
ДУТОВ ПАВЕЛ ОЛЕГОВИЧ

Управление внешней трудовой миграции
Главного управления по вопросам миграции МВД России
(Москва, Россия)

po.dutov@mail.ru

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗОВАННЫХ ФОРМ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

Аннотация. В статье на основе анализа заключенных Российской Федерацией международных договоров и опыта практической работы рассмотрены вопросы международного сотрудничества в части организованных форм реализации иностранными гражданами права на осуществление трудовой деятельности, а также международного правового регулирования такой деятельности. На основе проведенного анализа предложены направления повышения качества международного сотрудничества в данной сфере.

Ключевые слова и словосочетания: трудовая миграция, трудовая деятельность, международное сотрудничество, иностранный гражданин, организованный набор

Для цитирования: Дутов П.О. Международно-правовое регулирование организованных форм внешней трудовой миграции // Вестник ВИПК МВД России. – 2023. – № 3(67). – С. 165-172; doi: 10.29039/2312-7937-2023-3-165-172.

DUTOV PAVEL O.

Department of External Labor Migration
Main Directorate for Migration Issues of the Ministry of Internal Affairs of Russia
(Moscow, Russia)

INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF ORGANIZED FORMS OF EXTERNAL LABOR MIGRATION

Annotation. Based on the analysis of international agreements concluded by the Russian Federation and practical experience, the article examines the issues of international cooperation in terms of organized forms of realization by foreign citizens of the right to work, as well as international legal regulation of such activities. Based on the analysis, the directions of improving the quality of international cooperation in this area are proposed.

Key words and word combinations: labor migration, labor activity, international cooperation, foreign citizen, organized recruitment

For citation: Dutov P.O. International legal regulation of organized forms of external labor migration // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2023. – № 3(67). – P. 165-172; doi: 10.29039/2312-7937-2023-3-165-172.

Российская Федерация устойчиво занимает одно из лидирующих мест среди стран мира по количеству принимаемых иностранных граждан, в том числе иностранных граждан,

стремящихся реализовать на российском рынке труда свое право на осуществление трудовой деятельности.

Только в 2022 году подразделениями по вопросам миграции системы МВД России оформлено/переоформлено 2,3 млн патентов, 8,7 тыс. разрешений на привлечение иностранной рабочей силы, 95,3 тыс. разрешений на работу, принято от работодателей, заказчиков работ (услуг) 3,6 млн уведомлений о трудовой деятельности иностранных работников (2,1 млн уведомлений о заключении трудовых или гражданско-правовых договоров и 1,5 млн – об их прекращении/расторжении).

При этом в связи с неблагоприятными демографическими тенденциями различным секторам национальной экономики в ближайшее время для успешной работы необходимо привлечение иностранных трудовых ресурсов.

Исходя из представленных статистических данных, а также предполагаемых тенденций развития демографической ситуации важное значение в упорядочивании потоков внешних трудовых мигрантов из-за рубежа приобретает международное сотрудничество в сфере реализации ими права на трудовую деятельность.

Важность международного сотрудничества отмечена в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019- 2025 годы [1], в которой в качестве направлений такого сотрудничества выделены: реализация международных договоров в сфере миграции, их заключение с учетом цели, принципов, задач и основных направлений миграционной политики, в том числе в сфере организованных форм внешней трудовой миграции, участие в деятельности международных организаций, взаимодействие с иностранными партнерами и международными институтами в целях совершенствования качества регулирования международных миграционных потоков и др.

При этом следует учитывать, что в мае 2023 года произошло обновление основных направлений государственной миграционной политики [2] в области совершенствования правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих порядок въезда и пребывания (проживания) иностранных граждан, а также процесс добровольного переселения соотечественников и иных лиц.

В качестве одного из таких направлений в настоящее время выступает не только развитие механизмов организованного привлечения иностранных работников, но и увеличение его масштабов.

Необходимо отметить, что нацеленность миграционной политики на международное сотрудничество по вопросам организованных форм внешней трудовой миграции возникла задолго до утверждения в 2018 году Концепции государственной миграционной политики.

Так, уже в предыдущей редакции Концепции 2012 года [3] в качестве одного из направлений международного сотрудничества в сфере миграции закреплена подготовка и заключение международных соглашений об организованном наборе иностранной рабочей силы.

