

Иностранная рабочая сила в России: проблемы и пути их решения

© 2016 Шавишвили Давид Федорович
доктор экономических наук

© 2016 Измайлова Нюрия Абдуловна
кандидат экономических наук

© 2016 Шейнин Леонид Борисович
кандидат юридических наук

Институт экономики Российской академии наук
117218, г. Москва, Нахимовский пр-т, д. 32
E-mail: tzeldner@gmail.com

Россия является признанным центром бывших республик, составлявших СССР. В потоке прибывающих иммигрантов следовало бы выделить трудовых мигрантов и такие категории: нежелательные лица; экономически не состоятельные лица; “серые” иммигранты, чей статус подлежит выяснению. Создаваемый мигрантами ВВП характеризуется низким уровнем и качеством предложения их труда.

Ключевые слова: трудовые иммигранты, республики бывшего СССР, разделение потока иммигрантов.

1. Опыт СССР и проблемы РФ

В СССР плановому распределению по стране малоквалифицированной рабочей силы способствовала особая организация “Оргнабор”. Она брала на себя переброску работников из трудонедостаточных (обычно сельских) районов в трудонедостаточные. Помимо чисто экономического эффекта, деятельность Оргнабора была направлена на достижение также известной социальной функции. Однако руководители на местах нередко смотрели на прибывавших работников как на временщиков, им предоставлялась малооплачиваемая работа. Одна из слабых сторон системы Оргнабора заключалась в том, что она “расхолаживала” администрацию предприятий, принимавшую новых рабочих. Приведение в известность опыта Оргнабора было бы весьма полезным при реализации нынешних государственных программ по обеспечению рабочей силой трудонедостаточных районов страны.

Ныне такими районами признаны Дальний Восток, а также некоторые местности Восточной Сибири.

Меры по привлечению в Сибирь и на Дальний Восток населения из Европейской России являются частью общей проблемы с трудовыми резервами для отечественной экономики. Как известно, специалисты считают эти резервы недостаточными; имеется в виду облегчить привлечение в Россию иностранной рабочей силы (ИРС).

По заявлению тогдашнего руководителя федеральной миграционной службы РФ К. Ромо-

дановского¹, всего в России насчитывалось 11-14 млн зарегистрированных и незарегистрированных работников из числа ИРС. Часть из них имеют разрешение на работу в России согласно утвержденным для регионов РФ квот, но немалая часть работают без разрешения, в том числе в “сером” секторе экономики. Около четверти ИРС приходится на Москву. Чтобы улучшить положение ИРС в России, К. Ромодановский считал нужным внести изменения в Гражданский, Жилищный, Уголовный кодекс, а также в Кодекс административных правонарушений РФ.

К. Ромодановский высказывал сомнение в действенности существующей системы квотирования ИРС. Некоторые предприниматели не получают вовремя необходимой им рабочей силы, используют ее нелегально. Большие неудобства испытывают иностранцы, имеющие основание стать гражданами России и предпринимающие шаги в этом направлении. Процесс натурализации может продолжаться в течение восьми лет и сопровождаться трехкратным сбором необходимого пакета документов.

2. Нечеткость статистики

В России отстает учет иностранцев и лиц без гражданства². Нет учета маятниковых мигрантов: ни в приграничных районах, ни во внутренних районах России (число таких мигрантов оценивается в 4-5 млн чел.). Учет мигрантов-иностранцев дополнительно пострадал в 2001 г. Тогда приезжие из стран СНГ и Балтии были

обязаны получать в России вид на жительство и регистрацию по месту пребывания наравне со всеми другими иностранцами. В итоге Всероссийская перепись 2002 г. выявила почти 2 млн не учтенного до того момента населения, проживавшего в России свыше 1 года.

Некоторые ученые называют положение с учетом миграций критическим. Те данные, что есть, не полны, не всегда методически апробированы и не всегда публикуются. В частности, они упускают расшифровку такого контингента иностранцев, который учитывается в качестве “временно пребывающих”. О неточности имеющихся данных можно судить по цифрам за 2003 г., когда выдано 378 тыс. трудовых разрешений, хотя реально приехавших на работу в Россию было много больше. Нет легальной классификации мигрантов, чтобы выделить разные их контингенты. Так, к нежелательным иностранцам и лицам без гражданства следовало бы относить криминальные элементы. В отношении отдельных лиц возможны индивидуальные решения; в этих случаях таких лиц удобно рассматривать как “серых” иммигрантов. К несостоятельным иностранцам и лицам без гражданства следовало бы относить тех, кто не может содержать себя сам (например, дети, старики, инвалиды, хронически больные). Нужна гарантия, что в случае необходимости о таком лице будет заботиться состоятельный резидент, проживающий в России. При всяком ином решении существует риск, что в Россию произойдет наплыв тех, кто рассчитывает получить здесь социальную помощь.

