

Международно-правовое регулирование прав трудящихся мигрантов из государств СНГ, работающих в Российской Федерации

За 20 лет, прошедшие с момента распада Советского Союза, проблема трудовой миграции стала одной из острейших социально-экономических и политических проблем на постсоветском пространстве. В процессы трудовой миграции оказались в той или иной степени вовлечены практически все государства СНГ – либо в роли экспортеров рабочей силы, либо (реже) в роли ее импортеров.

Россия выступает крупнейшим импортером рабочей силы в СНГ. В настоящее время, по данным ФМС, в России находятся 9,5 млн. иностранцев. Из них 1,3 млн. имеют полностью легальный статус, дающий им право работать в РФ, 3,8 млн. въехали в Россию с частными целями, а 4,4 млн. – группа риска. Как подчеркнул К. Ромодановский, около 3,5 млн. человек находятся в РФ более трех месяцев и, вероятно, могут трудиться незаконно [2]. Наиболее крупными поставщиками рабочей силы в Россию из стран СНГ являются Узбекистан, Таджикистан, Украина, Киргизия, Молдова.

Финансовый кризис 2008 года и положение трудящихся мигрантов из стран СНГ в России. Финансовый кризис 2008-2009 гг. значительно ухудшил положение трудовых мигрантов, многие из которых были уволены, либо значительно потеряли в заработках, что дополнительно обострило необходимость социальной защиты их прав. Отметим, что трудовые мигранты из стран СНГ занимают на российском рынке труда положение аутсайдеров, выполняющих неквалифицированную и низкооплачиваемую работу и вынужденных соглашаться на эксплуататорские условия найма, поскольку низкие запросы к заработной плате и условиям труда составляют их основные конкурентные преимущества на рынке труда.

В наибольшей степени эти выводы применимы к

мигрантам из государств Центральной Азии, и, в особенности из Таджикистана, что связано как с низким уровнем профессиональных и образовательных навыков, так и с крайне низкими запросами по заработной плате и условиям проживания.

Более 84% мигрантов из Таджикистана выезжают на заработки в Россию, что в целом характерно практически для всех стран региона [8]. В ноябре 2011 года заместитель начальника управления миграционного контроля Миграционной Службы Таджикистана Сафарбек Тохиров озвучил еще более высокую цифру, заявив, что только на территории России в трудовой миграции находятся 1 млн. 32 тыс. 620 граждан Таджикистана [3].

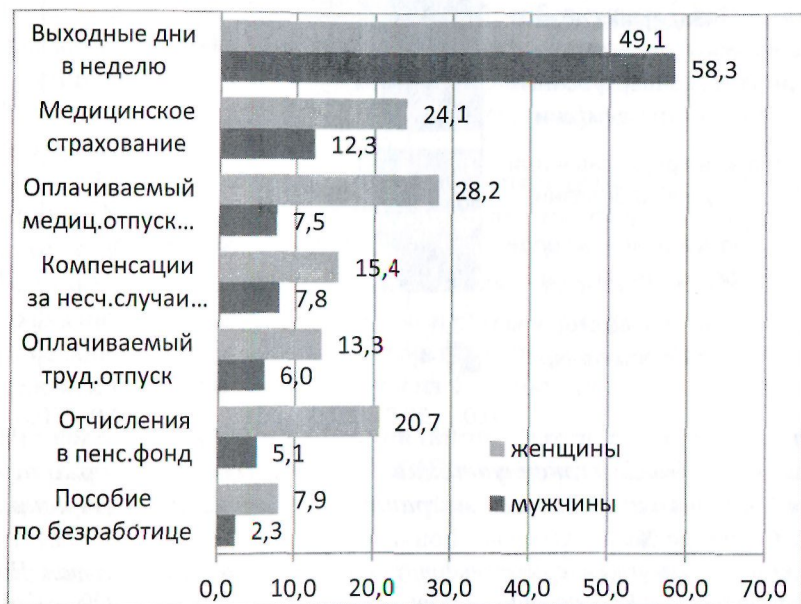


Рис.1. Трудовые права трудящихся мигрантов из Таджикистана на момент заключения трудового договора в России, ОРС-2009, в %

Источник: Положение на рынке труда в Республике Таджикистан. По результатам Обследования Рабочей Силы (июнь-июль 2009 года). Душанбе, 2010. С. 327.