В результате Российская Федерация стала участником ряда международных соглашений, касающихся реализации иностранными гражданами права на осуществление трудовой деятельности в организованной форме.

Следует отметить, что международно-правовое регулирование сотрудничества с зарубежными партнерами по рассматриваемому вопросу осуществляется на уровне как многосторонних, так и двухсторонних договоров.

Важным событием в части многостороннего сотрудничества является подписание Договора о Евразийском экономическом союзе [4], предусматривающего максимальный преференциальный режим для въезда, пребывания и работы в России гражданам Белоруссии, Казахстана, Киргизии и Армении [5].

Согласно положениям договора сотрудничество государств-членов в сфере трудовой миграции осуществляется в части согласования политики в сфере регулирования трудовой миграции в рамках Союза, а также по оказанию содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности в государствах-членах.

При этом в договоре понятие «организованного набора и привлечения трудящихся государств-членов» не раскрывается, а предлагаемые формы сотрудничества государств-членов носят в части необходимости выстраивания организованных форм внешней трудовой миграции «размытый» характер.

При этом следует учитывать, что в авторской трактовке под организованной формой внешней трудовой миграцией необходимо понимать способ реализации иностранными гражданами права на осуществление оплачиваемой трудовой деятельности с обязательным участием в ней специализированных организаций, оказывающих услуги по трудоустройству таких лиц.

Такие организации фактически выполняют посреднические услуги не только в части подбора иностранных кадров, оформления с ними трудовых отношений, получения ими разрешительных документов, дающих право на трудовую деятельность, но и документов, необходимых для их законного въезда и пребывания.

В данной ситуации указанные организации выполняют роль представителя работодателя, по поручению которого происходит их взаимодействие как с иностранными работниками, так и иными специализированными организациями, а также с государственными органами, входящими в систему регулирования и контроля внешней трудовой миграции [6].

Вместе с тем в Договоре никоим образом не затронуты вопросы непосредственной деятельности как органов публичной власти государств-членов, работодателей и привлекаемых ими работников, а также специализированных организаций в части организованного набора и привлечения трудящихся государств-членов.

Согласно статье 115 Договора в него могут быть внесены изменения и дополнения, которые оформляются отдельными протоколами и являются неотъемлемой его частью.

Таким образом, назрела необходимость дополнения раздела XXVI «Трудовая миграция» Договора отдельной статьей, предусматривающей организованные формы реализации трудящимися государств-членов права на осуществление ими трудовой деятельности в государствах-членах.

Помимо ЕАЭС международно-правовое регулирование сотрудничества Российской Федерации с зарубежными партнерами по вопросам организованных форм внешней трудовой миграции осуществляется в рамках Содружества Независимых Государств.

Среди документов, непосредственно регулирующих вопросы внешней трудовой миграции на пространстве СНГ, необходимо отметить подписанное 15 апреля 1994 г. в городе Москве Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов [7, с. 3-7].

Соглашение определяет основные направления взаимодействия государств в области трудовой деятельности и социальной защиты лиц и членов их семей, которые постоянно проживают на территории одного из государств – сторон Соглашения и осуществляют свою трудовую деятельность в соответствии с законодательством государства трудоустройства на предприятиях, в учреждениях, организациях всех форм собственности.

В Соглашение включены положения, определяющие обязательства Сторон предпринимать необходимые меры с целью предотвращения трудоустройства трудящихся-мигрантов посредниками, не имеющими соответствующих разрешений компетентных органов Стороны выезда на осуществление такой деятельности.

Кроме того, в нем также закреплены нормы о том, что всякое лицо, способствующее тайной или незаконной иммиграции, несет ответственность в соответствии с действующим законодательством Стороны трудоустройства.

При этом в соглашении вопросы, связанные с необходимостью регламентации деятельности посреднических структур страны трудоустройства, не нашли своего отражения, что лишает его нормы комплексности регулирования вопросов внешней трудовой миграции.

Следует отметить, что институциональной площадкой многостороннего взаимодействия на пространстве СНГ по вопросам внешней трудовой миграции остается Совет руководителей миграционных органов государств-участников СНГ.

В соответствии с Положением о Совете [8, с. 3-7] он является органом отраслевого сотрудничества СНГ, одна из функций которого – координация взаимодействия миграционных и иных заинтересованных органов государств-участников СНГ в обеспечении защиты прав трудовых мигрантов, а также членов их семей.