Особую категорию иммигрантов составляют беженцы. В РФ был принят Закон о беженцах от 28 июня 1997 г. Трудящиеся и самозанятые лица из числа беженцев приравниваются к трудящимся и предпринимателям - гражданам России. Получение статуса “беженца” обставлено рядом формальных условий. В настоящее время в связи с наплывом беженцев из Украины статус этих лиц требует пересмотра, чтобы облегчить им процесс адаптации в России.

В России действует Федеральный закон от 25 июля 2002 г. “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”³. К сожалению, этот закон не различает иммигрантов - выходцев из стран СНГ и стран Балтии и всех прочих иностранных граждан. Исключение составляют граждане Беларуси, трудовой статус которых на территории России не должен отличаться от статуса граждан России. Такое решение было принято Высшим советом сообщества Беларуси и России 22 июня 1996 г. Названный закон от 25 июля 2002 г. не учитывал, что Рос-

сия выступает правопреемником СССР. Россия является центром СНГ - и по своему географическому положению, и по размеру своей территории, и по количеству населения, и по развитию экономики. Русский язык и русская культура присущи значительной части населения за пределами России - как в соседних с ней странах СНГ, так и в странах Балтии; это облегчает связи между Россией и ее соседями из ближнего зарубежья.

Россия не может ставить на одну доску находящиеся в ее пределах граждан, скажем, Таджикистана и Украины, с одной стороны, и граждан Турции - с другой. Обязательства России по отношению к иммигрантам - гражданам из стран СНГ должны стоять выше, чем к гражданам тех стран, с которыми Россия никогда не была связана государственными узами.

3. Налоговые неустройства

Конституция РФ не признает дискриминации иностранцев, законно пребывающих в России. Тем не менее для них действует повышенная ставка подоходного налога, как для нерезидентов. Иностранцев нередко обвиняют в неуплате налога. Однако упрек в адрес приезжих не совсем по адресу. Его острее следует направить прежде всего против пробелов налогового законодательства, которое знает только “отглаженных” налогоплательщиков.

Добропорядочность иностранцев, приехавших в Россию на заработки или ради индивидуальной трудовой деятельности, надо проверять прежде всего по наличию у них квитанции об уплате налога, тогда все остальные проверки могут отпасть. При этом надо сделать все возможное для облегчения платежей. Так, нет никаких внятных руководств, которые облегчали бы плательщику выполнение его налоговой обязанности.

Перуанский ученый Эрнандо де Сото утверждает, что, когда он со своей исследовательской группой добился упрощения регистрации частных предпринимателей, около 276 тыс. чел. “добровольно зарегистрировали свой бизнес. В теневом периоде развития они вообще не платили никаких налогов. Четыре года спустя сумма налогов с прежде нелегальных предприятий составила 1,2 млрд долл.”⁴.

О работе Российской налоговой службы судить весьма затруднительно. Не публикует своих отчетов и Федеральная миграционная служба; поэтому официальных данных о труде мигрантов, о его экономических, финансовых и социальных результатах российская общественность практически не имеет. Некоторые авторы утверждают, что внутренняя отчетность причастных

ведомств (это касается МИД, Федеральной пограничной службы) складывается в их архивах без всякой сортировки и анализа.

4. Социальное страхование трудовых мигрантов

Статья 18-8 Закона РФ “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” 2002 г. требует, чтобы работодатель, привлечший для работы иностранного гражданина, уведомил об этом налоговый орган. Уведомление необходимо с той целью, чтобы такой работодатель, подобно всем другим, уплачивал за своих работников подоходный налог с их заработков, а равно взносы в Соцстрах (которые в то время собирала Налоговая служба). Однако часть работодателей уклоняется от этой своей обязанности.

“Экономия” на страховых взносах за иностранных рабочих недопустима по многим соображениям, в том числе потому, что при прочих равных условиях предприниматели будут предпочитать отечественным работникам иностранцев. Недопустима она и с точки зрения защиты интересов самих иностранных рабочих. Подобный вопрос возникал в Германии в 1880-х гг. после принятия там законов о социальном страховании. Поскольку не требовалось взносов в Соцстрах за иностранных рабочих (в основном это были поляки), хозяева нередко принимали на работу иностранцев предпочтительнее, чем немцев. Чтобы преодолеть этот перекося, было принято правило, по которому работодатели обязаны были делать взносы в Соцстрах также за своих рабочих-иностранцев.

