

**РОССИЙСКИЙ**  
**ЮРИДИЧЕСКИЙ**  
**ЖУРНАЛ**

**4/97**

власти округа, на территории округа, не включенной в их территорию?

В определении Конституционного Суда от 17 июля 1996 г. особое внимание уделено соблюдению интересов населения при решении вопроса об отношениях края, области и автономного округа. Референдумы по этой проблеме в соответствующих субъектах федерации не проводились, а данные социологических исследований (например, по Тюменской области и входящим в ее состав автономным округам) имеются. Из отчетов Центра стратегии регионального развития Тюменской области по проведенным социологическим исследованиям в феврале и декабре 1996 г. явствует, что за выход автономных округов из состава Тюменской области высказались лишь 12% опрошенных в целом по области, в том числе 2,7% по югу области, 21,4% по Ханты-Мансийскому округу и 15,3% по Ямало-Ненецкому округу. Сторонники ликвидации автономных округов составили 16,7% в целом по области, 22,2% — по югу области, 17,6% по Ямало-Ненецкому округу и 10,6% — по Ханты-Мансийскому округу. За оставление автономных округов в составе области с разграничением между ними полномочий высказались 51,2% опрошенных в целом по области, в том числе 47,3% в Ямало-Ненецком и 48,7% в Ханты-Мансийском автономном округе.

Более чем за трехлетний период отношения автономных округов с краем, областью даже при отсутствии федерального законодательства, регулирующего взаимосвязи между ними, и наличии политических противоречий фактически доказали, что автономный округ, являясь субъектом федерации, входит в состав другого субъекта федерации — края или области, сохраняя при этом свою самостоятельность, и обе стороны соблюдают конституционно закрепленный принцип равноправия субъектов федерации. Принятие федерального закона об основах отношений края, области и автономного округа, закрепляющего положение о том, что территория края, области включает в себя территорию автономного округа, что население округа участвует в выборах органов власти края, области, обеспечит определенность статуса автономного округа, края, области и одновременно устойчивость государственного устройства Российской Федерации в целом.

## **МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ**

Р. Ш. ДАВЛЕТГИЛЬДЕЕВ \*

### **К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОНЯТИЯ «ВНЕШНЯЯ ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ» В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ**

Необходимость вступления Российской Федерации в международный трудовой обмен<sup>1</sup> обусловлена проводимыми в нашей стране реформами в политической и экономической сферах и прежде всего обеспечением реализации принятых на себя государством международных обязательств в области прав человека и основных свобод.

Применительно к процессу международного трудового обмена имеются в виду такие основные права, которые должны быть закреплены государствами во внутреннем законодательстве и обеспечены гарантиями их реализации: право человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну (ст. 13 Всеобщей декларации о правах человека, ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах), право на труд, свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда, на такой жизненный уровень, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния человека и его семьи (ст. 23, 25 Всеобщей декларации прав человека, ст. 6, 7, 11 Международного пакта о социальных, экономических и культурных правах).

\* Ассистент Казанского государственного университета.

<sup>1</sup> Термины «международный рынок труда» и «международный трудовой обмен» используются в настоящей статье как синонимы.

Выделим некоторые главные преимущества в сфере международного перемещения трудовых ресурсов для отечественных участников данного процесса. Для граждан Российской Федерации это прежде всего приобретение и реализация права на беспрепятственное передвижение вне территориальных границ государства в целях поиска оптимальных условий приложения своего труда, включающих в себя достойные условия жизни. Привлечение и использование иностранной рабочей силы позволяет предпринимателям осуществить более эффективное размещение денежных средств, а также оптимизировать порядок распределения трудовых ресурсов. В мировой практике есть множество способов достижения подобных результатов, но в уже существующей практике российских юридических лиц сложилось два основных варианта. Первый основан на том, что искомый результат достигается за счет приглашения неквалифицированной рабочей силы из стран Юго-Восточной Азии и стран — участниц СНГ для их использования на производствах с тяжелыми и вредными условиями труда. Второй вариант предполагает набор квалифицированных иностранных специалистов в качестве управленческого персонала совместных предприятий.

В РФ правовое регулирование процессов международного трудового обмена находится сегодня в стадии зарождения, но тем более важно знать уже действующие правила, а также видеть закономерности, лежащие в основе воздействия права на общественные отношения.

При анализе мы ориентируемся на международные договоры, участницей которых является Российская Федерация, включая универсальные договоры, конвенции Международной организации труда, соглашения в рамках СНГ, и на двусторонние соглашения по вопросам труда и социального обеспечения, на международно-правовые акты, которые в ближайшее время, очевидно, будут признаны нашим государством в качестве обязательных, а также на те нормы международного права, которые рассматриваются в качестве общепризнанных. К числу последних относятся принципы международного права, закрепленные в Уставе ООН, Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, от 24 октября 1970 г., Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г. и некоторых других документах.

