

**ВОЗМОЖНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ
РАТИФИКАЦИЙ МЕЖДУНАРОДНЫХ
КОНВЕНЦИЙ О ПРАВАХ
ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ
ДЛЯ ЭКОНОМИКИ РОССИИ**

2022

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	2
1. Международные конвенции о правах трудящихся-мигрантов	5
1.1. Разработка международных конвенций.....	5
1.2. Ключевые международные конвенции по миграции.....	6
2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНВЕНЦИЙ О ПРАВАХ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ.....	8
2.1. Конвенция МОТ № 97 «О работниках-мигрантах»	8
2.2. Конвенция МОТ № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения».....	9
2.3. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.....	10
3. ПОЛОЖЕНИЕ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	13
3.1. Официальная статистика трудовой миграции	13
3.2. Правовые статусы трудовых мигрантов в России	14
3.3. Статус граждан Евразийского экономического союза	15
3.4. Различия положения трудовых мигрантов в зависимости от правового статуса	17
3.5. Пенсионные права трудовых мигрантов.....	19
3.6. Нелегальная трудовая миграция в Российскую Федерацию.....	21
4. МИГРАЦИЯ И РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА	25
4.1. Особенности трудовой миграции и их влияние на экономику	25
4.2. Оценка возможного влияния ратификации конвенций о защите прав трудовых мигрантов на экономику	30
4.3. Оценка правовых последствий возможного принятия конвенций о защите прав трудовых мигрантов.....	32
ВЫВОДЫ	35

История 20 и первой четверти 21 века неоднократно демонстрировала, что ни мировая экономика в целом, ни ее национальные составляющие, не способны обходиться без трудовых мигрантов. Их вклад в развитие собственных стран и стран, куда они были вынуждены уехать в поисках заработка, сложно измерить в цифрах и экономических подсчетах. Отъезд из собственной страны почти всегда означает необходимость работать и жить в тяжелейших условиях, отказавшись от ключевых потребностей, лишив себя доступа к качественному медицинскому обслуживанию, социальной поддержке, а подчас и от большинства прав, которые собственное государство не будет способно более гарантировать, а государство приема, скорее всего, не пожелает.

К вопросу о том, как защитить и гарантировать основные права человека трудовым мигрантам международное сообщество обращалось неоднократно. Главный аргумент в дискуссиях – уравнивая в правах собственных и приехавших работников государство экономически выигрывает. Рост зарплат, пополнение социальных фондов, сокращение коррупции и общего уровня бедности необходимы для стабильного социально-экономического развития. И это невозможно без учета интересов и положения многочисленной армии трудовых мигрантов.

Пандемия COVID 19, разразившаяся в 2020 году высветила в очередной раз необходимость создания всеобщего, универсального, распространяемого на всех – граждан и не граждан, механизма безопасности и охраны здоровья. Скопление тысяч трудовых мигрантов в городах вахтовиков и в лагерях на закрытых границах по дороге к дому, провоцировало крупные вспышки и стремительное распространение заболевания. Лишенные медицинской помощи, возможности доступа к вакцинам, потерявшие источники дохода люди, о которых некому было позаботиться в экстренной ситуации, оказались самыми уязвимыми. При этом их отток из стран пребывания опустошил рынки труда и нанес в свою очередь удар по предприятиям и компаниям, пытавшимся восстановить свою деятельность после снятия карантинных ограничений.

Мир в очередной раз заговорил о том, как защитить стабильность экономики и общественного благосостояния. И как это сделать в условиях России, являющейся одним из центров притяжения трудовых мигрантов? Данная работа призвана внести свой вклад в эту дискуссию. Ее задача – оценить возможные последствия присоединения Российской Федерацией к международным механизмам защиты прав и интересов работников и работников, приезжающих на заработки из соседних стран, в первую очередь оценить экономические и правовые последствия принятия международных конвенций о правах трудящихся-мигрантов.

Речь идет о трех ключевых конвенциях:

- Конвенции ООН «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей» (принята в 2003 г.) – основная конвенция, учитывающая положения предыдущих документов
- Конвенция МОТ № 97 о трудящихся-мигрантах (1949 г.)
- Конвенция МОТ №143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения (1975 г.)

Эти конвенции подчеркивают необходимость соблюдения в отношении трудовых мигрантов базовых прав человека, а также обеспечения равного обращения и равных условий труда для мигрантов и граждан принимающей страны.

Вопрос трудовых прав мигрантов является важным для России. На территории страны до пандемии коронавирусной инфекции в среднем пребывало более 10 млн иностранных граждан, из которых более 4 млн были наемными работниками. Мигранты составляли почти 6% от всех занятых в экономике, при этом в ряде отраслей таких как строительство, сельское хозяйство, коммунальная сфера и сфера общественного питания их доля в отдельных регионах сравнима с численностью российских работников.

Федеральные и отдельные региональные законы, регулирующие труд мигрантов, сформировали неравные дискриминационные условия иностранных и российских работников на рынке труда. Так мигранты, трудоустроенные легально, в отдельных случаях вынуждены платить повышенные налоги на доходы, а также уплачивать взносы на социальное страхование, фактически не имея доступа к пенсионной и социальным системам. В отдельных регионах и отраслях действует система квотирования доли иностранных работников. Принимаемые меры нацелены на защиту национального рынка труда от возможного демпинга со стороны более дешевой иностранной рабочей силы. Но по факту дискриминационные налоговые и страховые ставки заставляют работодателей и самих иностранных работников уходить в тень – почти 70% доходов трудящихся мигрантов выведены из-под налогообложения. В результате меры, которые должны были защитить рынок труда работают ровно обратным образом и принятие международных конвенций могло бы эту ситуацию исправить.

Россия активно включена в процесс ратификации конвенций МОТ. Еще в 2014 году стороны социального партнерства взяли на себя обязательства провести консультации по подготовке предложений о возможной ратификации Российской Федерацией конвенций Международной организации труда № 97 и № 143. Об этом прямо сказано п. 7.14 Генерального соглашения между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2021 - 2023 годы.

Межрегиональный профессиональный союз - «Новые профсоюзы» (МП «Новопроф»), который объединяет как российских, так и иностранных работников, видит своей целью защиту трудовых прав всех работников на территории России вне зависимости от их гражданства или национальности. Для нас важно участвовать в этой дискуссии и обеспечить принятие решений, основанное на фактах, а не эмоциях и политических позициях.

Исследование проводилось членами межрегионального профессионального союза - «Новые профсоюзы» с привлечением ведущих экспертов в сфере миграционной политики.

В исследовании принимали участие:

- *Гаскаров Алексей Владимирович – координатор экспертного центра Конфедерации труда России;*
- *Квачко Оксана Евгеньевна – юрист профсоюза «Новопроф»;*
- *Нурик Александр Яковлевич – директор АНО «Центр социально-трудовых прав»;*
- *Букетов Кирилл Александрович – координатор Международного профсоюза работников пищевой и смежных отраслей IUF, член Рабочей группы по миграции Совета Глобальных Профсоюзов.*

Эксперты проекта:

- *Мукомель Владимир Изявич – доктор социологических наук, главный научный сотрудник, руководитель сектора изучения миграционных и интеграционных процессов Института социологии РАН*
- *Полетаев Дмитрий Вячеславович – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук.*

Верстка:

- *Марченко Олег Сергеевич*



1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ КОНВЕНЦИИ О ПРАВАХ ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ

1.1. РАЗРАБОТКА МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНВЕНЦИЙ

Международная организация труда (МОТ) является главным международным институтом, занимающимся разработкой и регулированием стандартов в трудовой и социальной сферах на глобальном уровне. За более чем столетнюю историю организацией был принят целый ряд документов, нормы которых регулируют права мигрантов в трудовой и социальной сферах. Речь идет о принятых в межвоенный период Конвенциях № 2, 19, 21, 48 и 66 и Рекомендациях № 1, 2, 19, 25, 26, 61 и 62, а затем в период после Второй мировой войны — Конвенциях № 97, 102, 118, 143, 157 и 189 и Рекомендациях № 86, 100, 151, 167 и 201¹.

Профсоюзное движение, стоявшее у истоков создания МОТ, принимало активнейшее участие как в разработке международных стандартов, регулирующих трудовые и социальные права мигрантов. Именно профсоюзам принадлежит ведущая роль в формировании глобального видения относительно прав трудовых мигрантов, легшего в основу ключевых документов МОТ и других международных организаций по этому вопросу.

В Уставе МОТ, принятом в 1919 году в качестве составной части Версальского мирного договора, среди прочего, указывалось, что «правила, издаваемые в каждой стране по поводу условий труда, должны будут обеспечивать справедливый экономический режим всем трудящимся, законно проживающим в стране»². Этот принцип равенства иностранных и местных работников является прямым отражением позиции международного профсоюзного движения. Эта позиция была сформулирована профсоюзами в числе других пунктов и требований специально для Парижской мирной конференции³.

Устав МОТ стал первым глобальным документом, утверждающим равенство прав трудовых мигрантов и граждан принимающей страны в качестве ключевого принципа Международной организации труда, и отправной точкой всякой международной работы по вопросам трудовой миграции.

Обсуждение и разработка международных стандартов, касающихся трудовых мигрантов, начались уже на первой сессии Международной конференции труда, состоявшейся в Вашингтоне в конце 1919 года. На этой конференции швейцарский профсоюзный деятель Конрад Ильг озвучил важнейшие элементы профсоюзного видения проблемы миграции. Отметим, что Конрад

1 С конвенциями и рекомендациями МОТ можно ознакомиться, — во всех случаях на английском и в большинстве случаев на русском языке, — в системе международных трудовых стандартов Normlex в соответствующих разделах — «[Conventions](#)» и «[Recommendations](#)». Кроме того, с конвенциями и рекомендациями МОТ за период 1919—1990 годов на русском языке можно ознакомиться в издании: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919—1990 годы. Тома I, II. — Женева: Международное бюро труда, 1991 год.

2 Версальский мирный договор. Полный перевод с франц. подлинника под редакцией проф. Ю.В. Ключникова и Андрея Сабанина. — Москва: Литиздат НКВД, 1925 год (стр. 167).

3 Речь идет о так называемой Бернской программе, с которой можно ознакомиться в издании: International Labour Office. Official Bulletin. Volume 1 (April 1919 — August 1920). — Geneva: International Labour Office, 1923 (стр. 255—259).

Ильг был одной из крупнейших и наиболее влиятельных фигур в международном профсоюзном движении как в межвоенный период, так и после Второй мировой войны. На протяжении более чем трех десятилетий, с 1921 по 1954 год, он являлся генеральным секретарем Международной федерации металлистов.

Для Конрада Ильга безработица была одной из важнейших международных проблем, которая ставила под вопрос будущее мира. «Пока существуют тысячи безработных, мир никогда не достигнет спокойствия», — говорил он⁴. Решение проблемы безработицы для него было, таким образом, неразрывно связано с укреплением международного взаимодействия и способностью международных институтов, таких как Лига наций, быть ведущей силой этого процесса.

