

СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ НАЦИОНАЛЬНОГО РЫНКА ТРУДА

Евгений Малышев*

DOI 10.24833/2073-8420-2017-2-43-54-60

Введение. Рост миграционных потоков требует от государств применения эффективных способов защиты национального рынка труда. Их использование строится на основе принципа приоритетного трудоустройства собственных граждан страны приема мигрантов. В этой связи государствами применяются различные методы, позволяющие координировать потоки трудовых мигрантов количественно и качественно. В разных странах реализация названного подхода имеет неодинаковое оформление. Это может быть система квотирования, балльная система, запреты, тестирование и иные способы отбора кандидатов на занятие вакантных рабочих мест. Сравнительное исследование методов регулирования миграционных потоков в России, Англии и США позволило выявить их общие черты, основанные на единстве задач, решаемых государствами приема трудящихся-мигрантов, а также их особенности, позволяющие оценить эффективность того или иного способа защиты национального рынка труда.

Материалы и методы. Методологическую основу исследования составили следующие общенаучные и специальные методы познания правовых явлений и процессов в сфере международного трудового права: метод системно-структурного анализа; метод синтеза социально-правовых явлений; сравнительно-правовой метод; формально-логический метод; метод сравнительного правоведения.

Результаты исследования. Результаты проведенного исследования показали, что применяемые в России, Великобритании и США способы регулирования потоков трудовых мигрантов имеют общие черты, характеризующие названный процесс: их роль заключается в отборе специалистов, обладающих более высокими профессиональными и деловыми качествами. Общность применяемых методов определяется единством задач, которые приходится решать государствам приема мигрантов. Основной задачей в этом ряду выступает защита национального рынка труда. Вместе с тем, применяемые государствами способы защиты рынка труда имеют различное содержание. Тем самым реализация защитных механизмов обретает различные формы (балльная система, квотирование),

Проведенный сравнительный анализ показал, что в нашей стране государственное регулирование внешней трудовой миграции не сопряжено с точными прогнозами состояния и потребностей рынка труда. Как представляется, причиной такого положения дел является отсутствие таких критериев отбора иммигрантов как возраст, образование, уровень квалификации и др., которые используются в зарубежных странах. В этой связи Российской Федерации следует учесть положительный опыт Великобритании и США по использованию отдельных механизмов избирательной трудовой миграции.

Обсуждение и заключение. Интенсивность миграционных процессов как в России, так и во всем мире, а также мировой миграционный кризис обуслови-

* **Малышев Евгений Александрович**, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры уголовного процесса Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России.

вают необходимость обращения к зарубежному опыту правового регулирования внешней трудовой миграции, так как его использование может быть востребовано и в российских условиях. Представляется, что действенными способами экономически ориентированной миграционной политики нашей страны может стать балльная система отбора иностранных работников, используемая Великобританией, а также механизм привлечения в экономику страны предпринимателей и инвесторов, разработанный в рамках Программы предоставления статуса постоянного жителя инвесторам, действующей в США.

Введение

Каждое государство стремится обеспечить признание и соблюдение прав человека и гражданина на свободу перемещения, свободный выбор страны пребывания и места работы, равенство гражданских, трудовых и социальных прав граждан. Права не только провозглашаются, создается система гарантий установленного государством порядка осуществления этих прав [2, с. 53]. Вместе с тем, государственная миграционная политика, основанная на принципе приоритетного трудоустройства собственных граждан, включает возможность использования ограничительных механизмов, позволяющих контролировать количественный и качественный состав трудовых мигрантов. Такой подход получил закрепление в международных стандартах (в первую очередь, в Декларации ООН о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны проживания 1985 г.) и в национальном законодательстве.

Исследование

Применяемые государствами способы защиты национального рынка труда различны. В частности, в России используются такие методы как квотирование рабочих мест, запреты и долирование. Система квотирования применяется в отношении иностранцев, въезжающих на территорию России на основании визы. В той или иной

степени, она затрагивает такие формы законного нахождения названных лиц на территории государства приема как временное проживание (ст. 25.8. ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» 1996 г.) и временное пребывание (ст. 18, 18.1. ФЗ-115).

Действующий механизм определения потребности в привлечении иностранных работников нуждается в совершенствовании, поскольку после утверждения квоты регионы часто обращаются с просьбой о ее увеличении. В этой связи порядок квотирования совершенствуется¹.

Правительство РФ устанавливает допустимую долю названной категории иностранных работников ежегодно. На 2017 г. потребность в их привлечении определена в количестве 177043 чел.². В таком же размере утверждена квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу.

