каждой страны, так и в рамках межгосударственного правового сотрудничества.

Трудовая миграция в постсоветском обществе выполняла исключительно важную роль социального стабилизатора, в значительной мере благодаря ее развитию удалось предотвратить массовый голод и нищету во многих странах СНГ, в том числе и среди беженцев. Кроме того, трудовая миграция является гибким инструментом включения СНГ в международную систему миграций и международный рынок труда, одновременно исполняя роль едва ли не самого эффективного интегратора СНГ [4. С. 48].

По данным ООН, сегодня общее число лиц, проживающих за пределами стран происхождения, достигло самого высокого за всю историю уровня — почти 180 млн человек, что вдвое превышает соответствующий показатель предшествующего поколения (1). Подавляющее большинство мигрантов вносит весомый вклад в развитие принявших их стран.

Проведение эффективной миграционной политики требует в то же время соблюдения прав и законных интересов трудящихся-мигрантов, упрощения порядка въезда-выезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в стране-реципиенте с обеспечением при этом баланса между использованием национальных трудовых ресурсов и привлекаемой иностранной рабочей силой [3. С. 152].

На сегодняшний момент в Российской Федерации как миграционная, так и демографическая ситуация диктует необходимость принятия серьезных, предварительно обоснованных мер для привлечения иностранной рабочей силы в экономику страны. Однако российское законодательство, и прежде всего трудовое, не всегда адекватно и своевременно реагирует на необходимость правового разрешения тех вопросов, которые возникают при осуществлении трудовых отношений с участием иностранцев. Одним из ярких примеров этому положению может служить факт отсутствия в Трудовом кодексе статей, касающихся регулирования труда мигрантов. Между тем существующая правовая база по данной проблеме не только скудна, но и во многом достаточно противоречива и содержит многочисленные пробелы. Имеющиеся межгосударственные документы в области трудовой миграции также не в полной мере адекватно отражают в себе все процессы, происходящие в сфере трудовой миграции.

В связи с этим требуется дальнейшее совершенствование нормативно-правовой базы внешней трудовой миграции. Возрастает и роль правовой науки в изучении проблем, связанных с миграционными процессами, и выработке практических рекомендаций и предложений по дальнейшему совершенствованию правовых основ регулирования труда мигрантов.

Формируя законодательную базу, необходимо помнить о специфике российской миграционной ситуации, не всегда соизмеримой с нормами международного права (по этой причине Россия не ратифицировала почти ни одного документа, регламентирующего трудовую миграцию). При этом «влиять на изменения в миграционных процессах можно, изменяя цели, принципы и направления их регулирования» [1. С. 130].

Анализ публикаций, посвященных управлению миграционными процессами, позволяет сделать вывод о том, что сложности формирования в Российской Федерации сбалансированной системы необходимых условий для оптимального согласования интересов страны-реципиента и трудящихся-мигрантов во многом обоснованы отсутствием единой точки зрения по следующим концептуальным положениям:

- миграция и демографическая ситуация в стране;
- трудовая миграция и рынок труда;
- нелегальная миграция, иммиграция и национальная безопасность.

Иными словами, невозможно выработать правовые механизмы управления миграционными процессами, если нет четкого понимания его целей. Какая цель будет адекватна государственным интересам: увеличение миграционного потока или поддержание его стабильного уровня?

Одна из распространенных точек зрения состоит в том, что надо всячески способствовать росту миграционного потока — это единственная надежда на изменение в лучшую сторону имеющейся диспропорции между размерами территории и численности населения, рано или поздно все равно возникнет ситуация нехватки собственных трудовых ресурсов, в результате чего придется проводить политику, ориентированную на привлечение иностранной рабочей силы.

Другая распространенная позиция среди специалистов и исследователей данной проблематики заключается в оспаривании трудовой миграции как неоспоримого блага. Согласно данному взгляду, на нынешнем этапе развития России она принесет больше вреда, нежели пользы [2. С. 39].

Таким образом, первоочередной задачей при формировании миграционной политики является нахождение оптимального баланса между стимулированием желательной по демографическим соображениям миграции и ограничением неконтролируемых перемещений (как притока населения, так и оттока).