Отметим, что только 58% таджикских мигрантов имели трудовые договоры, в которых было указано их право на выходные дни в течение недели (см. рисунок 1). Что касается

прочих трудовых прав и гарантий, то согласно трудовым договорам, ими имела право воспользоваться совсем незначительная часть мигрантов (менее 13%).

При этом по всем трудовым правам, оговариваемым в трудовом договоре, позиции мужчин-мигрантов были значительно хуже, чем позиции женщин, что отчасти объясняется отраслевой структурой занятости и различной степенью вовлеченности мужчин и женщин в неформальный сектор.



Рис.2. Виды эксплуатации, которым подвергались таджикские трудящиеся мигранты в принимающих странах, ОРС-2009, в %

Источник: Положение на рынке труда в Республике Таджикистан. По результатам Обследования Рабочей Силы (июнь-июль 2009 года). Душанбе, 2010. С. 328.

Среди форм эксплуатации, которым подвергались таджикские трудящиеся мигранты в принимающих странах, преобладают нарушения, связанные с дискриминацией по оплате труда либо задержками зарплаты. Здесь также положение женщин выглядит более предпочтительным, чем положение мужчин (см. рисунок 2). Очевидно, что о некоторых формах эксплуатации на рабочем месте женщины предпочли просто

умолчать в ходе опроса (так, никто из опрошенных женщин-мигрантов не указал на насилие со стороны работодателя, коллег или клиентов, хотя мужчины изредка указывали эту форму эксплуатации).

В период экономического кризиса выявилась отчетливая тенденция к социальной маргинализации части трудовых мигрантов, выражающаяся в дальнейшем ухудшении условий их труда и проживания, росте алкоголизма, заметном ухудшении состояния здоровья. С одной стороны, работодатели сокращают затраты на охрану труда, технику безопасности. С другой стороны, мигранты минимизируют личное потребление и экономят на лечении. В результате растет заболеваемость болезнями верхних дыхательных путей, туберкулезом, нефритом, грыжами (из-за физических перегрузок). Одним из тревожных факторов является очень высокий уровень производственного травматизма среди мигрантов (Более подробный отчет по результатам исследования:[10]).

Наконец, большинство респондентов отмечали изменение отношения к иностранным работникам на фоне расширения протекционистских мер России по защите рынка труда (например, участвовавшие требования наличия российского гражданства со стороны работодателей). Также многие мигранты отмечали рост ксенофобии в России в отношении мигрантов в целом, и в отношении мигрантов из Таджикистана, в частности.

Правовой статус и социальная защита трудящихся мигрантов в государствах СНГ: международно-правовые акты. Обозначенные выше проблемы придают особую актуальность вопросам социальной защиты прав трудящихся мигрантов и членов их семей. Отметим, что до недавнего времени проблемы социальной защиты мигрантов вообще не входили в число вопросов, обсуждаемых в контексте трудовой миграции. Однако рост масштабов трудовой миграции на протяжении последнего десятилетия постепенно выводит эти вопросы в разряд наиболее актуальных.

Как показывает мировая практика, отношение к вопросам социальной защиты прав трудящихся-мигрантов кардинально различается в зависимости от того, идет ли речь о странах, экспортирующих рабочую силу, или о странах, принимающих

мигрантов. Постсоветское пространство также не является исключением в этом отношении.

В рамках СНГ Россия и Таджикистан представляют собой полярные точки на шкале миграционных потоков. Россия выступает в качестве основной принимающей страны, в то время, как Таджикистан характеризуется наиболее высокой долей населения, выезжающего в трудовую миграцию. Логично предположить, что в этих странах отношение к проблеме трудовой миграции в целом, равно как и к проблеме социальной защиты трудовых мигрантов будет принципиально различным.

Для начала обратимся к международно-правовым актам, регулирующим статус и права трудящихся мигрантов. Законодательство Таджикистана и России (как основной страны приема) кардинально различается с точки зрения ратификации базовых международных актов по вопросам миграции, включая Конвенцию ООН о защите прав трудящихся-мигрантов, а также основные конвенции МОТ по вопросам миграции.

Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей [9] была принята резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1990 года и вступила в силу 1 июля 2003 г. Конвенция содержит более 90 статей, включающих положения о защите прав, ликвидации дискриминации, содействии созданию нормальных, справедливых, гуманных и законных условий в отношении международной миграции трудящихся и членов их семей.