Вне квот трудоустраиваются квалифицированные специалисты, которыми считаются иностранные граждане, имеющие востребованную для России профессию (специальность, квалификацию, должность), перечень которых ежегодно пересматривается.

Минтруд России формирует квоты на основании предложений исполнительных органов государственной власти субъектов РФ о потребности в привлечении иностранных работников, которые рассматриваются межведомственной комиссией из числа представителей заинтересованных феде-

¹ Новые Правила, на основании которых Минтруд России формирует квоты вступили в силу 1.01.2014. См.: Постановление Правительства РФ от 12 сентября 2013 г. № 800 (ред. от 06.09.2016) «Об утверждении Правил подготовки предложений по определению потребности в привлечении иностранных работников, утверждению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу» // Собрание законодательства РФ, 2013. № 38. Ст. 4814.

² Постановление Правительства РФ от 03 декабря 2016 г. № 1288 «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2017 год» // Собрание законодательства РФ, 2017. № 50. Ст. 7106.

ральных органов исполнительной власти. Таким образом, вопросы корректировки квот в указанной сфере общественных отношений переданы в ведение регионов.

В рамках системы квотирования используется такой метод регулирования потока мигрантов как *долирование* – установление предельной нормы допуска иностранцев к занятию трудовой деятельностью. Он применяется вне зависимости от основания устройства на работу. Соответствующим правом – ежегодно устанавливая допустимую долю иностранных работников, которых планируют использовать хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность как на территории одного или нескольких субъектов РФ, так и на всей территории России – с конца 2006 г. наделено Правительство РФ (п. 5 ст. 18.1 ФЗ-115). Это означает, что работодатель не может привлекать к работе иностранцев свыше нормативов, установленных Правительством РФ. Предельные нормы допуска иностранцев к занятию трудовой деятельностью затрагивают не только региональные особенности рынка труда, но и различные отрасли экономики³.

В основе миграционной политики Великобритании в сфере внешней трудовой миграции лежит принцип избирательности в отношении трудящихся-мигрантов в сочетании с эффективными мерами борьбы с нерегулируемой миграцией. В целях регулирования миграционных потоков действует система балльной оценки. За её основу взята австралийская модель, в которой потенциальные мигранты для определения степени их приемлемости разделяются на пять категорий. Балльная система также периодически корректируется, действующие правила введены в 2008 г.

Заметим, что граждане стран Европейского экономического сообщества и члены их семей могут свободно въезжать на территорию Великобритании. Для осуществления трудовой деятельности им не требуется разрешение на работу. Через балльную систему регулируется иммиграция работников, являющихся гражданами третьих государств. Работодатели, желающие их пригласить, должны предварительно обратиться с заяв-

лением о предоставлении лицензии на приглашение мигрантов и быть зарегистрированы в реестре Управления пограничного и иммиграционного контроля. Прежде чем нанять квалифицированного работника из ЕС, лицензированный работодатель должен сначала попытаться взять на эту вакансию работника, являющегося гражданином Великобритании.

Деление трудящихся-мигрантов на пять категорий зависит от сочетания ряда факторов, в том числе от рабочей квалификации и уровня дохода. Чтобы попасть в определенную категорию, кандидаты должны удовлетворять установленным для нее требованиям и набрать определенное количество баллов. Количество последних зависит от возраста, квалификации, знания языка и способности приносить прибыль. Кандидаты всех категорий, кроме первой, при подаче заявления должны также иметь в Великобритании зарегистрированного поручителя – работодателя или учебное заведение. В целях разделения бремени обязанностей между государством и частным сектором поручители должны будут участвовать в контроле работы системы балльной оценки и осуществлять ограниченный надзор за своими работниками.

Для того чтобы получить разрешение на работу, кандидат должен набрать в сумме 70 баллов, которые распределяются следующим образом: 10 баллов за знание английского языка, 10 баллов за способность приносить прибыль, 30 баллов за прохождение проверки наличия работников на местном рынке труда (соответствующие объявления о вакансии должны размещаться в ЕС в течение двух недель), 20 баллов за уровень образования (национальная профессиональная квалификация 3-го уровня – NVQ3). Для самого кандидата иметь подготовку именно уровня NVQ3 не обязательно, но этому уровню должна соответствовать та работа, на которую он претендует, и годовая заработная плата должна быть не менее 20 тыс. фунтов стерлингов. Обязательными условиями для всех категорий являются знание английского языка и наличие суммы не менее 800 фунтов стерлингов на счете в банке за три месяца до принятия предложения о работе⁴.