В отечественной правовой науке советского периода проблема правового оформления участия государства в международном рынке труда не была так актуальна, как в последнее время, по причинам идеологического свойства: принцип мирного сосуществования, доминирующий в советской доктрине международного права, не допускал возможности свободного передвижения граждан государств, принадлежащих к разным системам, в поисках лучших условий труда, ибо «делался упор на борьбу между государствами двух систем, а не на сотрудничество»<sup>2</sup>. Однако в то же время активно и плодотворно развивалось правовое сотрудничество в сфере международной производственной и научно-технической кооперации между странами, входившими в Совет Экономической Взаимопомощи, и некоторыми другими государствами «социалистической ориентации». В рамках этого «блокового» сотрудничества сформировался специальный правовой массив, получивший в юридической литературе название «право социалистической интеграции»<sup>3</sup>. Отношения в области труда и социального обеспечения специалистов, направляемых для выполнения определенных работ в рамках производственной кооперации за границу, регулировались нормами дву- и многосторонних соглашений и национальным законодательством стран — членов СЭВ.

При изучении проблем участия России в международном рынке труда мы обязательно должны учитывать имевшийся опыт правового регулирования труда и социального обеспечения иностранных граждан. В то же время правовое оформление участия России в международном трудовом обмене основано на отличных от права социалистической интеграции целях и принципах, соответствующих новой экономической политике государства. Основной формой правового регулирования труда в условиях производственной и научно-технической кооперации являлось планируемое государством командирование за границу специалистов, работающих на государственных предприятиях. То же правило распространялось и на советских граждан, направляемых за рубеж для оказания технической помощи, и на иностранных работников, прибывавших в СССР для ознакомления с производственным опытом или для производственно-технического обучения.

<sup>2</sup> Международное право: Учеб. / Под ред. Г. И. Тункина. М., 1994. С. 109.

<sup>3</sup> Международная научно-техническая и производственная кооперация (правовые аспекты) / Под ред. М. М. Богуславского. М., 1982.

Что касается нынешней ситуации, то правовое регулирование отношений, связанных с международным трудовым обменом, должно основываться на принципах международного гуманитарного права и обеспечивать признание и соблюдение прав человека и гражданина на свободный выбор страны пребывания и места работы, а также на возвращение на родину; равенство трудовых прав мигрантов с правами граждан принимающей страны; равенство основных гражданских, трудовых и социальных прав российских граждан вне зависимости от того, в какой стране протекает их профессиональная деятельность.

Важнейшие законодательные акты, устанавливающие принципы правового регулирования международного трудового обмена на территории России, — Конституция РФ, Федеральный закон о порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию от 15 августа 1996 г., а также Закон РСФСР о занятости населения в РСФСР от 19 апреля 1991 г. (в ред. от 22 марта 1996 г.). Положения указанных актов в целом соответствуют международным стандартам. Выделим ряд особенностей регулирования отношений в сфере международного трудового обмена. Во-первых, действующие здесь нормы содержатся в разных отраслях (конституционном, административном, трудовом, гражданском праве, праве социального обеспечения и т. д.), а также в разных правовых системах, что означает присутствие таких норм и в международном праве. Комплексный характер нормативного материала свидетельствует о сложности изучаемого явления. Во-вторых, нормативные положения в основном сгруппированы по отдельным направлениям трудовой миграции, достаточно изолированы друг от друга и самостоятельны. В-третьих, Российская Федерация стремится к учету действующих международно-правовых норм и принципов в этой области.

В нормативных актах не используются категории «международный трудовой обмен» или «международный рынок труда». Их функции в национальном праве выполняет термин «внешняя трудовая миграция», который пока не нашел широкого нормативного закрепления и определения. Этот термин с 1992 г. стал применяться в нормативных актах, устанавливающих компетенцию государственных органов, уполномоченных на разработку и реализацию мер в области внешней трудовой миграции, а также в актах програм-

мною и технического характера<sup>4</sup>. Так, в п. 5 Положения о Федеральной миграционной службе России определяется общее содержание термина «внешняя трудовая миграция»: «это вопросы трудовой миграции российских граждан за границу и иностранных граждан в Россию. Точный смысл термина с таким содержанием выяснить не удастся, ибо остается нераскрытым понятие «трудовая миграция».

Попытка определить этот термин была сделана в Федеральной миграционной программе (далее — Программа), утвержденной указом Президента РФ от 9 августа 1994 г.<sup>5</sup> Этот акт не носит нормативного характера, однако в нем формулируются цели, задачи и принципы миграционной политики, а также указаны правовые средства по их обеспечению и реализации. Мы полагаем, что приведение в данной работе определений, изложенных в Программе, обоснованно, поскольку они могут найти последующее закрепление в нормативных источниках.

