

Правовая характеристика и сущность «трудового мигранта» в административном законодательстве Российской Федерации

О.В. Немченко

В статье с системных позиций рассмотрено ключевое понятие «трудовой мигрант» в сфере трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами России, дана правовая характеристика самого термина, анализируется практика применения существующего законодательства. Автор приходит к выводу об общественной значимости института мигрантов и необходимости установления ясности в правовом регулировании данной области трудовых отношений.

Российская Федерация является активным участником миграционных процессов. От российского законодателя поэтому требуется создание адекватной нормативно-правовой базы, сформированной с учетом соответствующих международных норм и правил. В настоящее время внимание законодателей сосредоточено также и на вопросах трудовой миграции, однако большой круг вопросов, связанных с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации, по-прежнему остается за рамками правового регулирования.

Если оперировать общими категориями, то миграция – это перемещение по различным причинам людей через границы тех или иных территориальных образований в целях постоянного или временного изменения ме-

ста жительства. Миграция может различаться по причинам (добровольная, вынужденная и принудительная), по типу (внешняя и внутренняя), по временным критериям (возвратная или безвозвратная). Принято различать также индивидуальную, семейную (перемещение группы родственников для восстановления или сохранения семейных связей) и коллективную (организованное переселение группы лиц) миграцию.

Одним из ключевых понятий, связанных с миграцией, является понятие «мигрант». Но оно до сих пор не разработано ни в международном праве, ни в российской правовой системе. В основе большинства существующих определений лежит понимание мигранта как лица, совершающего определенный вид перемещения. При этом выделяется несколько видов подобного

Немченко Олеся Викторовна – аспирантка Государственного научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты Российской Федерации (НИИ СП). E-mail: 4378182@gmail.com

перемещения: социальное, территориальное, естественное, профессиональное, отраслевое, механическое и иные. Однако следует согласиться с Л.Л. Рыбаковским, что в определениях, в которых миграция приравнивается к различным видам движения населения, смешиваются различные явления: перемещение людей по территории и перемещение людей по образовательным группам, профессиям, отраслям, предприятиям и т.д.¹

Учитывая, что указанное понятие в статье используется применительно к правовому регулированию миграционной сферы и правовому статусу мигранта, интерес прежде всего представляет территориальное (географическое) перемещение населения. Более того, важно не столько само перемещение мигранта, сколько правовые последствия этого перемещения. В Российской Федерации не раз предпринимались попытки закрепить понятие «мигрант» на федеральном уровне. Так, в 2004 г. Государственным советом – Хасэ Республики Адыгея и Законодательным собранием Краснодарского края в Государственную Думу РФ был внесен проект Федерального закона № 37040-3 «О миграции в Российской Федерации». В соответствии со ст. 1 законопроекта под мигрантом предлагалось понимать лицо, совершающее перемещение на новое место проживания (временное или постоянное). Аналогичное определение было закреплено ранее в утвержденной Правительством РФ Федеральной миграционной программе на 1998–2000 гг.²

Однако данный законопроект после прохождения первого чтения в Государственной Думе был отклонен Комитетом по конституционному законодательству и государственному строительству. В заключении Комитета среди оснований принятого решения было указано несоответствие ряда определений (в том числе предложенного понятия «мигрант») российскому и международному законодательству.

На момент внесения законопроекта действовало решение Экономического суда Содружества Независимых Государств от 11 сентября 1996 г. № С-1/14-96 «О толковании понятий «беженец», «мигрант» и «вынужденный переселенец» применительно к Соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам, заключенному 24 сентября 1993 г. в Москве». В своем решении Суд указал, что в соответствии с общим значением понятие «мигрант» означает лиц, осуществляющих пространственные перемещения, вне зависимости от причин перемещений, их длительности и пространственных границ. Такое же определение использовано в постановлении Правительства Москвы от 28 июня 2005 г. № 482-ПП «О Концепции демографического развития города Москвы»³.

Однако следует согласиться с мнением ученых, считающих данное определение чрезмерно широким: «Само понятие «миграция» не поддается определению, если предположить, что пе-

реселение осуществляется «вне зависимости от пространственных границ»⁴. В широком смысле понятие «мигрант», несомненно, включает лиц, осуществляющих любые пространственные перемещения. Но в случае, если указанное понятие принимается с целью определения круга лиц, на которых будет распространяться миграционная политика и которым предполагается предоставить особый правовой статус, определение необходимо сузить за счет введения дополнительных критериев.

