

УДК 331.556; 314.7

## ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНОСТРАННОЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ НА РОССИЙСКОМ РЫНКЕ ТРУДА

*Л.Г. Насырова, аспирант Казанского (Приволжского) федерального университета*

Миграционное законодательство России на первых этапах развивалось спонтанно и представляло собой первую реакцию на возникающие проблемы. То обстоятельство, что миграционные законы готовились в условиях практически непрерывающегося приема и размещения десятков тысяч беженцев и вынужденных переселенцев, а также при ощутимой нехватке специалистов в этой области, не могло не сказаться на качестве этих законов. Кроме того, законы не были экономически соотнесены с реальными возможностями государства по приему и размещению вынужденных мигрантов и вследствие этого носили во многом общий и декларативный характер. Таким образом, сформировался первый законодательный пласт в этой сфере, касающийся вопросов регулирования вынужденной миграции.

В этих условиях многие субъекты РФ, стремясь обезопасить себя от негативных последствий миграции, стали проявлять законодательную инициативу, принимая законы, которые порой противоречили не только миграционному законодательству России, но и Конституции Российской Федерации. Фактически в стране отсутствовал системный подход к регулированию миграционных правоотношений.

Следующий этап в формировании миграционного законодательства Рос-

сии связан с исправлением сложившейся ситуации. Обновление законодательства приобрело более системный характер, подчиняясь общим принципам. Ситуация изменилась в корне. Региональные и муниципальные органы власти не проявляют интереса к миграциям (даже внешним). Они считают, что все миграционные проблемы — это прерогатива федеральной власти и их вмешательство не нужно и не оплачивается. Власти субъектов (и отчасти муниципальные) исполняют ограниченные регистрационно-контрольные функции (например, оформляя иностранцам разрешение на работу и участвуя в обосновании квот на иностранную рабочую силу).

На сегодняшний день недавно принятые изменения в Федеральный Закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее — Закон о правовом положении иностранных граждан), от 19 мая 2010 г. (№ 86-ФЗ), вступившие в силу 01 июля 2010 г., изменили указанное правовое регулирование трудовой деятельности иностранных работников, упростив привлечение к работе иностранных граждан, являющихся высококвалифицированными специалистами, и иностранных граждан, привлекаемых к трудовой деятельности физическими лицами.

Закон № 86-ФЗ установил еще одно основание, при соблюдении которого работодатель или заказчик работ (услуг) вправе привлечь иностранного гражданина к работе без получения соответствующего разрешения: если иностранный работник является высококвалифицированным специалистом. На высококвалифицированных специалистов не распространяются квоты на выдачу приглашений на въезд в РФ и разрешений на работу (п. 2 ст. 13.2 Закона о правовом положении иностранных граждан). Данное положение имеет существенное значение, так как привлечение работодателем или заказчиком работ (услуг) иностранного гражданина к трудовой деятельности без разрешения на работу ввиду отсутствия квот квалифицируется судом как административное правонарушение.

Таким образом, законодатель пошел по пути совершенствования уже имеющейся законодательной базы, что безоговорочно является «созданием условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, установление соответствия их международным стандартам и взятым Российской Федерацией на себя обязательствам в этой сфере, вытекающих из действующих на ее территории международных актов»<sup>1</sup>.

На сегодняшний день в российском законодательстве количество нормативных актов в области миграции насчитывает более десятка федеральных законов, свыше ста действующих указов Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации<sup>2</sup>, нормативных актов различных министерств и ведомств, а также несколько десятков межгосударственных и межправительственных соглашений.

Огромное количество законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых в субъектах Российской Федерации, выдвигает на первый план задачу систематизации нормативного правового материала в области миграции. По мнению ряда ученых, необходимо при этом привести его к структурному объ-

единению, отслеживать согласованность различных норм, а также осуществлять мониторинг возможных пробелов и противоречий между федеральным и региональным законодательствами, общепризнанными принципами и нормами международного права.

В управлении миграциями должны быть задействованы все территориальные уровни, а не только федеральный, как сейчас. Все задачи должны быть официально распределены между уровнями.

