

УДК 331.5

НОРМАТИВНЫЙ УРОВЕНЬ СУЩЕСТВОВАНИЯ МОДЕЛИ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ С УЧЕТОМ ВЛИЯНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Раковская В. С., Ионикан Н. В.

ГОУ ВПО «Национальный исследовательский Томский политехнический университет», Томск, Россия (634050, Томск, пр. Ленина, 30), vera.rakovskaya@gmail.com

В статье рассматривается система законодательной деятельности в сфере труда, миграции, социальной политики государства и охраны труда. Выделяются факторы, оказывающие решающее значение на реализацию активной политики в области социально-трудовых и миграционных отношений. Анализируются основные правовые регламенты, регулирующие рынок труда в России, а именно: 1) Конституция Российской Федерации, 2) Трудовой кодекс Российской Федерации, 3) Закон о занятости, 4) Закон о социальном партнерстве, 5) конвенции и рекомендации Международной организации труда. Проводится анализ деятельности Министерства внутренних дел РФ, выделяются недостатки, препятствующие эффективному контролю миграционных процессов.

Ключевые слова: социально-трудовые отношения, миграция, трудовое законодательство, миграционное законодательство, правовое регулирование.

STANDARD LEVEL OF EXISTENCE OF SOCIAL AND LABOR RELATIONSHIPS MODEL WITH THE INCLUSION OF MIGRATION PROSESS EFFECT

Rakovskaya V. S., Ionikan N. V.

National Research Tomsk Polytechnic University, Russia, Tomsk (634050, Tomsk, Lenin avenue, 30), vera.rakovskaya@gmail.com

The paper analyzes a system of legislative activity in the field of labor migration, social policy and health. It was highlighted factors that have a decisive influence on the implementation of an active policy in the field of social and labor relations and immigration. The paper analyzes the main legal regulations governing the labor market in Russia, namely: 1) The Constitution of the Russian Federation, 2) Labour Code of the Russian Federation, 3) Employment Act, 4) Social Partnership, 5) conventions and recommendations of the International Labour Organization. The analysis of the activities of the Ministry of Internal Affairs, highlighted deficiencies that prevent the effective control of migration processes.

Keywords: social and labor relations, immigration, labor law, immigration law, legal regulation.

Нормативно-правовое регулирование труда и миграции являются наиболее острой проблемой современной реформируемой экономики России. Трудовое законодательство представляет собой единственную отрасль законодательства, способную воздействовать непосредственно на основную производительную силу, то есть людей, которые являются носителями рабочей силы, а также защищать их от безработицы. Актуальность правового регулирования социально-трудовых отношений обусловлена тем, что в основном они направлены на повышение эффективности и совершенствование инструментов трудового права, содержащихся в источниках правового регулирования отношений, составляющих предмет отрасли российского трудового права.

Для регулирования и управления социально-трудовыми отношениями государство создает систему нормотворческой и законодательной деятельности, которая охватывает

вопросы занятости, социальную политику, условия и охрану труда, миграционную и демографическую политику.

Государство проводит пассивную или активную политику на рынке труда. В случае проведения пассивной политики предполагается ответственность государства за положение, как работников, так и работодателей на рынке труда. В этом случае всем участникам рынка труда предоставляются определенные гарантии государством, такие как: сохранение рабочих мест, выплата заработной платы, пособий, социальное страхование, пенсия; а работодателям предоставляется сырье и материалы, устойчивые цены, целевое финансирование, спрос на запланированный объем выпускаемой продукции [5].

Эти гарантии позволяют контрагентам рынка быть уверенными в получении социальной защиты при любых рыночных переворотах. Однако использование вышеизложенного подхода в достойной мере не всегда возможно, чаще всего в отношении работодателей. Поэтому пассивная политика государства на рынке труда может включать в подобных условиях такие меры, как установление размера пособия по безработице, организацию системы предоставления этих пособий, регистрацию людей, находящихся в поиске работы, осуществление неденежных форм поддержки безработных и их семей.

Факторы, оказывающие решающее значение на реализацию активной политики, можно разделить на 3 группы: международные трудовые нормы, которые устанавливают следующие права: свободно избранную занятость, свободу объединения, равенство возможностей и обращения; сформировавшийся тип социально-трудовых отношений, так как любая политика более успешна при наличии поддержки и признания предпринимателей, занятых и безработных; разнообразие условий, характерных для отдельных регионов и различных стран.