1.2. КЛЮЧЕВЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ КОНВЕНЦИИ ПО МИГРАЦИИ

Из 190 конвенций МОТ до последнего времени 8 относились к категории фундаментальных. Они запрещают дискриминацию, детский труд и принудительный труд на рабочем месте, гарантируют работникам право на создание профсоюзов и ведение коллективных переговоров⁵. В 2022 году Международная Конференция Труда добавила еще две конвенции к числу фундаментальных, признав базовым право на безопасность на рабочем месте⁶. Перечисленные в этих конвенциях права считаются МОТ фундаментальными, так как относятся к числу основных прав человека и закреплены во Всеобщей Декларации Прав Человека.

Провозгласив эти права общими и универсальными, МОТ разработал несколько международных механизмов, которые призваны помочь государствам обеспечить доступ к этим правам всем, кто находится на их территории.

Из более чем 20-ти конвенций и рекомендаций о трудовых мигрантах, принятых Международной организацией труда в настоящее время актуальными являются следующие десять конвенций и рекомендаций МОТ:

— Конвенции № 97 «О рабочих-мигрантах» (принята в 1949 году); № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (принята в 1952 году); № 118 «О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения» (принята в 1962 году); № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении рабочим-мигрантам равенства возможностей и обращения» (принята в 1975 году); № 157 «Об установлении международной системы сохранения прав в области со-

4 International Labor Conference. First Annual Meeting. October 29, 1919 — November 29, 1919. Pan American Union Building Washington, D. C., U. S. A. — Washington: Government Printing Office, 1920 (стр. 137—138).

5 О свободе объединения (Конвенции № 87 и 98), против принудительного труда (Конвенции № 29 и 105), о равенстве мужчин и женщин и противодействии дискриминации в трудовых отношениях (Конвенции № 100 и 111), о противодействии детскому труду» (Конвенции № 138 и 182), а также не относящаяся к числу основополагающих, но являющаяся одной из важнейших для сферы трудовых отношений — Конвенция № 190 «Об искоренении насилия и домогательств в сфере труда».

6 Конвенция 155 «О безопасности и гигиене труда и производственной среде» и Конвенция 187 «Об основах, содействующих безопасности и гигиене труда».

циального обеспечения» (принята в 1982 году); № 189 «О достойном труде домашних работников» (принята в 2011 году);

— Рекомендации № 86 «О работниках-мигрантах» (принята в 1949 году); № 151 «О работниках-мигрантах» (принята в 1975 году); № 167 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального страхования» (принята в 1982 году); № 201 «О достойном труде домашних работников» (принята в 2011 году).

Вместе эти конвенции и рекомендации можно было бы назвать, — используя аналогию с принятым в предыдущие десятилетия достаточно значительным сводом стандартов в интересах моряков, — Международным кодексом трудовых мигрантов. Этот кодекс, однако, не ограничивается только нормами МОТ. Ряд важнейших документов, закрепляющих права и гарантии трудовых мигрантов на глобальном уровне, были приняты другими международными институтами, а именно — Организацией объединенных наций, специализированным агентством которой является Международная организация труда, и Советом Европы.

В числе важнейших разработанных этими структурами документов необходимо указать Международную конвенцию ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, принятую в 1990 году⁷, и две конвенции Совета Европы — Европейскую конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов, принятую в 1977 году, и Европейскую социальную хартию (пересмотренную), принятую в 1996 году⁸.

Трудовые и социальные права и гарантии мигрантов, работающих в странах-реципиентах, обеспечиваются также и другими международными конвенциями и актами.

В фокусе настоящего исследования находятся три международных документа — Конвенция ООН «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей»; Конвенция МОТ № 97 «О работниках-мигрантах»; и Конвенция МОТ № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения».

Указанные три конвенции рассматриваются в исследовании в качестве ключевых международных актов, в которых наиболее полно сформулированы важнейшие принципы и подходы международных институтов относительно трудовых и социальных прав трудящихся-мигрантов.

7 С указанной конвенцией ООН можно ознакомиться по [ссылке](#).

8 С указанными конвенциями Совета Европы можно ознакомиться по соответствующим ссылкам — [конвенция 1977 года](#); [пересмотренная социальная хартия 1996 года](#).

2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНВЕНЦИЙ О ПРАВАХ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ

2.1. КОНВЕНЦИЯ МОТ № 97 «О РАБОТНИКАХ-МИГРАНТАХ»

Принятая в 1949 году Конвенция № 97 «О рабочих-мигрантах»⁹ указывает в статье 6, что государства-члены МОТ, для которых конвенция находится в силе, «обязуется предоставлять без дискриминации по признаку национальности, расы, религии или пола иммигрантам, законно пребывающим на его территории, условия не менее благоприятные, чем те, которыми пользуются его собственные граждане».

Эта норма касается вопросов заработной платы, рабочего времени, сверхурочных работ, оплачиваемых отпусков, членства в профсоюзах, пользования преимуществами коллективных договоров, обеспечения при несчастных случаях на производстве, охраны материнства и других вопросов. То есть конвенция гарантирует обеспечение равенства иностранных работников и граждан принимающей страны по широкому кругу вопросов трудовой сферы и сферы социального обеспечения. Также такое равенство должно обеспечиваться в вопросах налоговой политики и доступа к судопроизводству.

В той же статье 6 конвенция предусматривает механизмы, с помощью которых равенство работников может регулироваться. Речь может идти, например, о законодательной регламентации — например, по вопросам оплаты труда, членства в профсоюзах и так далее. По вопросам социального обеспечения, указывает конвенция, могут существовать как «особые соглашения для сохранения уже приобретенных прав или прав, находящихся в процессе приобретения», так и действовать особые законодательные положения — например, относительно пособий для лиц, «не отвечающих условиям, необходимым для получения нормальной пенсии».

Согласно положению 6-й статьи, нормы Конвенции охватывают только «законно пребывающих» на территории принимающей страны. Конвенция, таким образом, указывает, что такие мигранты обладают очевидным преимуществом перед теми, кто не обладает легальным статусом.

Конвенция также указывает, что государства-члены МОТ обязуются — «учредить компетентную и бесплатную службу помощи работникам-мигрантам, в частности снабжающую их точной информацией» (статья 2) и принимать меры «против всякой вводящей в заблуждение пропаганды по вопросам эмиграции и иммиграции» (статья 3). В статье 8 конвенция предусматривает гарантии от высылки работника-мигранта и членов его семьи в страну происхождения в случае если «мигрант не в состоянии продолжать исполняемую им работу по болезни или в результате телесного повреждения, полученного после его приезда».

Конвенция перечисляет также другие гарантии и обязательства государств-членов МОТ относительно прав трудовых мигрантов, которые со-

⁹ С Конвенцией № 97 и связанными с ней материалами можно ознакомиться в системе Normlex по [ссылке](#).

держатся как в основном тексте конвенции, так и в приложениях к ней. Конвенцию сопровождает принятая в том же, 1949, году Рекомендация № 86 «О рабочих-мигрантах»¹⁰.

Из ключевых стран-доноров трудовых мигрантов Восточной Европы и Центральной Азии настоящая конвенция ратифицирована только Кыргызстаном (в 2008 году) и Таджикистаном (в 2007 году). Российская Федерация, являющаяся основным реципиентом трудовых мигрантов, настоящую конвенцию не ратифицировала.

2.2. КОНВЕНЦИЯ МОТ № 143 «О ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯХ В ОБЛАСТИ МИГРАЦИИ И ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ РАБОТНИКАМ-МИГРАНТАМ РАВЕНСТВА ВОЗМОЖНОСТЕЙ И ОБРАЩЕНИЯ»

Принятая в 1975 году Конвенция № 143¹¹ в статье 1 указывает, что государства-члены МОТ, для которых конвенция находится в силе, обязуются «соблюдать основные права человека всех работников-мигрантов». Ряд статей конвенции, — а именно, статьи 2—7, — касаются вопросов предотвращения незаконного найма и тайного передвижения мигрантов в поисках работы, а также мер против организаторов таких «злоупотреблений».

При этом Конвенция в статье 8 предусматривает гарантии трудовым мигрантам от рассмотрения их положения как незаконного в случае «простого факта потери своей занятости». Потерявший работу мигрант, указано в конвенции, «пользуется равенством обращения с местным населением, в частности в отношении гарантий обеспечения занятости, предоставления другой работы, а также временной работы в случае безработицы и переподготовки».

Равенством обращения должны, согласно статье 9, пользоваться также мигранты в случаях, когда «законы и правила не соблюдались и когда его положение не может быть регламентировано». В таких случаях мигрант и члены его семьи должны пользоваться «равенством обращения в отношении прав, вытекающих в связи с его прошлой работой, касающихся вознаграждения, социального обеспечения и других пособий». Применительно к статьям 8 и 9 можно отметить, что в этой части 143-я конвенция развивает логику и положения Конвенции № 97, изложенные в статье 8.

Статья 10 конвенции указывает, что государства-члены МОТ, для которых конвенция находится в силе, обязуются «разработать и осуществлять национальную политику, направленную на содействие и гарантию (...) равенства возможностей и обращения в отношении труда и занятий, социального обеспечения, профсоюзных и культурных прав и индивидуальных и коллективных свобод для лиц, находящихся на законных основаниях на его территории в качестве работников-мигрантов или членов их семей».

Определение работника-мигранта, изложенное следующей, 11-й, статьей конвенции, указывает, что термин «работник-мигрант» означает «лицо,

¹⁰ С Рекомендацией № 86 и связанными с нею материалами можно ознакомиться в системе Normlex по [ссылке](#).

¹¹ С Конвенцией № 143 и связанными с нею материалами можно ознакомиться в системе Normlex по [ссылке](#).

которое мигрирует или мигрировало из одной страны в другую с целью получения любой работы, кроме как за собственный счет, и включает в себя любое лицо, законно въехавшее в страну в качестве работника-мигранта».

В связи с положениями статей 10 и 11, а также другими положениями конвенции, изложенными, в частности, в статьях 2—7, стоит отметить, что Конвенция № 143 фокусирует внимание именно на вопросах законности нахождения мигранта в принимающей стране. В этом настоящая конвенция в значительной степени следует логике и содержанию Конвенции № 97. Конвенция № 143, таким образом, признает, что только находящиеся на законных основаниях мигранты могут обладать прописанным в конвенции набором трудовых и социальных прав и гарантий. Хотя эти положения и эта логика смягчаются положениями статьи 9 конвенции.

Так или иначе, согласно логике 143-й конвенции, мигранты, имеющие определенный статус в принимающей стране, рассматриваются как обладающие очевидным преимуществом с точки зрения их охвата нормами конвенции перед теми, кто находится в стране на незаконных основаниях.