Особого внимания требуют органы муниципального уровня, деятельность которых может значительно помочь функционированию экономики и улучшению социально-политической обстановки. Именно на этот уровень целесообразно передать: право решения о привлечении иностранной (в том числе из СНГ) рабочей силы на местные предприятия и в организации; право определять и корректировать квоты на привлечение иностранной рабочей силы; право ускоренной регистрации определенных контингентов мигрантов (в том числе «краткосрочных»); ответственность за адаптацию мигрантов и помощь им в обустройстве и самоорганизации (землячества и т.п.).

Совершенствование федеративных отношений между субъектами Российской Федерации, наполнение их новым содержанием формируют, по мнению ряда ученых, потребность в создании новой отрасли права – «регионального права» (по аналогии с муниципальным правом или федеральным правом). По их мнению, региональные нормативные правовые акты находятся в рамках основных базовых отраслей российского права, например, конституционного (уставного), административного, гражданского, трудового и пр. С другой стороны, они образуют специфический фундамент сложной отрасли «региональное право» данного конкретного субъекта Российской Федерации. Предмет правового регулирования в этом случае указывает на уровень регулирования – региональный<sup>3</sup>.

Действующее российское миграционное законодательство далеко не в полной мере отражает стоящие сегодня перед страной социально-экономические и политико-правовые задачи. Одним из основных недостатков проводимой государством миграционной политики является слабое использование мирового опыта и собственно-го экспертно-научного потенциала. Во-первых, необходимость разработки общей международной политики по предоставлению убежища, согласования национальных законодательств. Во-вторых, необходимость уменьшения и установки под контроль незаконную миграцию, которую можно сделать только совместными усилиями различных стран.

Кроме того, единый европейский рынок предполагает наличие законодательной базы по вопросам межгосударственного кадрового обмена. Излишне жесткая и забюрократизированная политика препятствует притоку мигрантов из СНГ, тем самым усиливая ориентацию внутренних мигрантов на центр и ускоряя обезлюдение огромных российских просторов не только за Уралом, но и в Поволжье. Указанная политика лишает предприятия мобильности и самостоятельности в вопросах набора рабочей силы, что чревато либо дефицитом работников (а значит замедлением экономического роста), либо игнорированием правил их оформления и расширением неформальной занятости.

Остановимся на основных недостатках проводимой государством миграционной политики на сегодняшний день:

- Все внимание государства направлено на контроль, а не на прием и распределение мигрантов на рынке труда. При этом реально осуществлять этот контроль государство не в состоянии.

- Излишняя централизация федерального центра не оставляет субъектам федерации и местным органам власти свободы маневра, тем самым парализуя инициативу. В итоге миграционная

политика России вообще лишена гибкости и возможности учитывать территориальные различия на различных рынках труда страны.

- Отсутствует простой механизм по оформлению пребывания в России, регистрации по месту жительства и найма на работу мигрантов, что сильно затрудняет их легализацию, способствует коррупции и росту незаконной миграции.

- Отсутствует взаимодействие внутри страны между субъектами РФ по вопросу согласования действий в отношении внешней и внутренней миграции.

В настоящее время вышеобозначенные вопросы остро встали перед всеми странами. Ведутся горячие дискуссии о создании новых, соответствующих изменившейся ситуации, механизмов управления миграцией, в первую очередь, законодательных.

Фундаментальной основой для формирования политики в отношении трудовой миграции должно являться определение четких потребностей в рабочей силе. Они должны быть основаны прежде всего на экономических и геополитических интересах России. Государственным структурам (Минздравсоцразвития России, Минрегион России, ФМС России) необходимо определить размеры потребностей в иностранной рабочей силе и увязать их с перспективами социально-экономического развития регионов и государства.

Россия должна сохранять постоянный контроль в вопросах законности пересечения границы и использования рабочей силы работодателями, соблюдения условий труда мигрантов, их прав и сроков пребывания, налоговых и социальных отчислений с зарплат мигрантов. Должны быть серьезно ужесточены наказания за содействие и организацию нелегальной миграции, незаконный въезд, пребывание и занятость, нарушение прав мигрантов и нелегальное использование их труда работодателями.

Полагаем, что дальнейшее совершенствование нормативно-правово-

го регулирования отношений в сфере использования иностранной рабочей силы на российском рынке труда должно предусматривать:

1. Усиление ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение правил пребывания на территории Российской Федерации; упрощение процедуры депортации из Российской Федерации незаконных иммигрантов; противодействие миграции, связанной с международным терроризмом, торговлей и похищением людей, незаконным оборотом наркотиков и другими ее проявлениями.