В этой связи по инициативе Совета принят международно-правовой документ «Общие принципы и механизмы организованного привлечения трудящихся-мигрантов для

осуществления трудовой деятельности в государствах-участниках Содружества Независимых Государств» от 1 октября 2009 г. [9, с. 40-44].

В нем сформулированы три основных этапа организованного привлечения трудящихся-мигрантов: определение потребности в иностранных работниках и мониторинг замещения рабочих мест, на которые планируется привлечение иностранных работников в порядке организованного набора; подбор иностранных работников требуемой квалификации и направление их в страны приема; организация приема/возвращения в страну проживания, миграционного учета, заключения трудовых договоров, временного обустройства иностранных работников, прибывших в страну приема в порядке организованного набора.

Для реализации соответствующей работы Советом рекомендовано заключение двусторонних или многосторонних межгосударственных соглашений, в которых должны быть закреплены обязанности и ответственности сторон (направляющих и принимающих).

Анализ указанного международно-правового документа с учетом заявленного принципа согласованного разделения действий между государствами исхода и приема при осуществлении процесса организованного привлечения иностранной рабочей силы с целью снижения риска форс-мажорных обстоятельств при трудоустройстве трудящихся-мигрантов, комплексности предоставления государственных и частных услуг при организации процесса набора и направления трудящихся-мигрантов показал, что в нем упоминается деятельность специализированных организаций, оказывающих услуги по трудоустройству таких лиц, на территории страны исхода. При этом соответствующая деятельность подобного рода организаций государства трудоустройства не упоминается.

В ходе дальнейшей работы по правовому обеспечению миграционных процессов в рамках СНГ Межпарламентской Ассамблеей государств-участников 27 ноября 2015 г. принято Модельное соглашение об организованном наборе граждан для осуществления временной трудовой деятельности на территории СНГ [10].

Соглашение определяет порядок взаимодействия Сторон с целью обеспечения функционирования системы организованного набора граждан государства одной Стороны для осуществления временной трудовой деятельности на территории государства другой Стороны.

В нем также приведен перечень мероприятий, необходимых для обеспечения организованного набора и осуществляемых компетентными органами как в государстве Стороны, на территории которого будет осуществляться трудовая деятельность, так и в государстве Стороны, на территории которого производится организованный набор граждан этого государства с целью выезда в государство другой Стороны для осуществления трудовой деятельности по найму.

Вместе с тем в соглашении часть мероприятий, которые должны проводить компетентные органы, то есть соответствующие органы публичной власти государств Сторон, не могут и не должны быть ими реализованы.

Так, к полномочиям компетентного органа государства трудоустройства относится информирование граждан государства исхода о возможности трудоустройства в порядке организованного набора с учетом соответствующего перечня профессий (специальностей, должностей) для привлечения иностранных работников.

В свою очередь, в полномочия компетентного органа государства исхода входят вопросы осуществления:

- профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации собственных граждан, планирующих участвовать в организованном наборе, изучения ими государственного языка государства трудоустройства, его истории и основ законодательства;
- медицинского освидетельствования собственных граждан на предмет наличия особо опасных заболеваний с выдачей им соответствующих документов, признаваемых в государстве трудоустройства;
- согласования с работодателями кандидатур из числа собственных граждан и текстов проектов трудовых договоров, подготовленных для заключения между работодателями и подобранными кандидатами.

Данную несвойственную органам публичной власти деятельность должны осуществлять уже упоминавшиеся автором специализированные организации в сфере внешней трудовой миграции, в связи с чем требуется соответствующая корректировка положений соглашения.

При проведении указанной работы также следует дополнить его правовыми конструкциями, предусматривающими расширение мероприятий в рамках довыездной подготовки иностранных работников (например, проверки ограничения на въезд в страну трудоустройства, нахождение в розыске и т.п.).

Следует отметить, что одной из основных форм реализации сотрудничества парламентов государств-участников СНГ является модельное законодотворчество, которое представляет собой деятельность Межпарламентской Ассамблеи по разработке, принятию и опубликованию модельных законодательных актов, отвечающих целям сближения законодательства и задачам интеграционного развития Содружества [11].