Конвенция в ряде статей, — а именно, в статьях 7, 12 и 14, — уделяет внимание роли организаций работников, то есть профсоюзов, и организаций работодателей в регулировании вопросов, касающихся положения трудовых мигрантов. Указанные статьи обязывают государства-члены МОТ консультироваться с профсоюзами и организациями работодателей, в частности, по вопросам разработки и проведения социальной политики по вопросам трудовой миграции, разработки законодательства и мер с целью ликвидации «злоупотреблений» и по другим вопросам.

Конвенция перечисляет также другие обязательства государств-членов МОТ относительно обеспечения прав трудовых мигрантов. Конвенцию сопровождает принятая в том же, 1975, году Рекомендация № 151 «О рабочих-мигрантах»¹².

Из ключевых стран-доноров трудовых мигрантов Восточной Европы и Центральной Азии настоящая конвенция ратифицирована только Таджикистаном (в 2007 году). Российская Федерация настоящую конвенцию не ратифицировала.

2.3. МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ВСЕХ ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ

Принятая в 1990 году Генеральной ассамблеей ООН, Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей¹³ учитывает и развивает положения ранее принятых основных конвенций МОТ, касающихся трудовых и социальных прав работающих мигрантов. В преамбуле конвенции прямо упоминаются указанные выше в настоящем исследовании Конвенции МОТ № 97 и 143 и сопровождающие их Рекомендации № 86 и 151 соответственно.

¹² С Рекомендацией № 151 и связанными с ней материалами можно ознакомиться в системе Normlex по [ссылке](#).

¹³ С конвенцией ООН можно ознакомиться по [ссылке](#).

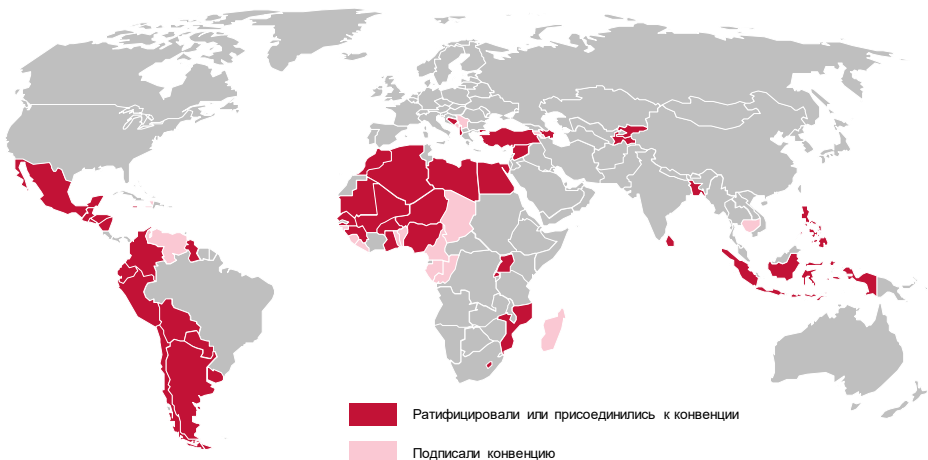


Рисунок 1 Страны ратифицировавшие, присоединившиеся или подписавшие конвенцию

Помимо этого, в преамбуле отмечаются две основополагающие конвенции МОТ, направленные на искоренение принудительного труда, — Конвенция № 29 «О принудительном или обязательном труде» (принята в 1930 году) и Конвенция № 105 «Об упразднении принудительного труда» (принята в 1957 году).

Конвенция ООН охватывает все категории трудовых мигрантов, она «применяется ко всем трудящимся-мигрантам и членам их семей без какого бы то ни было различия, как то: по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии или убеждений, политических или иных взглядов, национального, этнического или социального происхождения, гражданства, возраста, экономического, имущественного, семейного и сословного положения или по любому другому признаку.»

Статья 7 указывает, что государства-участники конвенции «обязуются в соответствии с международными документами по правам человека уважать и обеспечивать права всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, которые находятся на их территории или под их юрисдикцией, предусмотренные в настоящей Конвенции».

Все категории мигрантов обладают, согласно конвенции, базовыми правами человека, перечисленными в статьях 8—35, образующими часть III «Права человека всех трудящихся-мигрантов и членов их семей». Перечисленные в этой части права в целом следуют формулировкам и логике Международного пакта о гражданских и политических правах¹⁴ ООН, принятого в 1966 году.

Конвенция далее содержит статьи 36—56, образующие часть IV «Другие права трудящихся-мигрантов и членов их семей, имеющих документы или постоянный статус». В составляющих эту часть статьях для мигрантов с легальным статусом и членов их семей сформулированы дополнительные

¹⁴ С международным пактом 1966 года можно ознакомиться по [ссылке](#).

права и гарантии, помимо базовых, перечисленных в части III.

Аналогичным образом в статьях 57—63, образующих часть V «Положения, применимые к конкретным категориям трудящихся-мигрантов и членам их семей», перечисляются права и гарантии, как указывается в статье 57, «конкретных категорий трудящихся-мигрантов и членов их семей, которые имеют документы или постоянный статус», помимо указанных в частях III и IV.

Конвенцию ратифицировали 58 стран, в том числе Азербайджан, Кыргызстан и Таджикистан. Кроме того, еще 10 стран поставили подпись под документом, но не провели его ратификацию. В основном конвенция поддержана странами-донорами трудовых мигрантов. Российская Федерация конвенцию не подписала и не ратифицировала. (См. Рисунок 1).

Подавляющее большинство стран-реципиентов не принимают конвенцию из-за необходимости существенного изменения применяемых инструментов защиты национального рынка труда, которые в той или иной степени сохраняют неравенство трудовых мигрантов и национальных работников. Как правило, аргументы против ратификации конвенции носят в большей степени политический, чем экономический и социальный характер. Россия в этом смысле не является исключением. Ниже будет показано как неравенство в правах трудовых мигрантов и российских наёмных работников приводит к потере доходов бюджета и уменьшает цену труда мигрантов в сравнении с россиянами.



3. ПОЛОЖЕНИЕ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. ОФИЦИАЛЬНАЯ СТАТИСТИКА ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

Миграционная статистика оперируют двумя типами данных: потоковыми (число прибывших и выбывших за период — например, форма 2-РД ФМС) и контингентами (число лиц на конкретную дату). В СМИ иногда смешиваются разные типы данных, поэтому в публичном поле часто появляются оценки численности мигрантов на территории РФ, которые могут отличаться более чем в 5 раз. В 2019 году на территорию России въехало 32,9 млн иностранных граждан, но в моменте находилось не более 10,3 млн человек. Число въехавших иностранцев включает большое количество туристов, которые приезжают на короткий срок.

Все иностранцы, кроме граждан Беларуси, въезжающие на территорию Российской Федерации, заполняют миграционные карты и эти данные попадают в ЦБДУИГ – центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства. Этот банк данных является частью государственной информационной системы миграционного учета и находится в ведении Главного управления по вопросам миграции МВД России.

ЦБДУИГ – является основным источником информации на основе, которого возможно оценить численность трудовых мигрантов на территории РФ, но он также имеет свои ограничения.

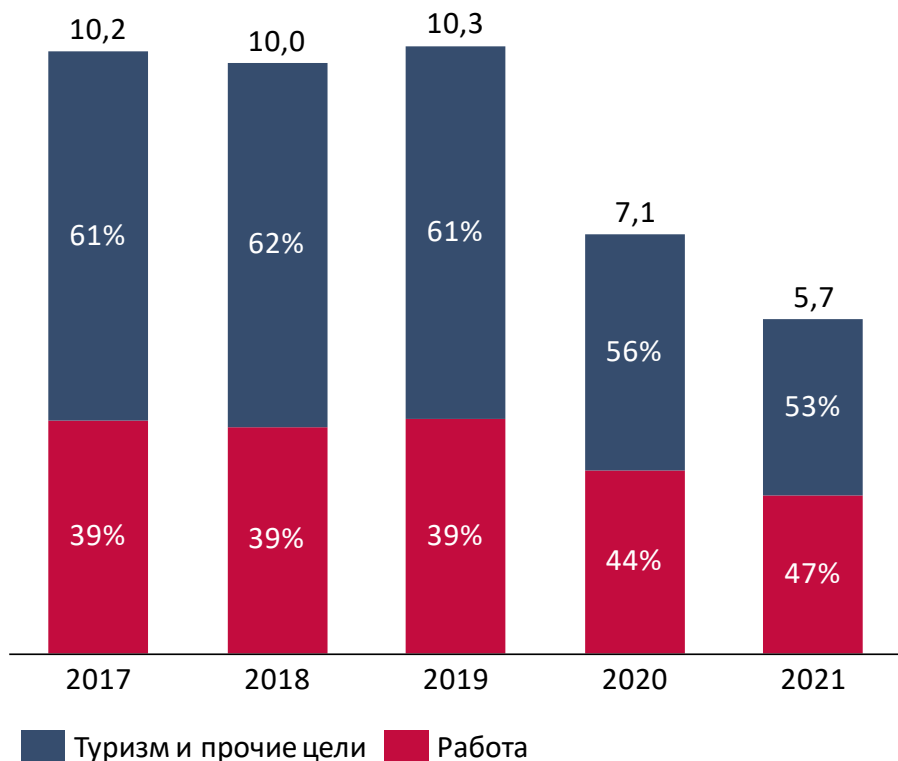
При въезде иностранные граждане должны указывать цель прибытия в Российскую Федерацию: «работа», «частная поездка», «деловая», «туризм» и так далее. Но эффективной системы контроля за соблюдением указанной цели поездки и фактической причины пребывания в РФ нет. Потенциальными трудовыми мигрантами являются часто не только те, кто прямо это указал в цели прибытия, но и те, кто выбрал другие цели поездки. На данном этапе остановимся на общей численности иностранных граждан и численности тех, кто указал в качестве цели приезда работу, затем покажем, как возможно более точно оценить количество иностранцев, которых можно отнести к трудящимся мигрантам.

В течение года численность иностранных граждан меняется – разница между минимальным и максимальным количеством иностранцев на территории РФ до пандемии в 2019 году составляла 1 млн человек. В исследовании используются данные на 1 июня каждого года, когда число иностранцев, одновременно находящихся на территории России, как правило максимальное.

По данным ЦБДУИГ, на 1 июня 2021 года на территории России официально находились 5,7 миллиона иностранных граждан. Из них 47% при въезде указали цель — «работа», а 53% указали «туризм» или другие цели. Отметим, что цифры 2020 и 2021 годов существенно ниже предшествовавших пандемии COVID-19. На 1 июня 2019 года в России находилось чуть более 10 миллионов иностранных граждан и эта цифра оставалась стабильной на протяжении многих лет.

В 2019 году Пограничная служба ФСБ России опубликовала данные о въезжающих для работы иностранцах. Лидерство в первой половине 2019

года принадлежало Узбекистану, из этой страны в Россию прибыли в целях работы 918 000 человек. На втором месте Таджикистан — 523 000 человек, затем следует Кыргызстан — 265 000 человек, Украина — 164 600 человек, а также Казахстан — 105 300 человек¹⁵.