В ряде стран иностранные рабочие получают право на пенсионное обеспечение в стране занятости при условии, что они накопят определенный срок пребывания в ней, например 10 лет. В России такой срок не установлен. По данным Международной организации труда (МОТ), Россия не назначала и не выплачивала пенсий иностранцам, накопившим пенсионный стаж в РФ, если они проживали вне России.

Нужны и такие мероприятия, как обследование труда и быта рабочих-мигрантов. В этом отношении современная Россия оказалась отброшена более чем на сотню лет назад. В последней четверти XIX в. ряд губернских земств отслеживал приход и приезд в их места сезонных рабочих из других губерний России. Эти земства обращали внимание прежде всего на охрану здоровья прибывающих рабочих и на окружающую их санитарную обстановку. Результаты обследований публиковались. Например, известный врач-гигиенист Ф.Ф. Эрисман в 1879-1885 гг. обследо-

вал медико-санитарное состояние труда на фабриках и заводах Московской губернии. Обследованном было затронуто более 100 тыс. рабочих, как местных, так и приезжих. Результаты работы Эрисмана были опубликованы в 17 томах.

5. Статус работников-иностранцев

МОТ (Международная организация труда) принимала не один документ о трудящихся мигрантах. Наиболее полным документом является Конвенция 1975 г. □ 143 “О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам равных возможностей и обращения”. Эта конвенция является расширенной редакцией более ранней конвенции МОТ □ 97, принятой в 1949 г. по тому же предмету. Ведущая идея обеих Конвенций - равенство трудовых мигрантов с местными работниками независимо от национальности, расовой принадлежности, религии, пола мигрантов. Провозглашается равноправие граждан стран пребывания и иностранцев или лиц без гражданства в области социального страхования.

Однако в данной области в России далеко не все благополучно. Так (по умолчанию закона), не подлежат социальному страхованию работники-иностранцы, “временно пребывающие” в России. Для квалифицированных иностранных рабочих не предусмотрены таможенные льготы в отношении перемещаемых ими через границу орудий индивидуального труда, необходимых для их работы.

Работники-иностранцы, претендующие на работу в торговле, должны проходить медицинский осмотр. Но к осмотру допускаются только те лица, которые имеют регистрацию по месту жительства. Как представляется, медицинский осмотр может и должен выполняться и без предъявления документа, подтверждающего, что претендент имеет местожительство в России.

В конце XVII в. царь Петр, постигая искусство кораблестроения, трудился несколько недель на верфях в Голландии. После этого ему было выдано стандартное свидетельство о его работе в качестве плотника и о достигнутых им профессиональных успехах. Выдача работнику такого документа была в обычае в тогдашней Голландии, и не только в Голландии. Спрашивается, почему Россия XXI в. должна отказываться от этого полезного обычая?

В отношении всех иностранных рабочих в России действует правило об ограничении их числа путем квотирования. В квотировании заинтересованы прежде всего профсоюзы, которые опасаются, что иностранцы займут рабочие места, на которые претендуют граждане своей

страны. Профсоюзы требуют, чтобы их привлекали к определению квот иностранной рабочей силы, которые устанавливаются по регионам страны. Вместе с тем нет сведений об их практическом участии в процедуре квотирования. “Не настроены” они и на защиту трудовых прав мигрантов.

Но такая позиция недалековидна. Ведь для приезжих действуют зачастую пониженные стандарты оплаты и охраны их труда. Защита прав и законных интересов иностранных рабочих должна быть заботой российских профсоюзов точно так же, как и в отношении отечественных работников.

Заключение

Вопросы эмиграции, иммиграции, межгосударственного транзита, равно как и правового положения иностранцев и лиц без гражданства на территории России, должны быть в исключительном ведении РФ, как относящиеся к ее внешней политике. В совместной компетенции России и регионов должны быть вопросы труда ИРС и жилищно-бытовых условий приезжих работников. “Совместная компетенция” (как ее толкуют правоведа) означает, что регионы вправе принимать законы, дополняющие и развивающие федеральные законы, но не противоречащие этим законам. Однако нет определенного юридического решения для тех случаев, когда законы регионов входят в противоречие с распоряжениями Правительства РФ, а равно с правилами федеральных ведомств. По этому поводу следовало бы иметь мнение Конституционного суда РФ.

Улучшить регулирование труда и быта иностранных рабочих невозможно без существенного дополнения Трудового кодекса РФ. Нельзя признавать нормальным такое положение, когда работодатель не обязан (или даже не имеет права) делать какие-либо записи в трудовых документах хорошо зарекомендовавшего себя иностранного рабочего. Судебной системе целесообразно поручить рассмотрение трудовых споров ИРС с их работодателями безотносительно к тому обстоятельству, прошел работник-истец или ответчик должную регистрацию, имеет он прописку по месту пребывания, получил он разрешение на работу или нет.