В настоящее время основными правовыми регламентами, регулирующими рынок труда в России, являются: 1) Конституция Российской Федерации, 2) Трудовой кодекс Российской Федерации, 3) Закон о занятости, 4) Закон о социальном партнерстве, 5) конвенции и рекомендации Международной организации труда.

Конституция РФ определяет, что труд должен быть свободен, каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Принудительный труд запрещен (ст. 37). Согласно ст. 7 государство обязуется гарантировать гражданам наиболее эффективное осуществление указанных прав, являясь социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Конституции закреплены основные нормы, обеспечивающие важные конституционные права человека и гражданина в сфере миграции: право каждого, кто законно находится на территории РФ, на

свободное передвижение; выбор места пребывания и жительства в пределах РФ; право на свободный выезд из страны и беспрепятственный въезд в РФ (ст. 27) [3].

Копенгагская декларация о социальном развитии (Россия подписала декларацию в марте 1995 г.) гласит: «Мы обязуемся способствовать достижению цели полной занятости в качестве одного из основных приоритетов экономической и социальной политики и создавать для всех мужчин и женщин надежные и устойчивые возможности зарабатывать себе на жизнь посредством свободно избранного производительного труда и работы» [6].

Федеральный закон «О занятости населения в Российской Федерации» устанавливает: право граждан на выбор места работы, на консультацию, профессиональную ориентацию, профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации и получение информации в органах службы занятости, на профессиональную деятельность за пределами территории РФ, на обжалование действий органов службы занятости и их должностных лиц [4].

Созданная в 1991 году Федеральная служба занятости обеспечивает потенциальных работников необходимой информацией, касающейся возможности получения работы, требований, предъявляемых работодателем к кандидатам на данное вакантное место, помогает в выборе работы. Кроме того, служба занятости оказывает необходимую поддержку и работодателям, предоставляя им необходимую информацию и способствуя подбору нужных специалистов.

Закон «О занятости населения в Российской Федерации» также постулирует экономические, правовые и организационные основы государственной политики в сфере содействия занятости населения, в том числе гарантии, выдвигаемые государством, на реализацию конституционных прав граждан РФ на труд и социальную защиту от безработицы.

Объектом регулирования данного закона является не сама занятость, а скорее регистрируемая часть безработицы, а основными субъектами – так называемыми пользователями закона – выступают органы службы занятости. Остальные субъекты – работодатели, администрация, профсоюзы – только обозначены в законе. Основная цель, которую преследует закон о занятости граждан – это социальная защита безработных, и только потом уже обеспечение их занятости. Например, в действующем законодательстве нормы, которые регулировали бы спрос на труд, практически отсутствуют, не считая официального обязательства работодателей передавать вакансии в службы занятости [2].

Анализируя структуру и содержание Закона «О занятости населения РФ», можно прийти к выводу, что значительная его часть отводится освещению вопросов гарантий социальной поддержки граждан, не имеющих работу. Но принципы нормативного

регулирования рынка труда недостаточно систематизированы, а основополагающие права граждан – не конкретизированы.

Основные принципы правового регулирования в сфере трудовых отношений практически не имеют закрепления в действующем трудовом кодексе РФ. В соответствии со ст. 11 ТК РФ на территории РФ правила, установленные этим кодексом, распространяются и на трудовые отношения иностранных граждан, лиц без гражданства, организаций, созданных или учрежденных ими, либо с их участием, работников международных организаций и иностранных юридических лиц, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором РФ. Таким образом, правовое регулирование трудоустройства представляется как перечисление гарантий реализации права на труд, гарантий при оформлении на работу и на запрещение необоснованных отказов [7].

Можно считать, что Трудовым кодексом не создаются предпосылки для формирования рынка труда на современном этапе и четко не прописываются обязанности субъектов этого рынка. Фактически в нем не освещены механизмы, которые обеспечивали бы реализацию «возможных» прав работников при решении острых вопросов коллективных договоров и тарифных соглашений.

Россия закрепляет нормы международно-правового регулирования труда в законодательстве. Советским Союзом было ратифицировано 50 Конвенций Международной организации труда, из них Россией, как правопреемником СССР, принято к исполнению 43 Конвенции МОТ [1].