На данный момент Конвенция подписана и ратифицирована Республикой Таджикистан (дата подписания – 7 сентября 2000 г., дата ратификации – 8 января 2002 г.). В Российской Федерации Конвенция о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей не подписана и не ратифицирована.

Значительная часть международных норм, регулирующих труд работников-мигрантов, включена в две конвенции и рекомендации МОТ.

Конвенция МОТ №97 «О работниках-мигрантах» [6] (Первоначальная версия принята в 1939 году; пересмотрена в 1949 году, вступила в силу в 1952 году плюс Рекомендация № 86 о работниках-мигрантах). Таджикистан ратифицировал эту Конвенцию 10 апреля 2007 г. Российская Федерация не подписала и не ратифицировала этот международный документ.

Конвенция МОТ №143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения»[7], принятая в 1975 году и вступившая в силу в 1978 году, а также *Рекомендация № 151 о работниках-мигрантах (дополнительные положения)*. В Таджикистане эти документы были ратифицированы 10 апреля 2007 г. В Российской Федерации данная Конвенция также не подписана и не ратифицирована.

Таким образом, в Таджикистане ратифицированы основные международные акты в области трудовой миграции, а их положения являются частью национального законодательства. В противоположность этому, российское законодательство на сегодняшний день практически не включает международные обязательства, связанные с вопросами защиты трудовых, социальных и экономических прав мигрантов, осуществляющих трудовую деятельность на территории РФ.

Социальная защита трудящихся мигрантов в международно-правовых документах регионального уровня. Вопросы социальной защиты прав трудящихся-мигрантов регулируются также правовыми актами международных региональных организаций. Среди них важное место принадлежит Совету Европы, который принял целый ряд документов в этой области. К числу основных следует отнести следующие:

- Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.)
- Европейская Социальная Хартия (принята в 1961 году, вступила в силу в 1965 году, пересмотрена в 1996 г.). Ратифицирована РФ в 2009 г.
- Европейская Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов. Принята 24 ноября 1977 года, вступила в силу 1 мая 1983 года. Не ратифицирована РФ.
- Европейская Хартия об основных социальных правах трудящихся (1989г.)

Из числа перечисленных Российская Федерация ратифицировала только один документ - *Европейскую Социальную Хартию* (ратификация прошла в 2009 г.), воплощающую европейский эталон уровня условий труда и охраны трудовых прав работников.

При ратификации РФ признала обязательность 66 статей части II ЕСХ (при минимально необходимых для ратификации 63 статьях [4]), однако при этом не включила в ратификацию большинство статей, затрагивающих вопросы статуса трудящихся мигрантов и их социальной защиты. В *таблице 1* показан статус ратификации Российской Федерацией ЕСХ по отдельным статьям.

Таблица 1

Признание обязательности статей Европейской Социальной Хартии Российской Федерацией (ратификация 2009 г.)

Номер статьи	Название статьи
Ратифицированы полностью:	
	<i>Статьи 1, 3, 5-11, 14, 16, 17, 20-22, 24, 27-29</i>
Ратифицированы частично:	
<i>Статья 2</i>	Право на справедливые условия труда
<i>Статья 4</i>	Право на справедливое вознаграждение
<i>Статья 12</i>	Право на социальное обеспечение
<i>Статья 15</i>	Право трудящихся - инвалидов и умственно нетрудоспособных лиц на профессиональную подготовку, профессиональную и социальную реадaptацию
<i>Статья 18</i>	Право заниматься приносящей доход деятельностью на территории других Договаривающихся сторон
<i>Статья 19</i>	Право трудящихся-мигрантов и их семей на защиту и помощь
Не вошли в ратификацию:	
<i>Статья 13</i>	Право на социальную и медицинскую помощь
<i>Статья 23</i>	Право лиц пожилого возраста на социальную защиту
<i>Статья 25</i>	Право трудящихся на защиту их законных претензий в случае неплатежеспособности работодателя
<i>Статья 26</i>	Право работника на защиту своего достоинства по месту работы

Не были ратифицированы наиболее важные нормы, касающиеся защиты социальных прав мигрантов, а именно права

на социальное обеспечение, на социальную и медицинскую помощь. Кроме того, статья 19 Хартии, непосредственно касающаяся прав трудящихся-мигрантов, ратифицирована в крайне урезанном виде - исключены практически все ключевые права и обязательства, что по сути дела обезпечивает сам факт включения данной статьи в список ратифицированных.