Разработчики Программы прежде всего дают характеристику родовому понятию «миграция», под которым они понимают совокупность территориальных перемещений населения, сопровождающихся изменением места жительства, а затем, используя критерии причины, типов и видов миграции, классифицируют ее на так называемые миграционные потоки. Внешняя трудовая миграция выступает в этой классификации как добровольная по причинам, внешняя по типу и возвратная по виду.

Несомненно, важный элемент в определении целей миграции — ее субъект. Субъектами внешней трудовой миграции признаются лица, которые занимались, занимаются или будут заниматься оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданами которого они не являются. В Программе субъекты внешней трудовой миграции названы «трудящиеся-мигранты», а приведенное определение повторяет определение трудя-

<sup>4</sup> См., например: Положение о Федеральной миграционной службе России. Утв. постановлением Правительства РФ от 1 марта 1993 г. (в ред. от 29 марта 1994 г.) // Собр. актов Президента РФ и Правительства РФ. 1993. № 10; 1994. № 14; Постановление Совета Министров — Правительства РФ от 4 ноября 1993 г. «Об органе, обеспечивающем осуществление международных договоров Российской Федерации по вопросам внешней трудовой миграции» // Собр. актов Президента РФ и Правительства РФ. 1993. № 46. Ст. 4453; Постановление Госкомстата России от 31 мая 1996. «Об утверждении форм федерального государственного статистического наблюдения за внешней трудовой миграцией и указаний по их заполнению» // Информационная правовая система «Кодекс».

<sup>5</sup> СЗ РФ. 1994. № 18.

щихся-мигрантов, которое было дано в ст. 2 Конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. Конвенция до сих пор не ратифицирована Россией, но сам факт предварительной адаптации ее положений к российской политической и юридической терминологии наводит на мысль, что в скором будущем Россия может принять на себя обязательства по этой конвенции. Внешняя трудовая миграция, характеризующаяся в Программе как миграционный поток, имеет в своем «течении» два основных направления, которые определяют и ее содержание: во-первых, выезд российских граждан за границу в целях трудоустройства на определенный срок; во-вторых, приток в Россию иностранной рабочей силы. Правовое регулирование указанных направлений должно основываться на целях, задачах и принципах, которые сформулированы в Программе.

Общие цели миграционной политики: а) преодоление последствий стихийно развивающихся процессов миграции; б) создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов.

Для эффективной реализации названных целей Программа содержит перечень задач, в которых определены приоритеты государственной политики в области внешней трудовой миграции. К таким задачам относятся обеспечение защиты прав российских трудящихся-мигрантов, улучшение ситуации на внутреннем рынке труда за счет трудоустройства российских граждан за границей, а также надежная защита российского рынка труда от неконтролируемого притока иностранной рабочей силы. Специфическая задача государственной политики — обеспечение поступления валютных средств за счет их переводов от трудящихся-мигрантов и эффективное использование этих средств.

Из приведенных задач видно, что в Российском государстве делается акцент на охрану прежде всего прав собственных граждан при устройстве на работу за рубежом, осуществляемую через лицензирование деятельности организаций, специализирующихся на международном трудовом обмене. В отношении же иностранных трудящихся устанавливаются меры ограничительного характера, выражающиеся в системе квотирования привлекаемой иностранной рабочей силы.

Таким образом, Программа характеризует основные параметры содержания термина. На их основе можно дать общее определение *процесса внешней трудовой миграции как совокупности территориальных перемещений граждан, сопровождающихся временным изменением места жительства*

*и осуществляемых на добровольной основе с целью занятия оплачиваемой деятельностью в иностранном государстве.* Это определение позволяет выделить ряд признаков, присущих внешней трудовой миграции.

1. Внешний и добровольный характер территориального перемещения, основанный на п. 2 ст. 27 Конституции РФ: «Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию». Содержание конституционной нормы соответствует общепризнанным нормам и стандартам международного гуманитарного права, закрепленным в универсальных актах международного права и в документах конференций по человеческому измерению ОБСЕ. Порядок выезда из Российской Федерации и въезда в нее установлен федеральным законом и рядом других актов. Данный признак конкретизируется в зависимости от категории субъектов внешней трудовой миграции, к которым могут быть отнесены российские граждане и иностранные граждане.

2. Временный характер изменения места жительства. В Программе этот признак передается через характеристику возвратности в процессе внешней трудовой миграции и служит основным отличием трудовой миграции от сходных правовых явлений — иммиграции и эмиграции. Последние категории, определяя направление перемещений физических лиц, как правило, предполагают изменение постоянного места жительства<sup>6</sup>. Законодатель РФ путем установления критерия временности при привлечении иностранных трудящихся или при трудоустройстве российских граждан за рубежом стремится достичь двух результатов: во-первых, сократить основания для неограниченного притока иностранных граждан в страну из-за предполагаемой угрозы политической, экономической, демографической, эпидемиологической безопасности; во-вторых, государственная политика направлена на сохранение научного и интеллектуального потенциала страны, на предотвращение «утечки умов».