Источник ЦБДУИГ

Для оценки экономических последствий ратификации конвенций о правах трудящихся мигрантов важно учитывать различные правовые статусы, которые могут быть у иностранных рабочих в России. Некоторые из них уже практически соответствуют требованиям конвенций.

3.2. ПРАВОВЫЕ СТАТУСЫ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ В РОССИИ

Трудящиеся-мигранты могут иметь пять основных правовых статусов, дающих разрешение на работу в России — патент; разрешение на работу; гражданство страны, входящей в Евразийский экономический союз (ЕАЭС); вид на жительство или разрешение на временное пребывание; статус беженца или временное убежище. Из указанных статусов только граждан-

¹⁵ Юлия Старостина, Сергей Соболев. ФСБ впервые за 20 лет раскрыла число приехавших работать иностранцев. — «РБК», 16 августа 2019 года. // [Ссылка](#).

ство стран ЕАЭС и наличие статуса беженца или вида на жительство соответствует Конвенции ООН.

Для обладающих патентом или разрешением на работу нормы российского Трудового кодекса носят откровенно дискриминационный характер и прямо противоречат положениям конвенций МОТ и ООН, гарантирующих равенство прав работающих мигрантов и работающих граждан принимающей страны в социальной и трудовой сфере.

Ключевые положения российского законодательства, которые не соответствуют конвенциям связаны с налогообложением труда мигрантов и необходимостью платить взносы на социальное страхование, которые при этом не всегда формируют встречных социальных прав.

Основные правовые статусы трудовых мигрантов в России

НАЛОГИ, ВЗНОСЫ, ТРУДОВЫЕ ПРАВА	ПАТЕНТ		РАЗРЕШЕНИЕ НА РАБОТУ		ГРАЖДАНСТВО СТРАНЫ ЕАЭС		ВНЖ/ РАЗРЕШЕНИЕ НА ВРЕМЕННОЕ ПРЕБЫВАНИЕ		СТАТУС БЕЖЕНЦА/ ВРЕМЕННОЕ УБЕЖИЩЕ	
	НДФЛ	13%	13%	30%*	13%	13%	13%	30%*	13%	13%
Пенсионные отчисления	Предусмотрен ежемесячный авансовый платеж				Могут быть самозанятыми		Отчисляется 22%, право на пенсию нет		Отчисляется 22%, право на пенсию имеют беженцы и лица с ВНЖ	
Медицинское страхование (ОМС)	Нет (обязательна покупка полиса ДМС)				Да, но для приема на работу всем, кроме граждан Белоруссии нужен еще полис ДМС		Действует при заключении ТД, в ФСС отчисляется 1,8%		Действует при заключении ТД, в ФСС отчисляется 2,9%	
Соцстрахование	Действует при заключении ТД, в ФСС отчисляется 1,8%				Действует при заключении ТД, в ФСС отчисляется 2,9%		Действует при заключении трудового договора, не действует при заключении ГПД		Действует при заключении трудового договора, не действует при заключении ГПД	
Отпуск	Действует при заключении трудового договора, не действует при заключении ГПД				Действует при заключении трудового договора, не действует при заключении ГПД		Действует при заключении трудового договора, не действует при заключении ГПД		Действует при заключении трудового договора, не действует при заключении ГПД	
Больничный	Действует при заключении трудового договора, не действует при заключении ГПД				Действует при заключении трудового договора, не действует при заключении ГПД		Действует при заключении трудового договора, не действует при заключении ГПД		Действует при заключении трудового договора, не действует при заключении ГПД	
Прочие трудовые права по ТК	Действует при заключении трудового договора, не действует при заключении ГПД				Действует при заключении трудового договора, не действует при заключении ГПД		Действует при заключении трудового договора, не действует при заключении ГПД		Действует при заключении трудового договора, не действует при заключении ГПД	

*для ВКС НДФЛ составляет 13% — работники, проживающие в РФ менее полугода

3.3. СТАТУС ГРАЖДАН ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

Как видно из таблицы, граждане стран ЕАЭС пользуются существенным преимуществом, их положение де факто уже соответствует требованиям ключевых международных конвенций.

Договор о Евразийском экономическом союзе¹⁶ был заключен в 2014 году и вступил в силу с 1 января 2015 года. В настоящее время государствами-членами ЕАЭС являются — Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Россия.

Такие страны, как Таджикистан и Узбекистан, — являющиеся лидерами по числу граждан, работающих в России в качестве трудовых мигрантов, — к договору не присоединились. При этом Узбекистан с 2020 года является государством-наблюдателем ЕАЭС. С этими странами, — Таджикистаном и Узбекистаном, — у России есть отдельные соглашения, регулирующие вопросы трудовой миграции.

В статье 4 Договора ЕАЭС среди основных целей союза указывается «стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и тру-

¹⁶ С Договором о ЕАЭС можно ознакомиться в системе «КонсультантПлюс» по [ссылке](#).

довых ресурсов в рамках Союза». Конкретные нормы договора, касающиеся трудовых и социальных прав трудовых мигрантов, содержатся в разделе XXVI «Трудовая миграция» (статьи 96—98 договора) и в Приложении № 30 «Протокол об оказании медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семей».

Положения статьи 97 договора значительно упрощают для граждан стран ЕАЭС требования относительно документов, необходимых при трудоустройстве, — в сравнение с требованиями для мигрантов, работающих в соответствии с патентом или разрешением на работу, которые сформулированы в Трудовом кодексе Российской Федерации в главе 50.1 «Особенности регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства»¹⁷.

Вместе с тем, положения Договора о ЕАЭС не могут в полной мере соответствовать международным конвенциям. В частности, это касается ряда положений статьи 97 договора, непосредственно увязывающих «легальность» нахождения мигранта в принимающей стране с наличием у него действующего трудового или гражданско-правового договора.

«Срок временного пребывания (проживания) трудящегося государства-члена и членов семьи на территории государства трудоустройства определяется сроком действия трудового или гражданско-правового договора, заключенного трудящимся государства-члена с работодателем или заказчиком работ (услуг)», — говорится в пункте 5 статьи 97.

Далее пункт 9 той же статьи вводит существенное ограничение времени для заключения нового договора: «В случае досрочного расторжения трудового или гражданско-правового договора после истечения 90 суток с даты въезда на территорию государства трудоустройства трудящийся государства-члена имеет право без выезда с территории государства трудоустройства в течение 15 дней заключить новый трудовой или гражданско-правовой договор».

В то время, как нормы статьи 8 Конвенции МОТ № 143 и статьи 54 Конвенции ООН предусматривают гарантии трудовым мигрантам в случае потери работы и требуют обеспечения в такой ситуации равенства мигрантов и граждан принимающей страны.

Статья 98 договора регулирует, среди прочего, вопросы социального страхования трудовых мигрантов и членов их семей, формирования трудового стажа, права трудовых мигрантов на членство в профсоюзах и вопросы налогообложения. В целом, по этим вопросам положения статьи предусматривают равенство обращения мигрантов и граждан принимающей страны.

Приложение № 30 к договору предусматривает право трудовых мигрантов и членов их семей на бесплатное обращение лишь за скорой медицинской помощью. Вместе с тем, в октябре 2016 года Минздрав России выпустил приказ, которым вносил изменения в Правила обязательного медицинского страхования, в соответствии с которыми с 1 января 2017 года работники-мигранты и члены их семей получали право на обязательное медицинское страхование¹⁸.

17 С указанным разделом Трудового кодекса можно ознакомиться в системе «КонсультантПлюс» по [ссылке](#).

18 С настоящим Приказом Минздрава России можно ознакомиться в системе «КонсультантПлюс» по [ссылке](#).

Что касается пенсионного страхования, то этот вопрос не регулируется Договором ЕАЭС, но регулируется заключенным в 2019 году Соглашением о пенсионном обеспечении трудящихся государств — членов Евразийского экономического союза¹⁹. Документ вступил в силу с 1 января 2021 года.

Статья 3 соглашения указывает, в частности, что «формирование пенсионных прав трудящихся осуществляется за счет пенсионных взносов на тех же условиях и в том же порядке, что и формирование пенсионных прав граждан государства трудоустройства» (пункт 1), а также, что «реализация права на назначение и выплату трудящимся (членам семьи) пенсии осуществляется на тех же условиях, что и для граждан государства трудоустройства» (пункт 2).

3.4 РАЗЛИЧИЯ ПОЛОЖЕНИЯ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ПРАВОВОГО СТАТУСА

В зависимости от статусов трудовых мигрантов и длительности их проживания на территории России, могут отличаться размеры НДФЛ, ситуация с правом на государственные пенсионные выплаты, на медицинское и социальное страхование. Например, при наличии у мигранта любого из указанных выше пяти статусов, размер НДФЛ составляет 13%, как и у граждан Российской Федерации. Однако для мигрантов, имеющих разрешение на работу, вид на жительство или разрешение на временное пребывание и при этом проживающих в России менее полугода, размер НДФЛ составляет 30%. При этом, для таких работников, имеющих одновременно статус высококвалифицированных специалистов, НДФЛ составляет также 13%.

Существенно отличается в зависимости от наличия того или иного статуса ситуация с правами на пенсионное обеспечение, медицинское и социальное страхование. При любом из пяти статусов, отчисления работодателя в Пенсионный фонд Российской Федерации составляют 22%. Однако мигранты, имеющие патент и разрешения на работу, фактически не имеют право на государственное пенсионное обеспечение. Мигранты, имеющие статус временного убежища и разрешения на временное пребывание, также не имеют этого права. Правом на государственную пенсию при этом обладают граждане стран ЕАЭС, а также мигранты, имеющие вид на жительство и статус беженца.

Мигранты, имеющие патент и разрешения на работу, фактически не имеют права на медицинское страхование и обязаны оформлять полис добровольного медицинского страхования (ДМС). Социальное страхование для них действует, как и для российских граждан, в случае заключения трудового договора, и сумма отчисления в ФСС России в этом случае составляет 1,8%.

Для обладателей гражданства страны ЕАЭС, вида на жительство и статуса беженца действует право на медицинское страхование. При этом, обладающие этими статусами мигранты, за исключением граждан Беларуси, должны при устройстве на работу оформлять полис ДМС, который им необходим только на период трудоустройства. В дальнейшем, уже после трудо-

¹⁹ С настоящим соглашением можно ознакомиться в системе «КонсультантПлюс» по [ссылке](#).

устройства, мигранты, обладающие указанными статусами, получают право на обязательное медицинское страхование. Для обладателей указанных трех статусов, — гражданство страны ЕАЭС, вид на жительство и статус беженца, — также при заключении трудового договора доступно право на страхование, при этом выплата за них в ФСС России составляет уже 2,9%.