В качестве иллюстрации приведем полностью текст статьи 19 ЕСХ, выделив те пункты, которые не вошли в ратификацию (не вошедшие в ратификацию пункты выделены курсивом):

Статья 19: Право трудящихся - мигрантов и их семей на защиту и помощь

В целях обеспечения эффективного осуществления права трудящихся - мигрантов и их семей на защиту и помощь на территории любой другой стороны, Стороны обязуются:

1) содействовать созданию или поддержанию деятельности служб, призванных оказывать достаточную и бесплатную помощь таким трудящимся и, в частности, предоставлять в их распоряжение точную информацию и предпринимать все необходимые меры, насколько это соответствует национальному законодательству, против вводящей в заблуждение пропаганды, касающейся эмиграции и иммиграции;

2) принимать в рамках своей юрисдикции соответствующие меры для облегчения выезда, проезда и приема таких трудящихся и их семей и обеспечивать им во время проезда в рамках своей юрисдикции оказание необходимых санитарных и медицинских услуг, а также хорошие гигиенические условия;

3) содействовать, когда это представляется целесообразным, сотрудничеству между государственными и частными социальными службами стран эмиграции и иммиграции;

4) гарантировать законно находящимся на их территории трудящимся - мигрантам в той мере, в какой эти вопросы регулируются законами или правилами или входят в компетенцию административных властей, режим, не менее благоприятный, чем тот, который предоставляется их собственным гражданам, в следующих областях:

a) оплата и иные условия найма и труда;

b) членство в профессиональных союзах и пользование преимуществами по коллективным договорам;

с) жилье;

5) обеспечить законно находящимся на их территории трудящимся - мигрантам режим, не менее благоприятный, чем тот, который предоставляется их собственным гражданам, в отношении налогов, сборов и отчислений, взимаемых с лиц, работающих по найму;

6) *содействовать в максимально возможной степени воссоединению семей трудящихся - мигрантов, которым разрешено поселиться на их территории;*

7) обеспечить законно находящимся на их территории трудящимся - мигрантам режим, не менее благоприятный, чем тот, который предоставляется их собственным гражданам, в отношении доступа к судебным инстанциям по вопросам, упомянутым в настоящей статье;

8) *гарантировать законно находящимся на их территории трудящимся - мигрантам, чтобы они не подвергались высылке, кроме случаев, когда они создают угрозу национальной безопасности или наносят ущерб общественному порядку или нравственности;*

9) разрешить трудящимся - мигрантам в пределах, разрешенных законом, переводить любую часть их заработка и сбережений, какую они пожелают;

10) *распространить защиту и помощь, предусмотренные в настоящей статье, на трудящихся - мигрантов, работающих не по найму, в том объеме, в каком эти меры применимы к данной категории трудящихся;*

11) *поощрять обучение и оказывать содействие в обучении трудящихся - мигрантов и членов их семей национальному языку принимающего государства или, если таких языков несколько, - одному из них;*

12) *поощрять, насколько это практически возможно, обучение и оказывать содействие в обучении детей трудящихся-мигрантов родному языку их родителей.*

Таким образом, хотя с формальной точки зрения Российская Федерация и ратифицировала ЕСХ, эта ратификация по сути дела не внесла никаких существенных улучшений в правовой статус мигрантов, занятых на территории РФ.

Наряду с перечисленными выше документами принципиально важными являются также правовые акты о защите прав трудящихся-мигрантов, принятые на уровне СНГ.

Таких документов за период существования СНГ накопилось немало, однако большинство из них были приняты в первой половине 90-х годов и к настоящему времени практически не работают. Из числа наиболее свежих правовых документов следует упомянуть *Конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников СНГ*. (Принята в 2008 г., вступила в силу 21 февраля 2010 года, подписана РФ, но не ратифицирована).

Основными целями Конвенции являются обеспечение равного отношения к трудящимся-мигрантам и членам их семей, создание благоприятных условий для перемещения рабочей силы по территориям государств-участников, эффективное регулирование трудовых миграционных потоков на территории СНГ.

Конвенция подписана большинством государств СНГ, однако ее ратификация затягивается. В настоящее время она вступила в силу лишь для 4-х стран: Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Армения.