3. Занятие оплачиваемой деятельностью. Данный признак обозначает цель территориального перемещения и допускает широкую трактовку форм занятия такой деятельностью. В Международной конвенции о защите прав всех

<sup>6</sup> Дипломатический словарь: В 3 т. М., 1985. Т. 1. С. 396; Т. 3. С. 603; Словарь международного права / Под ред. С. Б. Бацанова, Г. К. Ефимова, В. И. Кузнецова и др. М., 1986. С. 99—100, 418—419.

трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г. в занятие оплачиваемой деятельностью включается как работа по найму, так и вознаграждаемая деятельность, отличная от работы по найму, осуществляемая трудящимся, как правило, самостоятельно или совместно с членами своей семьи<sup>7</sup>. В последнюю категорию в законодательствах различных государств включается работа на основании гражданско-правовых договоров подряда, в том числе в качестве домашних работников, врачей, артистов и др. В зависимости от конкретной формы занятия оплачиваемой деятельностью устанавливаются порядок въезда иностранных граждан в ту или иную страну и условия пребывания на территории иностранного государства. В основание возникновения трудовых отношений (отношений работы по найму) могут быть положены различные юридические акты. К их числу относятся:

а) индивидуальные трудовые договоры, заключаемые непосредственно с иностранным работодателем;

б) индивидуальные трудовые договоры с местным нанимателем, предполагающие командирование трудящихся для выполнения определенных работ в другое государство, чаще всего строительных, монтажных работ в рамках реализации договоров подряда между предприятиями;

в) индивидуальные или коллективные контракты с группой трудящихся, заключаемые специализированными бюро по трудоустройству или государственными службами занятости для выполнения определенных работ за рубежом.

Для полного рассмотрения понятия «внешняя трудовая миграция» необходимо определить круг субъектов, на которых распространяется действие правовых актов в этой области. Категория субъекта в данном случае играет очень важную роль, будучи критерием эффективности государственной миграционной политики и правового регулирования в области трудовой миграции, поскольку одна из целей миграционной политики — создание условий для беспрепятственной реализации прав трудящихся-мигрантов. И именно здесь кроются противоречия в подходах зарубежных национальных правовых систем и международного права. Не является исключением из правила и российская правовая система.

Существует несколько классификаций субъектов, подпадающих под действие правовых актов о внешней трудовой миграции. В качестве критериев классификации предлага-

ются те или иные юридические факты, формы занятия оплачиваемой деятельностью, а также другие характеристики трудящихся (пол, возраст, страна постоянного проживания, профессия и пр.).

Субъектами процесса внешней трудовой миграции законодательство России признает две основные категории граждан, исключая лиц, не имеющих доказательств принадлежности к гражданству какого бы то ни было государства: российских и иностранных граждан. Принадлежность лица к категории граждан Российской Федерации устанавливается в соответствии с Законом РФ о гражданстве Российской Федерации. В принципе любой трудоспособный гражданин вправе искать место приложения своего труда за рубежом, и его возможность трудоустройства должна зависеть от собственной воли и требований, предъявляемых в иностранном государстве. Ограничения могут относиться к праву гражданина на выезд из России в случае, если затронуты интересы безопасности государства (в частности, если гражданин является носителем государственной тайны).

Иностранные граждане становятся участниками внешней трудовой миграции в случае, когда они получают разрешение на въезд с целью работы по найму, а также для работы в рамках реализации договоров подряда между предприятиями двух или более государств. Позитивное право пока не выработало наименования для этих категорий, тем не менее в документах технического характера используется термин «трудящийся-мигрант»<sup>8</sup>. Пока что сюда отнесены лишь трудящиеся, работающие на основе трудового договора, исключая лиц, работающих в рамках реализации договоров подряда, хотя содержание этого термина, заимствованного (повторим) из Международной конвенции ООН, в оригинале предполагает широкое его понимание. «Наполнение» данного термина будет корректироваться, не исключено, что в эту категорию войдут и те иностранные работники, которые будут выполнять различные функции в рамках гражданско-правовых договоров. Подобное расширение субъектного состава вполне обоснованно и еще раз доказывает, что правовое регулирование процессов внешней трудовой миграции не ограничивается рамками одной отрасли права.

<sup>8</sup> Об утверждении форм федерального государственного статистического наблюдения за внешней трудовой миграцией и указаний по их заполнению: Постановление Госкомстата России от 31 мая 1996 г. // Информационная правовая система «Кодекс».

<sup>7</sup> Международное публичное право: Сб. док. М., 1996. Т. 1. С. 492—515.