³ Постановление Правительства РФ от 8 декабря 2016 г. № 1315 «Об установлении на 2017 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в отдельных видах экономической деятельности на территории Российской Федерации» // Собрании законодательства РФ, 2016. № 51. Ст. 7368.

⁴ Анализ подходов к проблеме оценки потребностей в трудящихся мигрантах и планировании миграции рабочей силы: Российская Федерация и международный опыт / Субрегиональное бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии, Международное бюро труда. М., 2009. С. 129–130.

Кроме того, в стране действует специальная программа по использованию высококвалифицированных специалистов (Highly Skilled Migrant Programme), в соответствии с которой специалисты, обладающие высокой квалификацией в определенных областях деятельности и отвечающие требованиям этой программы, могут получить разрешение на пребывание в стране на неопределенный срок. Одним из условий их трудовой занятости является намерение постоянного проживания в Великобритании.

К сожалению, вынуждены констатировать, что в России при государственном регулировании внешней трудовой миграции отсутствуют точные прогнозы состояния и потребностей рынка труда, так как не определяются возрастные структуры, образование, уровни квалификации и иные параметры привлекаемых трудовых ресурсов. Одним из инструментов активной, экономически ориентированной миграционной политики России может стать балльная система отбора, с учетом конкретных категорий трудовых иммигрантов.

Принципы современной иммиграционной системы США были заложены в 1990 г. с принятием Закона «Об иммиграции» (Immigration Act). В Законе была модернизирована и расширена система преференций, введены новые категории иммигрантов, связанные с трудоустройством и созданием новых рабочих мест и инициирована программа «этнического разнообразия», дающая шансы на получение статуса постоянного жителя представителям стран с низким уровнем иммиграции в США.

По Закону «Об иммиграции» ежегодные миграционные квоты, начиная с 1995 г., установлены на уровне 675 тыс. человек, в том числе 140 тыс. человек – для въезда на основании трудовых договоров.

Согласно американскому иммиграционному законодательству, любое лицо, не являющееся гражданином США, считается иностранцем. В зависимости от своего правового статуса иностранцы делятся на три категории: а) лица, которым разрешено временное пребывание в США – неиммигранты; б) постоянные жители США – легальные иммигранты; в) нелегальные иммигранты [3, с. 119-121].

В США существуют два варианта притока трудящихся-мигрантов: 1) получение статуса трудового иммигранта (въезжают

по приглашению американской компании-работодателя на постоянную работу; 2) получение неиммиграционного статуса в качестве временного работника. При этом предпочтение отдается квалифицированной рабочей силе, прибывающей в страну для постоянной работы. В потоке «неиммигрантов», т. е. въезжающих в страну для временной работы, удельный вес иностранцев составляет всего 0,9 % от общего числа въезжающих в страну.

Кроме того, в 1990 г. с целью стимулирования экономически выгодной для США иммиграции была внедрена программа предоставления статуса постоянного жителя для инвесторов. При минимальном объеме инвестиций в 1 млн долларов США установлена квота 7 тыс. чел. Инвестиции, как правило, должны быть вложены в сельскохозяйственные или экономически депрессивные районы. Основное требование – создание десяти новых рабочих мест для граждан и постоянных жителей США [1, с. 215]. В этой связи следует отметить, что в ст. 8 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года отмечается: «...Одна из стратегических задач – создание условий и механизмов для привлечения востребованных экономикой... предпринимателей и инвесторов, прежде всего на долгосрочной основе...»⁵. Представляется, что опыт США по проведению активной иммиграционной политики привлечения в экономику страны предпринимателей и инвесторов может быть использован Россией [6, с. 906].

В зависимости от целей въезда в США иностранный гражданин получает визу той или иной категории. Этой категорией и определяются права и обязанности неиммигранта в период его временного пребывания в стране. Категория визы дает или не дает ему право устройства на работу. Последняя классификация неиммиграционных виз была определена в Законе «Об иммиграции» 1990 г. К числу неиммиграционных виз, связанных с правом на осуществление трудовой деятельности, относятся визы категорий Н, О, Р, Р. При этом в отличие от виз категории О, Р и Р, которые выдаются только лицам определенных профессий или самой высокой квалификации, визы категории Н выдаются специалистам различных профессий, въезжающим в США. К ним относятся визы для: медицинских сестер; сель-

⁵ Официальный сайт правительства РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/info/20224/> (дата обращения 03.09.2017).