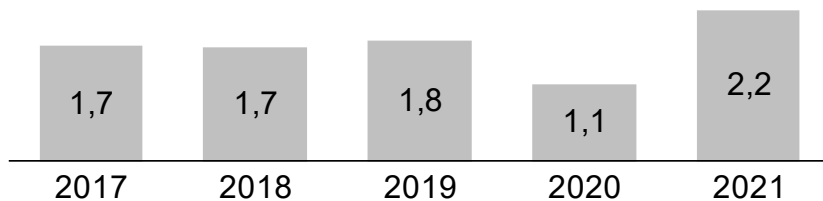
Обладатели всех пяти статусов при заключении с ними трудового договора имеют право на отпуск, выплаты по больничному и другие права, предоставляемые работникам в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации. Граждане Российской Федерации обладают аналогичным набором прав в случае наличия у них трудового договора. В этом случае можно говорить о равенстве иностранных и российских работников при наличии договора.

При выполнении работ на основании гражданско-правового договора как иностранные граждане, так и граждане Российской Федерации не обладают правами и гарантиями, предусмотренными Трудовым кодексом. Отметим также возможность для граждан стран ЕАЭС, — в отличие от мигрантов, обладающих другими четырьмя статусами, — оформляться в качестве самозанятых работников. Однако в этом случае, как и работающие граждане Российской Федерации, они находятся вне поля действия Трудового кодекса.

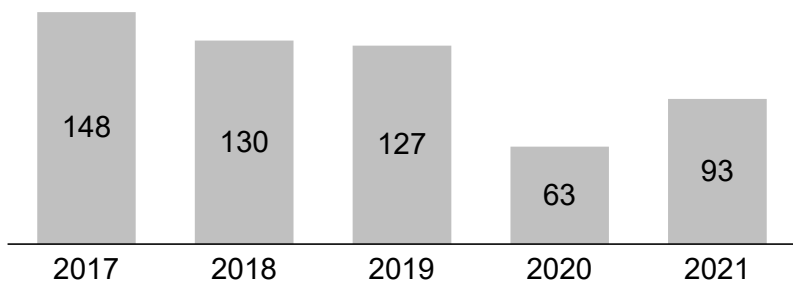
В 2020 году, по данным Росстата и Главного управления по вопросам миграции МВД России, количество мигрантов, работающих по патенту, составило 1,1 миллиона человек (в 2019 году — 1,8 миллиона человек); имеющих разрешение на работу — 63 000 человек (в 2019 году — 127 000 человек); работающих на основании гражданства страны ЕАЭС — 2,3 миллиона человек (в 2019 году — столько же); имеющих вид на жительство или разрешение на временное пребывание — 900 000 человек (в 2019 году — 1 миллион человек). Количество мигрантов, имеющих временное убежище и обладающих статусом беженца невелико.

В 2021 году произошел рост числа мигрантов, имеющих патент и разрешение на работу. Обладателей патента стало 2,2 миллиона человек — то есть произошел двукратный рост по сравнению с предыдущим 2020 годом. Прирост связан с возможностью изменить цель въезда, не выезжая из России, распространением цифровых сервисов, а также активизацией миграционных процессов после снятия ковидных ограничений. Количество мигрантов, работающих в соответствии с разрешением на работу, составило в 2021 году 93.000 человек, т.е. примерно на треть больше, чем годом ранее.

Количество иностранных граждан, работающих на основании патента, млн чел.

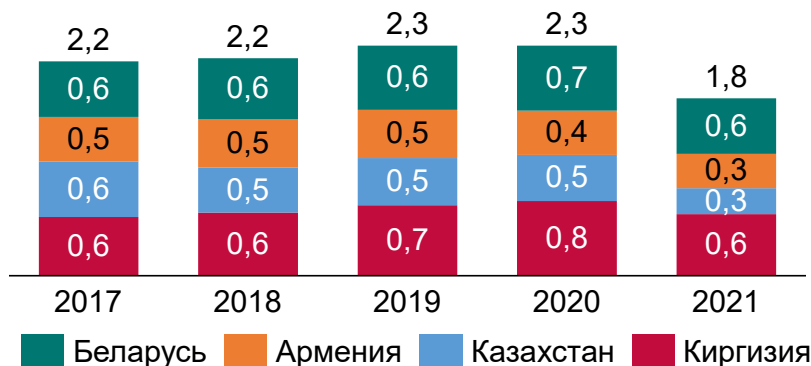


Количество иностранных граждан, работающих на основании разрешения на работу, тыс. чел.



При этом, количество мигрантов, работающих на основании обладания гражданством ЕАЭС, уменьшилось в 2021 году и составило 1,8 миллиона человек, а на основании вида на жительство или разрешения на временное пребывание также сократилось и достигло примерно 800 000 человек.

Количество граждан ЕАЭС пребывающих на территории РФ сроком более 30 дней по данным ЦБУИГ, млн чел.



При этом, количество мигрантов, работающих на основании обладания гражданством ЕАЭС, уменьшилось в 2021 году и составило 1,8 миллиона человек, а на основании вида на жительство или разрешения на временное пребывание также сократилось и достигло примерно 800.000 человек.

3.5. ПЕНСИОННЫЕ ПРАВА ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ

Особенностью существующей системы пенсионного страхования мигрантов в Российской Федерации является то, что она позволяет, собирая соответствующие страховые взносы, не платить мигрантам пенсии. При этом ситуация постепенно меняется.

С 1 января 2012 года все работодатели обязаны платить взносы в Пенсионный фонд за трудовых мигрантов. Уплата страховых взносов формирует пенсионные права, однако на выплаты могут рассчитывать только, те иностранные граждане, со странами которых в России заключены соглашения — в основном это страны иммиграции российского населения после распада СССР. На 2020 год действовало 20 таких соглашений, охватывающих 24 страны.

В настоящее время Пенсионный фонд Российской Федерации не осуществляет практически никаких выплат в пользу трудовых мигрантов за пределами Российской Федерации из основных стран-доноров мигрантов.

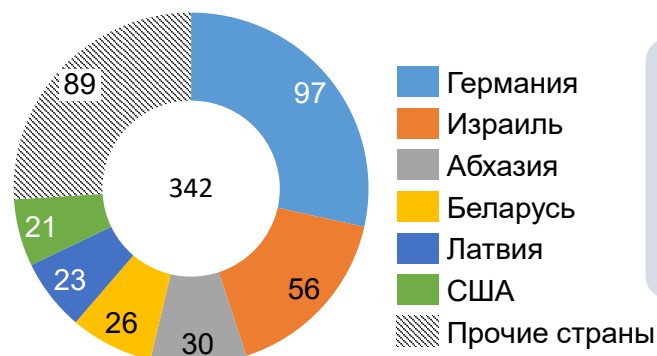
Количество иностранных граждан с ВНЖ и РНП по данным ЦБУИГ, млн. чел.



Соглашение со странами ЕАЭС начало действовать только в 2021 году. С такими странами как Таджикистан, Узбекистан, Азербайджан соответствующие документы только проходят стадию обсуждений.

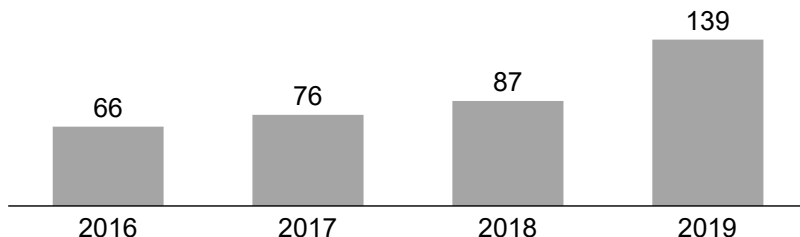
Несмотря на фактическое отсутствие пенсионных прав, иностранные работники вносят существенный вклад в российский пенсионный фонд. В 2019 году совокупные взносы составили 139 млрд рублей или почти 3% от всех взносов, собираемых на территории РФ

Государства с наибольшей численностью получателей российских пенсий в 2020 году, тыс. чел.



Общие расходы ПФР на выплату пенсий за границу в 2020 году
51,9 млрд руб.

Взносы за трудящихся мигрантов в ПФР на основе декларируемого дохода, млрд руб.



Формально для получения страховых пенсий мигрантам, — также, как и россиянам, — необходимо накопить минимальный стаж (15 лет) и необходимое количество пенсионных баллов. Но на практике иностранные работники не находятся на территории России столь длительное время и пенсионные права у них не формируются. Существующие соглашения в рамках ЕАЭС предполагают учет трудового стажа только с 2021 года, то есть взносы в период 2012—2020 годов не будут учтены, если мигрант покинет Российскую Федерацию.

Несмотря на полную выплату взносов при выходе на пенсию вне территории Российской Федерации иностранный гражданин теряет право на базовую часть пенсии. Напомним, в 2021 году она составляла 6 044 рубля или 6% из 22% взносов.

3.6. НЕЛЕГАЛЬНАЯ ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ

«Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих стран», заключенное в 2010 м году правительствами Республики Беларусь, Российской Федерации и Республики Казахстан²⁰ определяет, что «нелегальные трудящиеся-мигранты» – это граждане третьих государств или лица без гражданства, въезжающие и/или пребывающие на территории государства с целью осуществления трудовой деятельности с нарушением законодательства этого государства, либо осуществляющие трудовую деятельность на его территории с нарушением законодательства.

Российское законодательство содержит ряд требований, несоблюдение которых приводит к потере легального статуса даже у тех мигрантов, которые имеют патент и трудовой договор. Во-первых, работодатель обязан подать уведомление в миграционную службу о приеме на работу иностранцев, но таких уведомлений значительно меньше, чем выданных патентов.

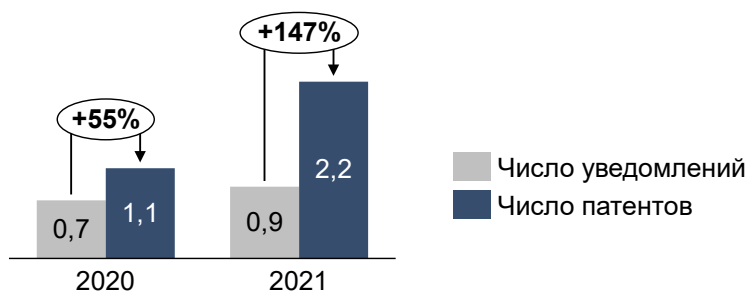
Во-вторых, сами трудовые мигранты обязаны в течение двух месяцев со дня трудоустройства направить в миграционную службу копию трудового договора — неисполнение этого требования может привести к аннулирова-

²⁰ <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/migration/tm/Pages/sogl2.aspx>

нию патента. В разряд нарушителей миграционного законодательства могут перейти и граждане ЕАЭС, если будут непрерывно находиться в РФ более 90 дней и при этом работать без трудового договора.

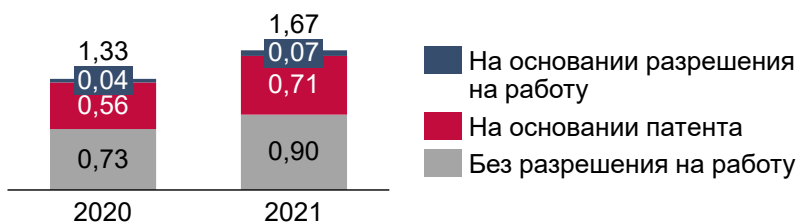
Приблизительная оценка максимальной численности трудовых мигрантов, не имеющих легального статуса, может быть получена, если из всей численности иностранных граждан на территории Российской Федерации вычесть тех, кто имеет право на трудоустройство с корректировкой на трудоспособный возраст.