Объем ратифицированных Конвенций МОТ характеризует степень трудового законодательства, цивилизованности, демократичности и контроля социально-трудовых отношений в стране. Для сравнения можно привести количество ратифицированных парламентами государств-членов МОТ Конвенций МОТ: Испания – 116, Франция – 110, Италия – 101, Норвегия – 92, Уругвай – 83, Бельгия – 82, Болгария – 80.

Можно предположить, что тенденция развития в направлении мировых стандартов есть движение в сторону социального партнерства, предполагающего переход «от конфликтного соперничества к конфликтному сотрудничеству».

В условиях перехода к рыночной экономике в России формировалась правовая база социального партнерства. Она начала складываться с выходом Указа Президента РФ от 15.11.1991 г. «О социальном партнерстве и разрешении трудовых споров (конфликтов)». Затем появился Указ Президента РФ от 20.02.1992 г. «О создании Российской трехсторонней комиссии по урегулированию социально-трудовых отношений» и постановление Правительства РФ об утверждении Положения о Российской трехсторонней комиссии. Особое значение для становления системы социального партнерства в России имеет закон

РФ «О коллективных договорах и соглашениях», принятый 11 марта 1992 г. с последующими дополнениями и изменениями, внесенными Государственной Думой 24 ноября 1995 г. А также Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. «О порядке разрешения коллективных трудовых споров». В январе 1996 г. был принят Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности». В мае 1999 г. был принят ФЗ «О российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений». Сегодня правовая база социального партнерства закреплена в Трудовом кодексе РФ, вступившем в силу в феврале 2002 г.

В настоящее время активно формируется новая сфера нормативно-правового регулирования в РФ – сфера миграционных отношений. В соответствии с этим принято значительное количество правовых актов, которые призваны регулировать данную сферу правоотношений, однако это пока не позволяет адаптировать имеющийся качественный состав и структуру миграционных потоков к стратегическим государственным потребностям. До сих пор проявляется спонтанный, иногда даже неуправляемый характер миграции, которая несет отрицательный эффект на экономические, социальные, демографические, этнокультурные и другие процессы как в целом по стране, так и в отдельных ее регионах.

В значительной мере подобная ситуация обусловлена недостаточностью имеющейся нормативной правовой базы по степени регулирования отношений в сфере миграции, которая не успевает за скоростью развития миграционных процессов на территории России. Помимо этого, назревшие потребности правоприменительной практики находят ответа в законодательной основе регулирования процессов миграции, для которой характерно значительное отставание от накопившегося опыта правового регулирования зарубежных стран и неполное соответствие международным стандартам.

Также основой законодательного регулирования сегодня также являются общие нормы о праве человека на труд, которые закреплены в главных международных и национальных актах о правах человека (Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. и т. д., ст. 37 и ст. 62 Конституции РФ). Данные акты отражают провозглашение национального режима иностранных граждан в сфере трудоустройства, исключая изъятия, установленных законами и международными договорами РФ. Говоря о трудоустройстве, необходимо отметить, что приоритет здесь имеют граждане РФ, беженцы и лица, получившие политическое убежище в РФ, иностранцы, постоянно проживающие в РФ. Что касается иностранных граждан, то их трудоустройство напрямую зависит не только от наличия вакансий, но в значительной степени и от целей пребывания на территории РФ. Помимо

этого, доступ иностранцев к ряду должностей, таких как судьи, работники прокуратуры, капитаны российских воздушных и морских судов, по понятным причинам ограничен. Для замещения вакансий иностранными работниками применим разрешительный порядок, подразумевающий выдачу разрешений миграционной службой. Иностранцы и иностранное юридическое лицо могут на общих основаниях быть работодателями и выполнять все соответствующие обязанности.

На 69-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 18.12.1990 г. была принята «Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей» – своеобразная «конституция» международного трудового права. Данная конвенция не только закладывает публично-правовые основы, которые неотделимо связаны с вопросами МЧП о труде, но и содержит наиболее полный перечень дефиниций, представляющих закономерный интерес для должной унификации.

Отсутствие четкой концептуальной основы государственной политики в области миграции приводит к хаотичности развития законодательства в этой сфере. В одобренной распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации вопросы совершенствования миграционного законодательства рассматриваются в общем виде, без указания конкретных этапов и сроков реализации законодательной программы. Закрепление основных принципов и приоритетов политики в области миграции, обеспечивающих права личности и соответствующих интересам государства, является необходимым. Это помогло бы целенаправленному определению развития законодательства в области миграционной ситуации.