Существует также мнение, что остановить неконтролируемую трудовую миграцию, нерегулируемые потоки рабочей силы не только невозможно, но и не нужно. Следует придать им цивилизованный характер с соблюдением всех прав трудящегося человека, принятых как в странах-реципиентах, так и в странах-донорах, по поводу чего высказывается идея о разработке общих механизмов в регулировании единого рынка труда СНГ, законодательно закрепляющих гарантии соблюдения прав граждан.

Одним из важнейших документов в исследуемой области является Концепция государственной миграционной политики РФ. Но она не может быть законом, поскольку принята в порядке реализации конституционного полномочия Президента

РФ по определению основных направлений внутренней политики государства в соответствии с Федеральным законом (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ).

В Концепции никак не отражены механизмы контроля над соблюдением прав мигрантов, меры по их правовой и социальной поддержке. Необходима четкая стратегия и выделение на первый план не проблем безопасности, которые, конечно, важны, а то, во что они превращаются в законах. А проблема состоит в том, чтобы решались проблемы гуманитарные, демографические, проблемы социального устройства. И если ужесточение миграционной политики обоснованно в случае с нелегальной рабочей силой, то недопустимо по отношению к вынужденным мигрантам, репатриантам.

Очевидно, что пора, наконец, принять Концепцию миграционной политики с учетом особенностей наступившего кризиса и его возможных последствий, и широко, с разъяснениями в СМИ, довести до сведения мигрантов, работодателей и гражданского общества, опубликовать так называемую «миграционную доктрину», рассчитанную хотя бы на ближайшую перспективу (6 или 12 лет). Надо законодательно закрепить механизм ее реализации, принять пакет необходимых нормативных правовых и иных подзаконных актов всех уровней, принять соответствующую федеральную целевую программу, определить ответственность и финансирование соответствующих министерств и ведомств, регионов и муниципальных образований, подвести реальную базу для стабилизации сегодняшней ситуации на длительный период.

Для успешного осуществления такой программы к данной работе желательно также привлечь высококвалифицированных специалистов, в том числе из академического сообщества, различные структуры гражданского общества, общественные объединения, этнические землячества и «диаспоры» (которых в Москве не один десяток), священнослужителей, а также лидеров и авторитетов неформальных сообществ самих мигрантов.

Определенный интерес может представить в этом отношении опыт Европейского Союза, где, в частности, разработана Концепция, перечень требований и порядок получения так называемой «Голубой карты» для потенциальных мигрантов, дающей право на временный въезд в страну и на работу там только по определенным специальностям. В каждой стране ЕС имеется своя «миграционная доктрина», которая периодически корректируется, в зависимости от изменения обстановки, но в основном их миграционная политика сводится к ужесточению визового, пограничного и миграционного режимов; увеличению объемов депортации нелегальных мигрантов; введению квот и повышению требований к уровням языковой и профессиональной подготовки для различных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства; усилению борьбы с правонарушениями и неуважением местных обычаев, традиционных ценностей и норм поведения мигрантами; государственной поддержке ряда интеграционных и ассимиляционных программ среди мигрантов и местных структур гражданского общества; спонсорским проектам по повышению культурного и образовательного уровня, профессиональной подготовки среди мигрантской молодежи.

Пора начать выстраивать важные элементы будущей инфраструктуры, без которой любая «миграционная доктрина» будет малоэффективна. Например, в соответствии с общемировыми стандартами пора бы окончательно внедрить принцип документального оформления разрешения на работу в консульских учреждениях либо в Бюро ФМС РФ при них в странах потенциальных мигрантов-резидентов и, прежде всего, во всех странах СНГ.

Важную роль могли бы сыграть введение специальной аттестации для мигранта на знание русского языка, местных обычаев и традиций, правил поведения в местном обществе, а также определенного объема правовых знаний по утвержденным региональным и местным программам и с выдачей соответствующих сертификатов.

Возможно также предусмотреть существенные стимулы, льготы и бонусы, а также создание соответствующих условий, как для россиян, так и для мигрантов, проработавших без взысканий 5, 10 и более лет, прежде всего в отдаленных и развивающихся регионах Заполярья, Сибири и Дальнего Востока, для создания управляемых миграционных потоков.