Число поданных уведомлений в МВД о заключении трудовых договоров на основе патента и число лиц, получивших патенты, млн чел.



Верхняя граница численности таких мигрантов до пандемии COVID-19, в 2018—2019 годах, может быть оценена в размере менее 3,7—3,8 миллионов человек. Во время пандемии их численность, по оценкам, существенно сократилась — 2 миллиона в 2020 году и 1 миллион в 2021 году.

Всего поступило уведомлений в МВД о заключении трудовых договоров с иностранными гражданами и лицами без гражданства, млн



Выборочные исследования демографического состава трудовых мигрантов, не имеющих необходимых для легализации документов, показывают, что почти все они находятся в возрастном диапазоне 18—60 лет, который составляет 76% во всей численности иностранных граждан на территории Российской Федерации. Такая оценка содержит сильное допущение о том, что все, кто не указал в качестве цели въезда «работу», тоже могут быть занятыми.

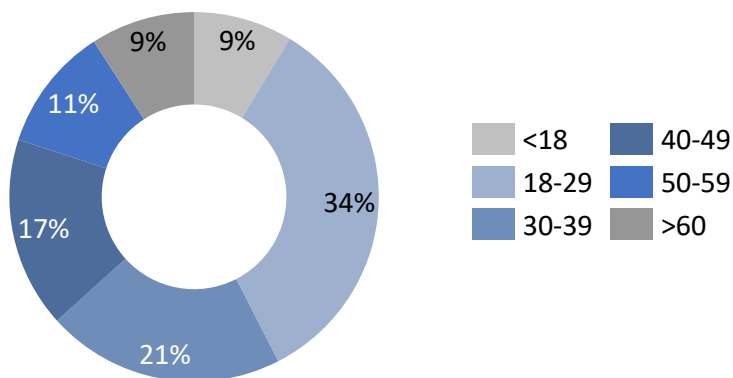
Также ряд следующих допущений занижают численность — граждане ЕАЭС могут непрерывно находиться в Российской Федерации не более 90 дней и при превышении этого срока они теряют легальный статус, если работают без договора, а кроме того, не все, кто имеет патент или разрешение на работу «в моменте» находятся в Российской Федерации.

Оценка верхней границы численности недокументированных трудовых мигрантов, млн чел.

	2 018	2 019	2 020	2 021
Иностранцы, находящиеся в РФ	10,0	10,3	7,1	5,7
- Граждане ЕАЭС	2,2	2,3	2,3	1,8
- Имеют патент или РНР	1,8	1,9	1,2	1,8
- Имеют ВНЖ или РВП	1,1	1,0	0,9	0,8
Иностранцы без права на работу в РФ	4,9	5,1	2,7	1,3
ИГ без права на работу с поправкой на трудоспособный возраст	3,7	3,8	2,0	1,0

Нижняя граница численности трудовых мигрантов, не обладающих законным статусом, может быть оценена через допущение, что работают только те мигранты, которые указали это в качестве цели въезда. Въезд с целью работы, — в отличие от других целей, — позволяет получить в последствии патент или разрешение на работу.

Структура численности иностранных граждан по возрасту до пандемии в 2019 году, %



Из числа иностранцев, указавших как цель въезда «работа» вычитаются те, кто имеет право на работу на территории Российской Федерации. Для граждан ЕАЭС и иностранцев с видом на жительство и разрешением на временное проживание делается допущение, что среди них работают столько же людей, сколько и из всех иностранцев по данным миграционного учета (39—44%).

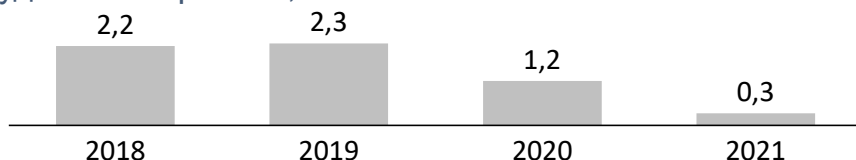
Нижняя граница численности до пандемии, в 2018 и 2019 годах, могла составлять, по оценкам, примерно 800.000 человек. В 2020 году число незаконно привлеченных мигрантов оценивалось в 500.000 человек. Примечательно, что в 2021 году такая оценка дает отрицательное значение, так как не все иностранцы с патентами и разрешениями на работу могут быть на территории Российской Федерации на дату исследования.

Оценка нижней границы численности недокументированных трудовых мигрантов, млн. чел.

	2 018	2 019	2 020	2 021
ИГ, находящиеся в РФ по работе	3,9	4,0	3,1	2,7
- ВНЖ и РВП с целью работы (оценка)	0,4	0,4	0,4	0,4
- Имеют Патент	1,7	1,8	1,1	1,7
- Имеют РНР	0,1	0,1	0,1	0,1
- Граждане ЕАЭС, находящиеся в РФ по работе (оценка)	0,8	0,9	1,0	0,9
Нижняя граница численности нелегальных трудовых мигрантов	0,8	0,8	0,5	-0,3

Учитывая допущения при расчетах в качестве базы, для оценки экономических эффектов от принятия конвенций больше подходит среднее значение между двумя, — верхней и нижней, — границами численности трудовых мигрантов. Ближе к реальной ситуации, таким образом, среднее значение двух оценок — 2,3 миллиона человек в 2019 году.

Средняя оценка численности недокументированных трудовых мигрантов, млн. чел.

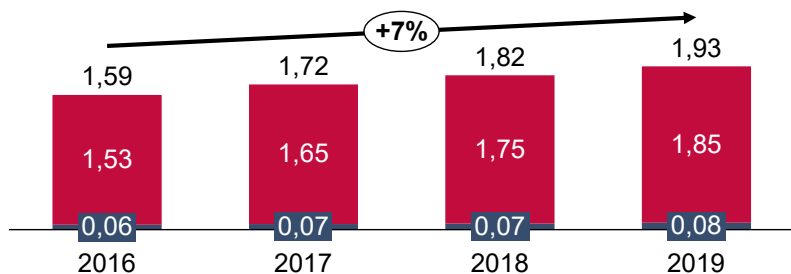


4. МИГРАЦИЯ И РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА

4.1. ОСОБЕННОСТИ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ЭКОНОМИКУ

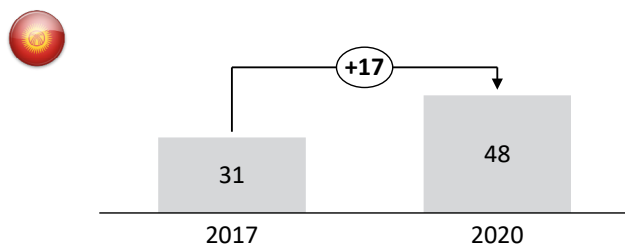
Численность трудовых мигрантов, обладавших законным статусом, то есть тех, кто работал по трудовому договору или гражданско-правовому договору, стабильно увеличивалась благодаря введению патентной системы и упрощению процедур трудоустройства для граждан ЕАЭС. В 2019 году число трудовых мигрантов, которые платили НДФЛ выросло почти до 2 млн человек.

Число трудовых мигрантов-плательщиков НДФЛ, млн чел.



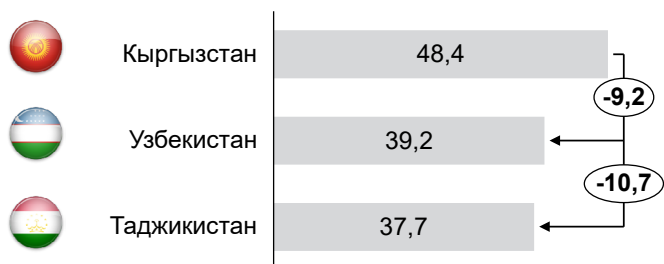
Ситуация с упрощением процедур получения права на работу и фактическое уравнивание в правах с российскими работниками для граждан стран ЕАЭС может служить примером реализации экономических последствий после ратификации конвенций о правах трудящихся-мигрантов. Так доля легально трудоустроенных граждан Кыргызстана выросла на 17% за 3 года.

Доля трудовых мигрантов из Кыргызстана, получающих официальную заработную плату, %



Доля легально занятых мигрантов из Узбекистана и Таджикистана оказалась в среднем меньше на 10%.

Доля трудовых мигрантов, получающих официальную заработную плату, %

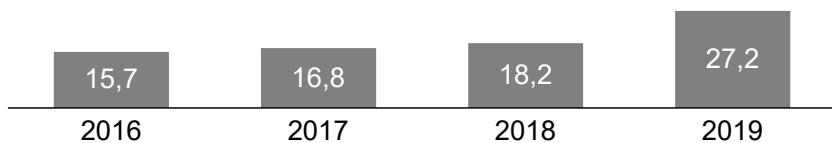


Вместе с тем, несмотря на уменьшение теневой занятости, преимущества гражданства страны ЕАЭС пока в неполной степени осознаются трудовыми мигрантами — больше половины из них сами отказываются от заключения трудовых договоров и только в 36% случаев это происходит по причине отказа со стороны работодателя.

Очевидными причинами создавшегося положения дел с распространением «теневой» занятости среди граждан ЕАЭС являются нерешенные проблемы социального страхования, которые составляют существенную часть затрат на рабочую силу, но при этом не дают пока явных преимуществ застрахованным мигрантам.

Несмотря на легальный статус, значительная часть доходов мигрантов остается «в тени» — средний декларируемый доход был близок к размеру минимальной заработной платы, хотя в 2019 году и это значение значительно выросло.

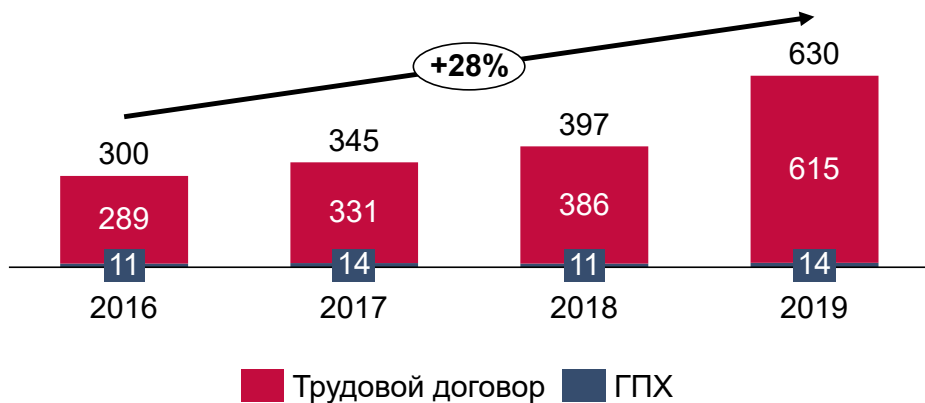
Среднемесячный декларируемый доход трудовых мигрантов, тыс. руб.