В целях содействия выработке согласованных подходов к регулированию на территории государства-участника СНГ миграционных потоков, формируемых гражданами государств-участников, гражданами иных государств, лицами без гражданства, перемещающимися по собственной воле или под воздействием вынуждающих факторов, Межпарламентской Ассамблеей 27 ноября 2015 г. принят Модельный закон о миграции [12].

Модельный закон предусматривает необходимость сотрудничества как государств трудоустройства, так и государств, граждане которых выезжают за границу с целью осуществления трудовой деятельности, в части развития системы организованного набора трудящихся-мигрантов в соответствии с международными договорами, участниками которых они являются.

Одновременно с указанным законом принята новая редакция Модельного закона о миграции трудовых ресурсов [13], содержащего базовые принципы согласованной законодательной политики в области внешней трудовой миграции на пространстве СНГ.

Данный закон, в частности, предусматривает взаимодействие государств-участников СНГ в целях реализации и развития общих принципов и механизмов организованного подбора, подготовки, привлечения и использования рабочей силы, в том числе и по вопросам содействия развитию государственно-частного партнерства в целях формирования национальной и международной (в пределах территории СНГ) сферы услуг, оказываемых работодателям и трудящимся-мигрантам и способствующих формированию между ними и реализации цивилизованных трудовых отношений.

В законе отдельно упоминается и деятельность, связанная с подбором, подготовкой и направлением граждан за границу с целью осуществления трудовой деятельности по найму, а также деятельность, связанная с трудоустройством трудящихся-мигрантов, которой могут заниматься различные хозяйствующие субъекты.

При этом отмечено, что порядок осуществления деятельности таких хозяйствующих субъектов регламентируется как национальным законодательством, так и международными нормативными правовыми актами, участником которых является государство.

Как было отмечено выше, международно-правовое регулирование сотрудничества Российской Федерации с зарубежными партнерами по вопросам организованных форм внешней трудовой миграции осуществляется и на уровне двухсторонних договоров.

На сегодняшний день такие соглашения заключены и реализуются с Республикой Узбекистан [14] и Республикой Таджикистан [15].

Анализ данных соглашений показал, что несмотря на важность выстраивания комплексной подготовки потенциальных иностранных работников, они не в полной мере отвечают их целям – упорядочение процессов перемещения рабочей силы, а также обеспечение прав и законных интересов как работодателей, так и привлекаемых ими трудящихся-мигрантов.

Об этом свидетельствует правоприменительная практика: в рамках соглашений не удалось обеспечить массового привлечения иностранных работников к участию в его проведении, в том числе по причинам наличия устоявшегося миграционного потока через различного рода посреднические организации и отсутствия существенных стимулов для участия в нем как работодателей, так и иностранных граждан.

Полагаем, что предоставление преференций в данных областях должно лежать не в области миграции, а носить экономическое содержание и распространяться преимущественно на налоговую и кредитно-финансовую сферы.

Одновременно с этим следует отметить, что перед принятием решения об оформлении патента (документа, необходимого гражданам указанных государств для реализации права на трудовую деятельность) осуществляется проверка иностранного гражданина по различным учетам на предмет соблюдения им законодательства, в том числе миграционного. Кроме того, в отношении иностранных граждан проводятся дактилоскопическая регистрация и фотографирование.

Для получения патента иностранному гражданину также надлежит представить документы, необходимые для его оформления. К таким документам, в частности, относятся: медицинские справки, сертификат о владении русским языком, знании истории России и основ законодательства и договор (полис) добровольного медицинского страхования либо договор о предоставлении платных медицинских услуг.

В этой связи сохраняют актуальность вопросы получения обозначенных документов, а также проведения дактилоскопической регистрации, фотографирования и соответствующих проверочных мероприятий в странах гражданской принадлежности потенциальных трудовых мигрантов.

Протоколом заочного заседания проектного комитета по федеральному проекту «Россия – привлекательная для учебы и работы страна» от 15 декабря 2021 г. № 1 утвержден паспорт указанного проекта, в котором предусмотрено мероприятие «создание центров доиммиграционной подготовки» в основных странах-донорах трудовых ресурсов (Республика Узбекистан, Республика Таджикистан, Киргизская Республика).

В настоящее время Министерством экономического развития Российской Федерации осуществляется подготовка соответствующих международных соглашений.

Проектами соглашений планируется определить перечень услуг, предоставляемых в центре доиммиграционной подготовки на территории стран исхода трудовых мигрантов для последующего получения права на осуществление на территории Российской Федерации временной трудовой деятельности.