Наравне с этим, благодаря возможностям органов местного самоуправления, местных структур гражданского общества, СМИ, при участии активистов местных этнических землячеств и диаспор и, возможно, при содействии соответствующих посольств и консульств, желательно регулярно и целенаправленно осуществлять совместные культурно-просветительские мероприятия по взаимному познанию и «сближению цивилизаций» различных категорий мигрантов и местного населения, особенно среди молодежи, учащихся и студентов (как, например, в РУДН).

Для этих целей необходимо установить более тесные связи с местными неформальными сообществами мигрантов и рекомендовать органам местного самоуправления проявлять к ним больше внимания, знать их нужды, оказывать необходимую помощь. При этом служащие органов местного самоуправления и государственной власти должны сами подавать гражданам пример уважительного отношения к мигрантам, периодически напоминать себе и местному населению о том, что 2-я глава Конституции РФ в равной степени гарантирует на территории России права и свободы человека (т.е. иностранца или лица без гражданства) и гражданина РФ.

Как должностным лицам, так и простым гражданам надо через все имеющиеся возможности и, прежде всего, путем установления взаимного доверия и использования метода убеждения, добиваться и всячески способствовать добровольному переходу каждого иммигранта-нелегала в статус легального.

Сохранение таких нынешних тенденций, как низкая рождаемость и высокая смертность, может привести к тому, что численность населения России к началу 2025 г. сократится до 125–135 миллионов человек, а к 2050 г. — до 100 миллионов, отмечается в публикации Представительства ООН в Москве. Одним из средств выравнивания такой ситуации должны стать легализация таких основных нелегальных миграционных потоков, как: транзитная, экономическая миграция из СНГ, временная трудовая, вынужденная миграция, а также активное стимулирование репатриации соотечественников и добровольных переселенцев из-за рубежа.

Ряд работодателей под предлогом экономического кризиса активно начали практиковать увольнения без выплат выходного пособия, в «добровольно-принудительном» порядке отправлять в отпуска на длительный либо неопределенный срок без сохранения заработной платы часть своих работников, допускать другие грубые нарушения трудового законодательства, прежде всего в «теневом секторе», где трудовые отношения заведомо строятся с нарушениями закона. Они допускают существенное ухудшение условий контрактов (если таковые вообще есть), работы, отдыха и оплаты труда, особенно в отношении мигрантов, что, естественно, вызывает их протест. Какая-то часть из них, возможно, будет пытаться проникнуть на обетованный Запад, другая (если хватит сил и средств) — отправится домой, а третья (самая большая) — будет стараться любыми, в том числе противоправными способами, закрепиться в России.

Отсюда вывод: тщательно просчитанная новая миграционная доктрина, своевременно и грамотно исполненная высокопрофессиональными специалистами, может в долгосрочной перспективе значительно укрепить Россию.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Данные приводятся по источнику: International migration report 2006. United Nations Population Division Department of Economic and Social Affairs. United Nations, New York, 2006. Текст на русском языке: Документы Организации Объединенных Наций. Доклад о международной миграции за 2006 г. Отдел народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Аверин А.Н.* Социальная политика государства. — М., 2002.
- [2] *Бадьштова И.М.* Современные проблемы миграции в России // Материалы Общероссийской научной конференции (11–13 ноября 2003 г.). — М., 2003.
- [3] *Костаков В.* Миграция: беда или благо? // *Экономист*. — 2000. — № 2.
- [4] *Скачкова Т.С.* Труд иностранцев в России: правовое регулирование. — М., 2006.

THE COORDINATION OF INTERESTS OF THE COUNTRY-RECIPIENT AND WORKERS-MIGRANTS

Z.R. Alibekova

The Department of Civil and Labor Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The contribution is devoted actual problems of external labour migration in the Russian Federation. The author construction of system of necessary conditions for the optimum coordination of interests of the country-recipient and workers-migrants is offered. Also actual problems of a migratory policy are considered, blanks in the legislation of two countries concerning labour migration are opened.

Key words: labour migration, the migratory policy, mutual relations of the country-recipient and workers-migrants.