Схемы трудоустройства по гражданско-правовым договорам не были распространенным явлением в период до пандемии COVID-19 из-за незначительной разницы в фискальной нагрузке на работодателя, при этом с распространением нового статуса самозанятых ситуация может измениться.

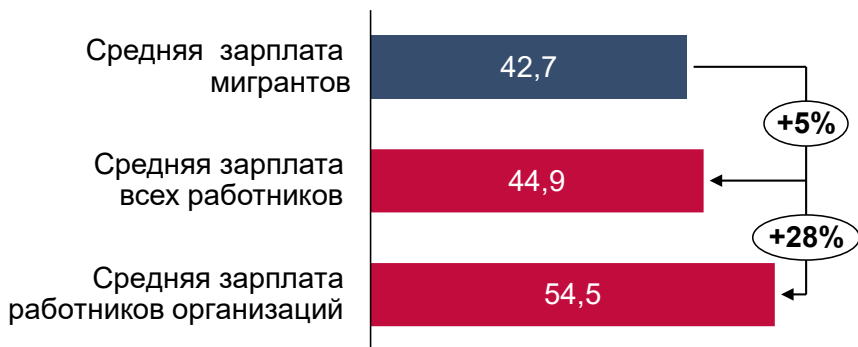
Высокие средние заработки как правило связаны с гораздо большей продолжительностью рабочего дня и рабочей недели. 50% мигрантов работают больше 10 часов в день, 31,7% работают 6 дней в неделю и еще 18,1% работают без выходных.

Задекларированный совокупный доход, млрд руб.



Средние месячные заработные платы мигрантов и работников с российским гражданством сопоставимы.

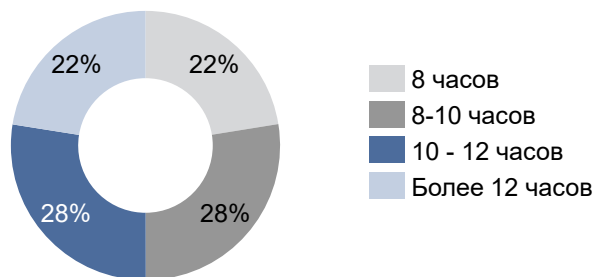
Средняя заработная плата в 2021 году, тыс. руб.



Мигранты работают преимущественно в больших городах, где наблюдается дефицит рабочей силы и выше уровень доходов, именно поэтому их средний доход является относительно высоким. Величина дохода также прямо связана с высокой долей нелегальной занятости и как следствие низкой стоимостью труда для работодателей за счет налоговой экономии. Структура отраслевой занятости напротив понижает среднюю заработную плату мигрантов — они преимущественно заняты в низкооплачиваемых секторах.

Совокупные доходы трудовых мигрантов могут быть оценены в 2,4 триллиона рублей (из расчета: 4,3 миллиона человек x 47.000 рублей x 12 месяцев), из которого декларированный доход составляет лишь 630 миллиардов рублей. Только сумма недополученного НДФЛ по минимальной ставке в 13% составляет 230 миллиардов рублей в год.

Распределение численности мигрантов по средней продолжительности рабочего дня в 2021 году



До пандемии COVID-19, в 2019 году, 150.000 иностранных работников платили НДФЛ по ставке 30%. Повышенные ставки налога на труд мигрантов прямо нарушает международные конвенции о правах трудящихся-мигрантов. При этом применение общей ставки в 13% сократит доходы бюджета всего на 6 миллиардов рублей. Доходы от НДФЛ с нерезидентов составляют менее 0,3% от всех сборов по этому налогу. Если нерезидент работает в Российской Федерации более 180 дней, то налог пересчитывается по ставке 13% — поэтому количество тех, кто платит налог по повышенной ставке, по итогам года менее 150.000 человек. Высокая ставка стимулирует скрывать реальные доходы — средний заработок нерезидентов составил 34.800 рублей, что на 20% ниже заработка резидентов.

Распределение численности трудовых мигрантов в России в 2019 году, млн чел.



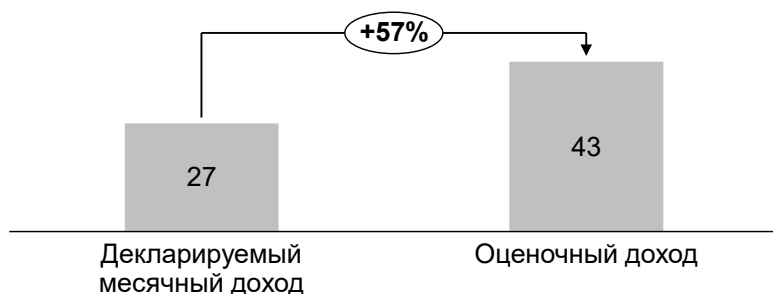
Взносы на социальное страхование формально не могут рассматриваться как потери для консолидированного бюджета, так как они подразумевают возникновение встречных социальных прав, однако в случае пенсионного страхования этот принцип не соблюдается.

Недополученный размер взносов в пенсионный фонд по ставке 22% составляет почти 390 миллиардов рублей. Важно отметить, что система пенсионного страхования в Российской Федерации из-за текущего роста демо-

графической нагрузки носит регрессивный характер и взносы дополнительных работников повышают её устойчивость даже при возникновении у них прав на пенсии.

Можно утверждать, что в целом существующая система регулирования трудовых отношений работающих мигрантов приводит к потерям консолидированного бюджета Российской Федерации в сумме более 600 миллиардов рублей.

Декларируемый и оценочный доход трудовых мигрантов в России в 2019 году, тыс. руб.

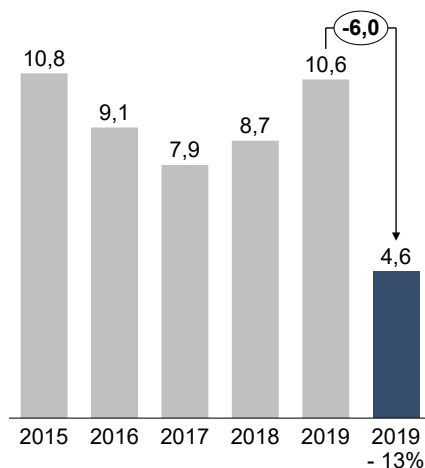


Важным последствием ратификации конвенций станет распространение систем медицинского и социального страхования на трудящихся-мигрантов, при этом бюджеты фондов получили бы больше доходов, чем расходов.

Количество иностранных граждан и лиц без гражданства, чей доход облагается по ставке в 30%, тыс. чел.



Сумма НДФЛ, удержанного с доходов иностранных граждан по ставке 30%, млрд руб.

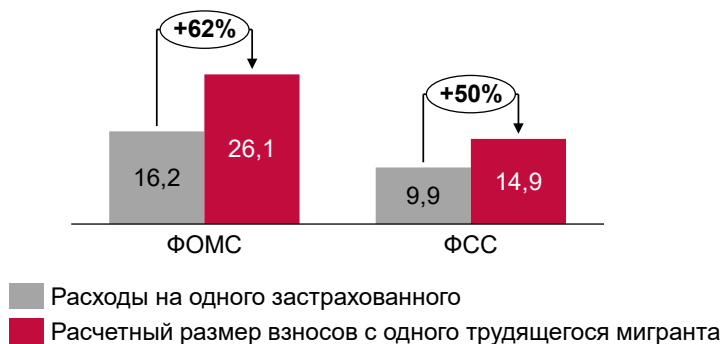


Доходы фондов медицинского и социального страхования формируются в основном за счет взносов с фонда заработной платы, в ФОМС уходит 5,1% в ФСС – 2,9%. Медицинское страхование является обязательным и распространяется на все население России, а также на мигрантов из стран ЕАЭС – за работающих граждан взносы выплачиваются из региональных бюджетов.

Социальное страхование, за счет которого в основном финансируются различные случаи нетрудоспособности, отпуска по материнству и уходу за ребенком, распространяется только на работающих граждан – их около 72 млн человек.

Если бы на трудящихся-мигрантов распространялось медицинское и социальное страхование, то они в среднем платили бы более чем в 1,5 раза больше взносов, чем в среднем заложено в бюджетах фондов.

Удельные расходы на одного застрахованного и средний размер взносов в год с одного трудящегося-мигранта в 2021 году, тыс. руб.



Такие диспропорции объясняются и высоким уровнем теневых доходов, и наличием в системе неработающего населения, взносы за которых в среднем значительно меньше, чем у работающих, а также рядом других причин.

4.2. ОЦЕНКА ВОЗМОЖНОГО ВЛИЯНИЯ РАТИФИКАЦИИ КОНВЕНЦИЙ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ НА ЭКОНОМИКУ

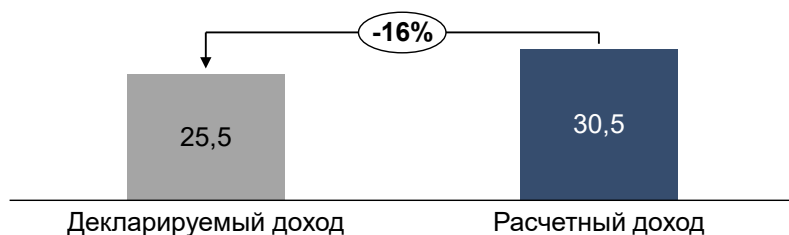
Подходы правительства к вопросам миграции нельзя сложно считать экономически обоснованными. Действительно, ради защиты рынка труда и выравнивания условий с российскими работниками работодатели обязаны платить за мигрантов взносы на социальное страхование без формирования фактических прав на будущие пенсии, для отдельных категорий мигрантов были установлены повышенные ставки НДФЛ, в результате чего совокупная нагрузка на фонд оплаты труда достигала 60%. Повышенное налогообложение привело к тому, что почти 75% доходов мигрантов находится в тени, консолидированный бюджет теряет более 600 миллиардов рублей в год, а российские работники находятся в неравных условиях на рынке труда.

Ратификация конвенций может это исправить. Однако эффект не будет однозначным. К возможным отрицательным последствиям на первых порах можно отнести — потерю доходов бюджета от выравнивания НДФЛ, которые можно оценить в 6 миллиардов рублей; потерю доходов от пошлин, уплачиваемых при получении разрешения на работу; рост расходов на здравоохранение из-за распространения ОМС на иностранных работников; увеличение расходов на выплату пенсий иностранным работникам.

К положительным и долгосрочным эффектам относятся — сокращение незаконного и теневого найма, и, как следствие, рост доходов бюджетов и внебюджетных социальных фондов (пенсионного фонда, фондов социального и обязательного медицинского страхования); рост привлекательности российского рынка труда и, как следствие, возможность ликвидировать дефицит рабочей силы в отдельных отраслях; выравнивание условий конкуренции между компаниями с «белой» и «теневой» занятостью.