Российская Федерация также подписала Конвенцию, но пока лишь готовится к ратификации (идет подготовка проектов соответствующих федеральных законов), поскольку для этого требуется существенная корректировка российского законодательства как в части понятийного аппарата, так и в части регулирования вопросов социальной защиты иностранных граждан и лиц без гражданства.

В условиях отсутствия эффективных многосторонних правовых актов в области регулирования трудовой миграции государства СНГ пошли по пути развития системы двусторонних межправительственных соглашений. Подобные соглашения в разные годы были подписаны между РФ и большинством государств СНГ, являющихся экспортерами рабочей силы. В частности, соглашение между Правительством РФ и Правительством Таджикистана "О трудовой деятельности и защите прав граждан РФ в Республике Таджикистан и граждан Республики Таджикистан в РФ" было подписано 16.10.2004 г. [1].

Двусторонние соглашения включают вопросы социальной защиты прав трудовых мигрантов в крайне урезанном виде. Так, они устанавливают, что при изменении ситуации на национальном рынке труда каждая сторона на основе взаимной

договоренности может вводить ограничения на прием работников другой стороны. Трудовой стаж, включая стаж, исчисленный в льготном порядке, и стаж работы по специальности, приобретенный в связи с трудовой деятельностью на территории обоих государств, взаимно признается [6, 142].

Ограниченное включение вопросов социальной защиты в эти документы связано с тем, что большинство подобных соглашений были заключены в первой половине 1990-х годов, когда вопросы социальной защищенности трудовых мигрантов еще не приобрели сегодняшней актуальности.

Подводя итоги проведенного анализа, следует отметить, что нормы социальной защиты, предусмотренные в отношении трудящихся мигрантов, опираются в основном на систему двусторонних межправительственных соглашений, и, в меньшей степени, на многосторонние соглашения, заключенные между государствами СНГ. Практически не используется сегодня опыт регулирования миграции и защиты прав мигрантов, наработанный зарубежными странами.

Основным направлением развития законодательства в данной области стало постепенное включение правовых норм в области социальной защиты в национальное законодательство, либо в двусторонние соглашения по трудовой миграции.

Опыт разработки и подписания Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств — участников Содружества Независимых Государств (вступила в силу в 2010 г.) показывает, что участники Конвенции сталкиваются с серьезными трудностями при приведении национального законодательства в соответствие с правовыми нормами, устанавливаемыми Конвенцией.

Таким образом, есть все основания говорить о том, что система правового обеспечения в области социальной защиты трудящихся-мигрантов находится в государствах СНГ лишь в зачаточном состоянии. Этот вывод с полным основанием может быть отнесен как к странам, экспортирующим рабочую силу, так и к странам приема.

Литература

- 1) *Бюллетень международных договоров* N 6. 2006.

- 2) *Власти РФ подсчитали мигрантов: их действительно миллионы.* <http://www.km.ru/v-rossii/2012/03/22/mezhnatsionalnyye-otnosheniya-v-rossii/vlasti-rf-podschitali-migrantov-ikh-deistv#>
- 3) *Власти Таджикистана посчитают своих трудовых мигрантов.* <http://www.grrf.ru/novosti/vlasti-tadzhikistana-poschitayut-svoix-trudovykh-migrantov.html>
- 4) *Джамшед Куддусов. Влияние мирового финансового кризиса на трудовых мигрантов из Таджикистана: мнение мигрантов. Экспресс – опрос. ИИЦ «Соцсервис», Май 2009 года.*
- 5) *Европейская Социальная Хартия. Принята в Турине, 18 октября 1961 года (пересмотренная в Страсбурге 3 мая 1996 года).* <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/163.htm>
- 6) *Киселев И.Я. Труд с иностранным участием (правовые аспекты). – М.: МЦФЭР, 2003.*
- 7) *Конвенции и рекомендации, принятые МОТ. 1919-1956. Т.1. С. 982-999.*
- 8) *Конвенции и рекомендации, принятые МОТ. 1957-1990. Т.2. С. 1779-1786.*
- 9) *Международное публичное право: сборник документов. Москва. 1996. Т.1.*
- 10) *Олимова С., Олимов М. Таджикиские трудовые мигранты во время кризиса. ДемоскопWeekly, № 415 – 416, 22 марта - 4 апреля 2010.* <http://demoscope.ru/weekly/2010/0415/tema01.php> либо: <http://polit.ru/article/2010/04/26/demoscope415/>