2. Необходимо создать условия для эффективного использования объединенного трудового потенциала государств-партнеров путем организованного перемещения рабочей силы в регионы и страны, испытывающие дефицит работников, путем подписания межправительственных соглашений, а также соглашений правительств посылающих мигрантов стран с правительствами регионов стран приема трудовых мигрантов.

3. Необходимо обеспечить равные условия оплаты труда трудовым мигрантам, контролировать выполнение работодателями условий и норм труда, пенсионных и социальных гарантий перед иностранными работниками.

4. Принятие экономических и информационно-правовых мер для сдерживания трудовой миграции высококвалифицированных специалистов из Российской Федерации в зарубежные страны и обеспечение их права на беспрепятственное возвращение в Российскую Федерацию.

5. Совершенствование правовых механизмов регулирования трудовой иммиграции, управляемого расселения трудящихся-мигрантов по российским регионам и обеспечения гарантий использования иностранной рабочей силы без ущерба для осуществления трудовых прав гражданами Российской Федерации.

6. Приведение правовых нормативных актов субъектов Российской Федерации в сфере миграции в соответствие с федеральным миграционным законодательством.

7. Стимулирование фундаментальных научных исследований на стыке политических, социально-экономических, юридических, демографических, географических, психологических основ регулирования миграционных процессов и организация мониторинговой и прогностической научной деятельности в сфере миграции, изучение и учет международного, общеевропейского, национального миграционного опыта для эффективного регулирования государственной миграционной политики Российской Федерации; создание системы научного обеспечения миграционной деятельности.

Указанный перечень проблем не является исчерпывающим. Еще многое предстоит сделать для того, чтобы общепризнанные международно-правовые нормы и принципы воплотились в реальную жизнь.

Подводя итоги всему вышесказанному, можно сделать вывод о том, что в новом веке миграция из разряда межгосударственных проблем перешла в новое состояние. Она стала основой государственного регулирования многих процессов демографии, политики, экономики и т.д. Очевидно, что многие проблемы в сфере законодательного обеспечения миграционных процессов будут решаться в процессе развития миграционного законодательства. Главный вывод состоит в том, что миграционная политика страны должна быть полной (включать не только внешнюю, но и внутреннюю миграцию), более либеральной, а трудовое оформление иностранных граждан нуждается в сильном упрощении. Только при этих условиях можно будет реально управлять процессами миграции в интересах социально-экономического развития страны.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> *Балашова Т.Н.* Развитие миграционного законодательства Российской Федерации: основные направления и проблемы // Правовая политика и правовая жизнь. — 2004. — № 4.

<sup>2</sup> См.: *Добрынин Н.М.* Новый российский федерализм и региональное право: состояние, практика, необходимость // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов—Москва. — 2004. — № 1(14). — С. 38—39.

<sup>3</sup> См.: *Добрынин Н.М.* Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. — Новосибирск, 2003. — С. 468.

## Аннотация

Основные тенденции развития нормативно-правового регулирования отношений в сфере использования иностранной рабочей силы на российском рынке труда определяются общими тенденциями формирования законодательной базы страны. Они состоят во всестороннем усилении законодательного приоритета, стремлении к стабильности, специализации, кодификации, правовой унификации и систематизации. Анализ тенденций развития внутренних и международных миграционных процессов показывает, что государственная миграционная политика не в полной мере отвечает динамике изменений в сфере миграции.

**Ключевые слова:** нормативно-правовое регулирование, миграционная политика, использование иностранной рабочей силы, миграционное законодательство.

## Summary

The main tendencies of the development of the normative legal regulation of the relations in the sphere of using foreign labor force in Russian labour-market are determined by general tendencies of the formation of the country's legislative base. They consist in thorough reinforcement of legislative priority, aspiration for stability, specialization, codification, legal unification and systematization. The analysis of tendencies concerning the development of internal and international migration processes shows that the state migration policy does not fully correspond to the dynamics of changes in migration sphere.

**Key words:** normative legal regulation, migration policy, use of foreign labor force, migration legislation.