Доходы российских граждан гораздо в меньшей степени находятся в тени, чем мигрантов. Принятие конвенций о правах трудящихся-мигрантов потребует отмены повышенных ставок НДФЛ и признания прав социального страхования при уплате взносов.

Общие доходы российских наемных работников, трудоустроенных по трудовым договорам в 2019 году, трлн руб.



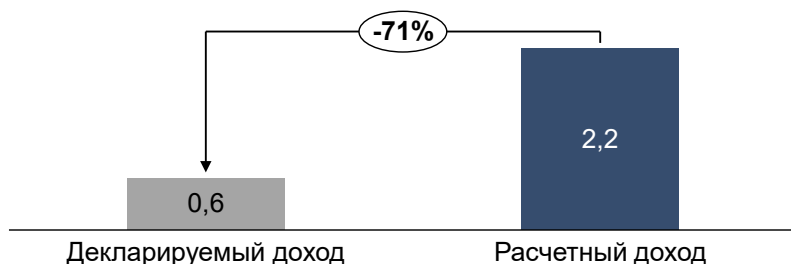
При выравнивании прав трудящихся-мигрантов и российских наемных работников потери бюджета могут быть уменьшены в разы. Выравнивание налоговой нагрузки уменьшит стимулы к теневой занятости — как для работодателей, так и для мигрантов. При доведении доли теневых доходов в среде мигрантов до среднероссийского уровня бюджет получит дополнительных поступлений от НДФЛ в 179 миллиардов рублей, взносов в пенсионный фонд — в сумме 303 миллиарда рублей.

Ситуация со взносами в пенсионный фонд, которые в 2019 году, до пандемии COVID-19, превышали 130 миллиардов рублей и фактически шли на финансирование пенсий российских пенсионеров, постепенно будет меняться — в 2022 году будут завершены переговоры со всеми крупными странами-донорами мигрантов о взаимном пенсионном обеспечении и эти взносы будут в последствии потрачены на выплату пенсий за границу или иностранцам на территории страны.

Потери от повышенных ставок НДФЛ составят всего 6 миллиардов рублей в год, при этом возможное обеление доходов мигрантов при выравнивании налогообложения и условий социального обеспечения может принести в бюджет только от НДФЛ более 100 миллиардов рублей.

Отмена платежей за патенты для трудоустройства никак не скажется на бюджете, так как эти затраты вычитаются из суммы начисленного НДФЛ, а доходы от пошлин за выдачу разрешений на работу для мигрантов из стран, с которыми нет безвизового въезда, до пандемии не превышали 500 миллионов рублей в год.

Общие доходы трудовых мигрантов в 2019 году, трлн руб.



Россия уже сейчас для мигрантов из стран ЕАЭС ввела недискриминационные условия, и это не привело к существенному росту их количества, при этом доля их легальных доходов выросла. Дальнейшее обеление доходов мигрантов устраним их неконкурентное преимущество на рынке труда перед российскими гражданами, будет способствовать повышению их покупательской способности, возвращению большего объема выплаченных легально средств в экономику страны. Увеличение денежных переводов в соседние страны будет способствовать большей экономической стабильности региона, улучшению общего инвестиционного климата.

4.3. ОЦЕНКА ПРАВОВЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ВОЗМОЖНОГО ПРИНЯТИЯ КОНВЕНЦИЙ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ

Сегодня Россия стремится формировать миграционные потоки самостоятельно, принимая крайне мало беженцев, выделяя «предпочтительные» категории мигрантов и работая над миграционными проблемами напрямую со странами-партнерами. Однако опыт ЕАЭС показывает, что применение международных стандартов имеет долгосрочный положительный эффект. Распространение их на мигрантов со всеми правовыми статусами, а также упрощение получения правового статуса теми, кто им не обладает, будет способствовать повышению социальной стабильности, росту доходов и покупательской способности трудоспособного населения на общем рынке ЕАЭС.

Принятие международных стандартов потребует серьезной проработки законодательной базы, однако эта задача не является сверхсложной. Прежде всего необходимо будет устранить противоречия между положениями Конвенций ООН и МОТ и законодательством РФ, понадобится разработать и принять нормативно-правовые акты, касающиеся самого понятия, а также правового статуса трудящихся-мигрантов, согласующихся с международными стандартами. Несмотря на то, что Российская Федерация является участницей международных соглашений, которые посвящены защите прав трудящихся-мигрантов, законодательного закрепления понятия «трудовой мигрант» в РФ до сих не существует.

Кроме того, в России до сих пор не обеспечен комплексный подход к регулированию отношений, связанных с привлечением и использованием иностранной рабочей силы. В результате сохраняются проблемы, связанные с недостаточно четким разграничением полномочий государственных органов в сфере миграционного регулирования. Нормы, затрагивающие каким-либо образом разграничение полномочий в данной сфере, разбросаны по различным федеральным законам, действующим в сфере регулирования миграционных отношений, при этом они не всегда определенно и всесторонне обозначают такое разграничение.

Регламентация ряда вопросов в настоящее время оставлена для подзаконного регулирования региональных органов власти. Именно муниципальная власть оказывается ближе всех к нуждам населения конкретной территории, так как миграция населения напрямую затрагивает интересы муниципальных образований. В этой связи органы местного самоуправления наделяются в соответствии со статьей 132 Конституции РФ отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления финансовых и иных материальных ресурсов.

Ратификация Конвенций потребует принятия федеральных актов прямого действия, регулирующих отношения в сфере совместного ведения. В этих актах полномочия всех без исключения федеральных и региональных органов государственной власти, — как по предметам ведения Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения, — должны устанавливаться первично только федеральными законами, за исключением прямо указанных в Конституции РФ полномочий конкретных органов государственной власти.

В федеральном законе, регулирующем миграционные отношения, целесообразно указать следующие нормы:

- компетенцию Президента РФ (при необходимости), в том числе и по изданию нормативных актов;
- компетенцию Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти;
- законодательную компетенцию субъектов РФ;
- компетенцию региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления (при необходимости).

В настоящее время у регионов есть право ежегодно с учетом особенностей рынка труда устанавливать запрет на привлечение иностранных граждан, работающих по отдельным видам деятельности. Это предусмотрено пунктом 6 статьи 18.1 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В

соответствии с указанным законом, региональные власти вправе ежегодно с учетом региональных особенностей рынка труда и необходимости в приоритетном порядке трудоустройства граждан РФ устанавливать запрет на привлечение хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории субъекта Российской Федерации, иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, по отдельным видам экономической деятельности.

Эти запреты распространяются только на одну категорию иностранцев, которая называется «иностранцы-работники». С точки зрения российского законодательства ими являются иностранные граждане, временно пребывающие на территории РФ и осуществляющие трудовую деятельность на основании патента или разрешения на работу. Если иностранный гражданин имеет разрешение на временное проживание или вид на жительство, то у него уже не статус временно пребывающего, а статус временно проживающего или постоянно проживающего на территории России. И данные ограничения на него уже не распространяются. Точно также не распространяются ограничения занимать ту или иную должность, профессию или специальность на граждан ЕАЭС — так как им, как и иностранцам с разрешением на временное проживание и видом на жительство, патент или разрешение на работу оформлять не нужно.

Соответственно принятие Конвенций ООН и МОТ, и как следствие изменений российского законодательства, повлечет за собой ограничение ряда полномочий региональных властей на проведение миграционной политики в отношении отдельных категорий иностранных граждан.

На уровне предприятий есть возможность использовать коллективно-договорной процесс не только для устранения возможных проявлений дискриминации, но для выравнивания в возможностях местных и приехавших работников, в частности на доступ к медицинскому страхованию и обслуживанию, корпоративным схемам накопительных пенсионных планов, ипотечного кредитования. Кроме того, возможно дополнительно прописать меры, которые могут способствовать лучшей адаптации и интеграции трудовых мигрантов в рабочую среду, а их семей в общество: помощь в получении и совершенствовании языковых навыков, общего образования и культурного просвещения.

Независимо от наличия на предприятиях заключенных коллективных договоров, на иностранных работников в любом случае распространяются общие положения трудового законодательства: право на оплату труда, право на отдых, право на охрану труда, право на социальные пособия и тому подобное. На общих основаниях они могут свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

Тем не менее, с точки зрения укрепления системы базовых прав, до момента ратификации Конвенций, коллективные договора могут локально закреплять за работниками:

- право на свободное выражение своих мнений; включая свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно, посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему

- выбору (пункт 2 статьи 13 Конвенции ООН);
- право иностранных работников пользоваться не менее благоприятным обращением, чем то, которое применяется к гражданам государства работы по найму, в вопросах вознаграждения, сверхурочного времени, рабочего времени, еженедельного отдыха, оплачиваемых отпусков, безопасности, охраны здоровья, прекращения трудовых взаимоотношений и любых других условий труда (статья 25 Конвенции ООН);
- право принимать участие в собраниях и мероприятиях профсоюзов и любых других ассоциаций, созданных в соответствии с законом с целью защиты их экономических, социальных, культурных и других интересов, подчиняясь только правилам соответствующей организации; свободно вступать в любые профессиональные союзы и любые такие вышеупомянутые ассоциации, подчиняясь только правилам соответствующей организации; обращаться за помощью и поддержкой к любому профессиональному союзу и любой такой вышеупомянутой ассоциации (статья 26 Конвенции ООН);
- равенство обращения относительно условий труда всем трудящимся-мигрантам, выполняющим одинаковую операцию, какими бы особыми ни являлись условия их занятости (статья 12 Конвенции МОТ № 143);
- предоставление без дискриминации по признаку национальности, расы, религии или пола, не менее благоприятных условий, чем те, которыми пользуются граждане собственной страны в отношении вопросов заработной платы, включая семейные пособия в тех случаях, когда эти пособия составляют часть заработной платы; рабочего времени; сверхурочных работ; оплачиваемых отпусков; возраст принятия на работу; ученичества и профессионального обучения; женского труда и труда подростков (статья 6 Конвенции МОТ № 97, ратифицированной Российской Федерацией и всеми странами Восточной Европы и Центральной Азии).

ВЫВОДЫ

По существу, многие положения международных стандартов уже внедрены на практике в России и распространяются на существенную часть работающих в рамках закона трудовых мигрантов.

Придание им универсального характера и распространение на все категории приезжающих на заработки может быть достигнута ратификацией ключевых Конвенций о правах трудовых мигрантов.

Эта окажет в долгосрочной перспективе положительное влияние на экономику России и соседних стран, в первую очередь тех, которые вместе формируют единый Евразийский рынок труда.

Ратификация может стать катализатором общего экономического развития региона и повышения социальной стабильности.

Приведение норм российского законодательства в соответствии с международными стандартами не потребует больших усилий и может быть осуществлено быстро и эффективно.

Распространение положений конвенций на предприятиях посредством включения их в коллективные договоры будет способствовать расширению сферы применения международных стандартов де факто и может быть осуществлено уже в настоящее время.



МОСКВА
2022