скохозяйственных работников; для стажеров и др. Получить визу H-1B (для специалистов различных профессий) может только трудящийся-мигрант, имеющий предложение на работу от американского работодателя, который прошел процедуру трудовой аттестации и гарантирует как минимум 95 % от среднего уровня оплаты труда, принятого для данной профессии. При этом трудящийся-мигрант может работать только у того работодателя, который подавал соответствующую петицию в Службу иммиграции и натурализации. Ежегодно выдается не более 65 тыс. виз данной категории. Первоначально такая виза выдается сроком не более 3-х лет, а длительность пребывания в США зависит от срока трудового контракта. После его окончания трудящийся-мигрант либо выезжает из США, либо подает заявку на продление срока пребывания, изменение или перемену своего статуса. Продление пребывания возможно также максимум на три года, после чего получить новую визу данной категории возможно лишь после минимум годичного отсутствия в США.

При выдаче виз с правом трудовой деятельности большую роль играет Министерство труда США. В его компетенцию входит вынесение решения, не лишит ли въезжающий в США иностранный гражданин рабочего места гражданина или постоянного жителя США. Американский работодатель должен доказать при этом, что он предпринял необходимые меры по поиску работника среди американцев, прежде чем отдать предпочтение иностранному работнику. В обязанности Министерства труда США входит также проведение процедуры трудовой аттестации, при которой работодатель подает заявление с указанием необходимых данных о себе и принимает определенные обязательства, связанные с наймом иностранного работника. В случае, если специальность потенциального иммигранта входит в так называемый «список А» (Schedule A), отражающий текущие потребности страны в специалистах определенных отраслей, прохождение процедуры сертификации отменяется.

В целом отбор трудящихся-мигрантов в США осуществляется на основе квот и предпочтений. Иммиграционная политика США

заключается в поощрительном отношении к высококвалифицированным специалистам, лицам исключительных заслуг и способностей, в сдерживании потока въезжающих по категории неквалифицированного труда. В этой связи необходимо отметить, что в России благодаря модернизации в 2010 г. отдельных законодательных актов в сфере внешней трудовой миграции начал действовать механизм осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами – высококвалифицированными специалистами⁶.

Результаты исследования

Взаимодействие национальных правовых систем ускоряет развитие их структурных и функциональных характеристик, наполняя их новым содержанием, расширяя регулятивные возможности, создавая новые сочетания элементов разных правовых традиций [4, с. 201]. Проведенный анализ показал, что в России государственное регулирование внешней трудовой миграции не сопряжено с точными прогнозами состояния и потребностей рынка труда. Как представляется, причиной тому является отсутствие таких критериев отбора иммигрантов как возраст, образование, уровень квалификации и др., которые используются в зарубежных странах.

Представляется, что балльная система отбора иностранных работников, используемая Великобританией может стать одним из инструментов активной, экономически ориентированной миграционной политики и нашей страны.

Иммиграционная политика США так же, как и в России, задействует систему квот и предпочтений. В частности, поощрительный характер американского законодательства в вопросах привлечения высококвалифицированных специалистов на практике успешно играет роль сдерживающего фактора, способного противостоять потоку неквалифицированной рабочей силы. В этой связи нельзя не заметить и позитивную роль реформирования российского законодательства в 2010 г., благодаря которому был создан и продолжает совершенствоваться правовой механизм привлечения высоко-

⁶ Федеральный закон от 19 мая 2010 г. № 86-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2010. № 21. Ст. 2524; Федеральный закон от 23 декабря 2010 г. № 385-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2010. № 52 (Ч. I). Ст. 7000.

квалифицированных специалистов в нашей стране.

Для успешной реализации российской государственной миграционной политики целесообразно обратить внимание на введение в США в 1990 г. Программы предоставления статуса постоянного жителя инвесторам, которая послужила действенным стимулом экономически выгодной для США иммиграции. Опыт США по привлечению в экономику страны предпринимателей и инвесторов может быть использован Россией.

Заключение

Проведенный анализ позволяет утверждать, что, несмотря на различие в правовых системах, методы регулирования миграци-

онных потоков в России и зарубежных странах имеют общие черты, которые определяются общностью тех задач, которые приходится решать большинству стран принимающих трудящихся-мигрантов. Вместе с тем, Российской Федерации следует учесть положительный опыт Великобритании и США по созданию селективной (избирательной) миграции, оптимизирующий поток внешней трудовой миграции в национальных (прежде всего, геополитических и экономических) интересах, в рамках которого предъявляются соответствующие требования к возрасту, образованию, уровню квалификации трудящихся-мигрантов (бальная система отбора), квотируется въезд из разных стран и др.