Непосредственной разработкой и реализацией миграционной политики на постоянной основе занимаются Министерство внутренних дел РФ, Федеральная миграционная служба, Министерство здравоохранения и социального развития РФ, Федеральная служба по труду и занятости (Роструд).

Функционирование ФМС России и МВД РФ в области функционирования миграционной политики в основном делает акцент на практической деятельности в сфере контроля и надзора над пребыванием на территории РФ лиц без гражданства и иностранных граждан. Можно выделить существенные недостатки, не позволяющие МВД России эффективно контролировать миграционные процессы:

1. направленность министерства на правоохранительную деятельность;
2. ограниченный набор инструментов, способных воздействовать на миграционные процессы;

3. отсутствие специализированного структурного подразделения, отвечающего за фактическую выработку миграционной политики.

При этом реформа МВД РФ, проводимая в настоящее время, не предусматривает существенных изменений регулирования миграционных отношений Министерством. Так, в новой редакции Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации в структуре МВД не образовано подразделение, уполномоченное осуществлять выработку миграционной политики РФ, сохранены контрольные полномочия по отношению к ФМС России.

Деятельность МВД и ФМС можно охарактеризовать как целенаправленную, организующую исполнительно-распорядительную деятельность, заключающуюся в контроле соблюдения правил въезда и нахождения на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства. Но несмотря на это, перечень функций МВД РФ не предоставляет больших возможностей выработки миграционной политики в России.

Разграничение полномочий между названными органами осложнено тем, что МВД и ФМС России относятся к федеральным органам исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Президент РФ, а руководство деятельностью Минздравсоцразвития и Роструда осуществляет Правительство РФ. Этот факт отрицательно отражается на системе государственного управления миграцией, значительно затрудняя формирование и реализацию государственной миграционной политики.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что трудовое право в РФ развивается, ориентируясь на мировые стандарты. Можно говорить о демократизации трудового законодательства в части, касающейся механизма установления, изменения и прекращения трудовых отношений, условий оплаты труда с участием трудовых коллективов, разрешения индивидуальных и трудовых споров и иных вопросов труда. Российское законодательство в области трудоустройства постулирует модель социально-трудовых отношений, для которой характерны такие принципы как: пассивная государственная политика на рынке труда, система социального партнерства между равными субъектами социально-трудовых отношений и стремление к уравниванию интересов различных социальных групп.

На современном этапе российское законодательство в сфере миграции насчитывает более десяти федеральных законов, более ста действующих указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, нормативных актов различных министерств и ведомств, а также несколько десятков межгосударственных и межправительственных соглашений. Такое многообразие выдвигает на первый план задачу систематизации нормативного правового материала в области миграции. При этом его необходимо привести к структурному единообразию, отследить внутреннюю

согласованность различных норм, а также осуществить мониторинг возможных пробелов и противоречий между федеральным и региональным законодательством и общепризнанными принципами и нормами международного права.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ (Влияние миграции на систему социально-трудовых отношений), проект № 11-32-00305а2.

Список литературы

1. Иванов С. А. Применение конвенций МОТ в России в переходный период. Некоторые проблемы // Государство и право. – 1994. – № 8–9.
2. Каргалова М. В. Занятость как высший приоритет социальной политики XX века // Труд за рубежом. – 2003. – № 1.
3. Конституция Российской Федерации. – М.: Гросс-Медия, 2009. – 32 с.
4. О занятости населения в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон РФ в ред. от 25.12.2008г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М., 2009. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
5. Раковская В. С. Система социально-трудовых отношений: модельное представление, мониторинг функционирования: Дис. ... канд. экон. наук. – Томск, 2009. – 198 с.
6. Социальная политика: Учебник/ Под общ. ред. Н. А. Волгина. – М.: Изд-во «Экзамен», 2002. – 54 с.
7. Трудовой кодекс Российской Федерации. – М.: Юрайт-М, 2002. – 168 с.

Рецензенты:

Нехода Е. В., доктор экономических наук, профессор кафедры системного менеджмента и экономики предпринимательства, ФГБОУ ВПО «Национальный исследовательский Томский государственный университет», г. Томск.

Барышева Г. А., доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономики, ФГБОУ ВПО «Национальный исследовательский Томский политехнический университет», г. Томск.