Чтобы облегчить передвижение через границу квалифицированной рабочей силы, владеющей инструментами, аппаратами и прочими средствами производства, необходимо внести соответствующие дополнения в Таможенный кодекс РФ. Ряд отраслей законодательства нуждаются в дополнениях, касающихся приграничной

миграции; ее урегулирование требует межправительственных соглашений РФ и сопредельных стран.

Законодателям следует обсудить вопросы, мешающие России присоединиться к конвенциям МОТ о трудовой миграции и к Конвенции ООН 1990 г. “О защите прав мигрантов и членов их семей” (вошла в силу 1 июля 2003 г.). Такие шаги должны подготовить вступление России в Мировую организацию по миграции.

Квалифицированное решение всех вопросов, связанных с трудом иностранцев, вряд ли возможно без содействия российских профсоюзов.

Законодательство о прибывающих в Россию мигрантах, желающих стать гражданами России, а равно заняться в ней временной легальной деятельностью, приносящей доход, должно содержать положения, направленные на то, чтобы:

- выделить из всего потока иммигрантов следующие их категории: нежелательных лиц; несостоятельных лиц; “серых” иностранцев с неясным правовым статусом (который подлежит проверке). В отношении всех остальных въезжающих в Россию лиц должен действовать принцип благожелательности;
- выделить из всего потока иммигрантов трудовых мигрантов из стран СНГ и Балтии, с тем чтобы упростить порядок получения ими работы в России. Необходимо рассмотреть вопрос о смягчении или об отмене для этой категории иммигрантов порядка выделения квот на трудовую деятельность и краткого предельного срока пребывания их в России на основе взаимности с другими странами СНГ и Балтии;
- выработать официальное толкование понятия “соотечественник”. При необходимости разделить это понятие на несколько категорий, от которых должно зависеть преимущественное право этих лиц на разовую или поэтапную репатриацию. Признать, что финансирование мер по репатриации падает на российский бюджет;
- в отношении легально прибывающих лиц необходимо разработать меры, которые помогли бы им приступить к работе или заниматься иной легальной деятельностью, приносящей доход, как можно раньше по прибытии в Россию;
- максимально экономить время иммигранта на получение необходимой информации и на оформление требуемых от него документов;
- максимально сократить платежи за указанное оформление, исключив из них любую фискальную составляющую;
- максимально приблизить к иммигрантам информационно-консультативные центры, привлекать к этой работе зарекомендовавшие себя общественные организации;

• предусмотреть обязанность работодателей, применяющих труд иммигрантов, платить за них подоходный налог, отчисления в Пенсионный фонд и Фонд медицинского страхования независимо от того, обладают эти работники законным статусом или нет. Поручить Налоговой службе РФ собирать налоги с любых иностранцев (в том числе не имеющих легального статуса), занятых индивидуальной трудовой деятельностью.

Законы и правительственные распоряжения должны предусмотреть и такие мероприятия, как улучшение информации общественности о трудовой миграции. С учетом уже имеющихся рекомендаций ученых необходимо обеспечить публикацию официальных отчетов Паспортно-визовой службы МВД России, относящихся к иммиграции, а равно соответствующих отчетов Федеральной миграционной службы РФ.

Другие рекомендации:

1) следует специально рассмотреть возможности центров занятости в Москве и других регионах обслуживать ИРС, в частности, регист-

рировать безработных или ищущих новую работу лиц из числа ИРС;

2) для повышения правовой защиты ИРС профсоюзам принимать работников из числа ИРС в свои члены, а национальным землячествам - организовывать для них юридические консультации на общественных началах. Следовало бы оказывать государственную финансовую и иную поддержку тем общественным организациям, которые содействуют мерам адаптации приезжих иностранных рабочих к новым условиям, в частности, если для приезжих организуются курсы русского языка;

3) профсоюзным влиянием должны быть охвачены также приезжающие в Москву и другие города работники из других регионов - граждане РФ, поскольку без этого условия трудно добиться соблюдения их трудовых и жилищно-бытовых прав.

¹ Российская газета. 2012. 6 нояб.

² Вопросы статистики. 2005. □ 7. С. 49.

³ Собрание законодательства РФ. 2002. □ 30. Ст. 3032.

⁴ *De Coto Э.* Загадка капитала. Москва, 2004. С. 156.

Поступила в редакцию 04.03.2016 г.