Литература:

1. Денисенко М. Б., Хараева О. А., Чудиновских О. С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2003.
2. Иванчук А.И. Правовой статус иностранного гражданина в сфере труда: понятие и структура // Право и управление: XXI век. 2012. № 1.
3. Шумилов В.М. Правовая система США. М., 2013.
4. Хабриева Т.Я. Правовая система Российской Федерации в условиях международной интеграции // Вестник российской академии наук. 2015. № 3.
5. Цапенко И.П. Социальные эффекты иммиграции // Вестник российской академии наук, 2015. № 10.

METHODS OF NATIONAL LABOR MARKET PROTECTION

Introduction: Growing migration flows require states to use effective methods to protect national labor market. Their use is based on the principle of employment priority for own citizens of the receiving country. Therefore, the states use different methods to coordinate the flows of labor migrants in a quantitative and qualitative way. In various countries the implementation of this approach differs. They may include a quota system, a scoring system, bans, testing and other ways of employee selection. A comparative study of regulating methods adopted in Russia, Britain and the United States has made it possible to identify their common features based on the unity of objectives solved by receiving states, as well as their peculiarities that allow assessing the effectiveness of each method of national labor market protection.

Materials and methods: The methodological basis of the research consisted of the following general scientific and special methods for legal phenomena and processes analysis in the sphere of international labor law: the method of system-structural analysis; method of synthesis of social and legal phenomena; comparative legal method; formal-logical method; method of comparative law.

Results of the study: The results of the study showed that the methods of regulating labor migrants' flows in Russia, the United Kingdom and the United States have common features that describe this process: their role is to select specialists with higher professional and business qualities. The similarity of methods in use is determined by the unity of tasks that the states receiving migrants have to resolve. The key task among them is the protection of

the national labor market. At the same time, the methods of protecting the labor market used by states have a different content. Thus, the implementation of protective mechanisms takes various forms (scoring system, setting quotas).

The comparative analysis has shown that in this country the state regulation of external labor migration is not based on accurate forecasts of the state and needs of the labor market. It seems that the reason behind this situation is the absence of such criteria for the selection of immigrants as age, education, skill level, etc., although they are used in foreign countries. In this regard the Russian Federation should take into account the positive experience of the United Kingdom and the United States in using certain mechanisms of selective labor migration.

Discussion and conclusions: Intensity of migration flows in Russia and around the world as

well as a global migration crisis makes it necessary to address the foreign experience of legal regulation of external labor migration, since it may also be useful for Russia. It seems that the scoring system used by the UK for selection of foreign workers and the mechanism for attracting entrepreneurs and investors contributing to the economy of the country developed under the Program for the granting permanent resident status to investors operating in the United States may become effective methods of economically oriented migration policy in our country.

Evgeny Malyshev,
Candidate of Juridical Sciences, Associate
Professor, Head of the Criminal Procedure
Chair, Kaliningrad Branch of St. Petersburg
University under the Ministry of Internal Af-
fairs of Russia

Ключевые слова:

трудящиеся-мигранты, рынок
труда, внешняя трудовая миграция,
трудоустройство, гарантии прав,
миграционная политика, США,
Великобритания.

Keywords:

migrant workers, labor market, external labor
migration, employment, guarantees of rights,
migration policy, USA, UK.

References:

1. Denisenko M.B., Kharaeva O.A., Chudinovskikh O.S., 2003. *Immigratsionnaya politika v Rossijskoj Federatsii i stranakh Zapada* [Immigration policy in the Russian Federation and the Western countries]. Moscow.
2. Ivanchak A.I., 2012. *Pravovoj status inostrannogo grazhdanina v sfere truda: ponyatie i struktura* [The legal status of a foreign citizen in the sphere of labour: concept and structure]. *Pravo i upravlenie: XXI vek* [Law and administration: XXI century]. № 1.
3. Shumilov V.M., 2013. *Pravovaya sistema SSHA* [Legal system of the USA]. Moscow.
4. Khabrieva T.Y., 2015. *Pravovaya sistema Rossijskoj Federatsii v usloviyakh mezhdunarodnoj integratsii* [The legal system of the Russian Federation in the context of international integration]. *Vestnik rossijskoj akademii nauk* [Bulletin of the Russian Academy of Sciences]. № 3.
5. Tsapenko I.P., 2015. *Sotsialnyie efektyi immigratsii* [Social effects of immigration]. *Vestnik rossiyskoj akademii nauk* [Bulletin of the Russian Academy of Sciences]. 2015. № 10.