Представляется, что указанные соглашения будут способствовать сокращению сроков начала фактического осуществления иностранными работниками трудовой деятельности, а также исключению случаев въезда потенциальных нарушителей действующего законодательства.

Подводя итог, следует отметить, что необходимость международного сотрудничества в сфере организованных форм внешней трудовой миграции подчеркивалась на протяжении последних десятилетий как в документах стратегического планирования в сфере миграции, так и документах международно-правового характера.

В результате Российская Федерация стала участником международных соглашений, касающихся вопросов реализации иностранными гражданами права на осуществление трудовой деятельности в организованной форме.

Международно-правовое регулирование сотрудничества Российской Федерации с зарубежными партнерами по данным вопросам осуществляется как на уровне многосторонних, так и двухсторонних договоров.

Российская Федерация принимает активное участие в международном сотрудничестве в рассматриваемой сфере в рамках ЕАЭС и СНГ, а также осуществляет подготовку двухсторонних международных договоров.

Вместе с тем часть международно-правовых документов в обозначенной сфере нуждается в корректировке в целях комплексного решения проблемных вопросов, связанных с реализацией иностранными гражданами права на осуществление трудовой деятельности в организованной форме.

Дальнейшее совершенствование международно-правового регулирования в обозначенной сфере, в том числе путем заключения новых договоров, в особенности договоров о создании центров доиммиграционной подготовки, будет способствовать укреплению сотрудничества в области внешней трудовой миграции, развитию дружественных отношений между государствами, повышению квалификации рабочей силы, а также предотвращению незаконной трудовой деятельности иностранных граждан в Российской Федерации.

1. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы [Электронный ресурс]: указ Президента Российской Федерации от 31.10.2018 № 622 // СПС КонсультантПлюс.
2. О внесении изменений в Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 [Электронный ресурс]: указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2023 г. № 342 // СПС КонсультантПлюс.
3. Концепция государственной миграционной политики на период до 2025 года [Электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/15635>.
4. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
5. Дутов П.О., Ермакова М.В. О некоторых подходах к совершенствованию законодательства в сфере внешней трудовой миграции // *Международный журнал конституционного и государственного права*. 2022. № 2.
6. Дутов П.О. Конституционно-правовое регулирование внешней трудовой миграции. – М.: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство «Юнити-Дана», 2022. ISBN 978-5-238-03668-7. EDN KLDZWS.
7. Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов // *Бюллетень международных договоров*. 1997. № 2.
8. Соглашение об образовании Совета руководителей миграционных органов государств-участников Содружества Независимых Государств от 2 октября 2007 г. // *Бюллетень международных договоров*. 2010. № 7.
9. О ходе подготовки международно-правового документа «Общие принципы и механизмы организованного привлечения трудящихся-мигрантов для осуществления трудовой деятельности в государствах-участниках Содружества Независимых Государств»: решение Совета руководителей миграционных органов государств-участников СНГ от 1 октября 2009 г. // *Международное сотрудничество*. Библиотека журнала «Земляки». 2014. № 9 (21).
10. Модельное соглашение об организованном наборе граждан для осуществления временной трудовой деятельности на территории СНГ: постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 27 ноября 2015 г. № 43-5 // *Информационный бюллетень*. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2016. № 64 (часть 1).
11. Об имплементации норм модельных законодательных актов Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ в законодательствах государств-участников Содружества Независимых Государств: постановление Совета Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 12 апреля 2018 г. № 14 // *Информационный бюллетень*. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2019. № 69 (часть 1).
12. Модельный закон о миграции: постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 27 ноября 2015 г. № 43-5 // *Информационный бюллетень*. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2016. № 64 (часть 1).
13. Модельный закон о миграции трудовых ресурсов (новая редакция): постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 27 ноября 2015 г. № 43-5 // *Информационный бюллетень*. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2016. № 64 (часть 1).
14. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об организованном наборе и привлечении

граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации от 5 апреля 2017 г. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

15. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан об организованном наборе граждан Республики Таджикистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации от 17 апреля 2019 г. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

Информация об авторе:

П.О. Дутов,
заместитель начальника,
кандидат юридических наук

About the author:

P.O. Dutov,
deputy chief,
PhD

Статья поступила в редакцию 11.09.2023