Анализируя зарубежный опыт, можно указать три основных критерия, применяемых для определения мигрантов: место рождения, гражданство и место проживания. Реже применяется критерий этнической принадлежности, задаются дополнительные вопросы о цели пребывания, наличии множественности гражданства, основаниях его приобретения, стране рождения родителей. Нередко в качестве критерия определения «мигрант» указывается также на целевой характер перемещения лица. Так, например, Т.Я. Хабриева предлагает признавать мигрантом лицо, которое совершает пространственное перемещение через границы государственных или территориальных образований, связанное с целевым изменением им места жительства (места пребывания) на неопределенный или определенный срок, и получает в результате этого специальный правовой статус.

Кроме того, этот автор отмечает, что потенциально каждый человек может стать субъектом миграционных правоотношений, поскольку он обладает естественным правом на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Однако такие отношения являются правоотношениями общего характера. Они становятся миграционными правоотношениями, если в них появляется элемент миграционного качества, то есть особые права и обязанности человека и соответствующие права и обязанности у органов и учреждений публичной власти, должностных лиц по отношению к нему⁵.

Следует отметить, что имеет значение определение не только понятия «мигрант», но и его отдельных категорий, поскольку миграционная политика не может быть одинаковой для всех видов мигрантов. Дифференцированный подход Российского государства к решению проблем различных категорий мигрантов закреплен, например, в Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р⁶.

В частности, если иметь в виду международных мигрантов, то после пересечения государственной границы они становятся обладателями двойственного правового статуса: сохраняя права и обязанности, принадлежащие им как гражданам определенной страны, они находятся одновременно под юрисдикцией посещаемого государства. Одна из первых рос-

сийских классификаций категорий мигрантов была закреплена на подзаконном уровне в Федеральной миграционной программе, утвержденной Указом Президента РФ от 9 августа 1994 г. № 1668 «О федеральной миграционной программе»⁷.

Но следует сразу оговориться, что в данном акте были классифицированы не мигранты, а «субъекты миграции», под которыми подразумевались различные категории мигрантов, имеющие ряд общих признаков или являющиеся носителями определенных свойств. В соответствии с Указом в миграционном потоке выделялось шесть категорий субъектов миграции: субъекты внешней миграции; субъекты вынужденной миграции; субъекты внутренней социально-экономической миграции; субъекты незаконной миграции; лица, в отношении которых применяются ограничения на право въезда и пребывания в Российской Федерации; субъекты внешней трудовой миграции.

В данной классификации не был выдержан системный подход в определении отдельных категорий мигрантов. В результате одно и то же лицо могло одновременно относиться к различным группам субъектов миграции. Например, трудящийся-мигрант являлся как субъектом внешней трудовой миграции, так и внешней миграции, хотя было бы целесообразным предусмотреть категорию трудящихся-мигрантов в числе субъектов внешней миграции. В этом отношении представляется более верной позиция, изложенная в постановлении Администрации Новосибирской области от 27 октября 1995 г. № 433 «Об областной миграционной программе». Согласно этому документу, внешняя трудовая миграция закреплялась в качестве составной части внешней (международной) миграции.

В числе недостатков классификации, предложенной в Указе Президента РФ от 9 августа 1994 г., можно также назвать чрезмерно узкое понимание категории иммигрантов: первоначально в нее включались только иностранцы, прибывающие или желающие прибыть в Россию в поисках убежища (в том числе беженцы и лица, ходатайствующие о признании их беженцами). По сути, иммигранты отождествлялись с субъектами вынужденной миграции, к числу которых также относились «лица, ищущие убежища на территории России».

Классификация субъектов миграции, приведенная в Указе Президента РФ от 9 августа 1994 г., была положена в основу утвержденной постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. № 1414 Федеральной миграционной программы на 1998–2000 гг.⁸. В данной программе понятие «субъект миграции» было заменено понятием «мигрант». По аналогии были сохранены шесть категорий мигрантов. Категория «субъекты внутренней социально-экономической миграции» была заменена «субъектами внутренней миграции», в число которых были дополнительно включены лица, не имеющие за-

конных оснований для пребывания на территории Российской Федерации и осуществляющие перемещения по ней. Кроме того, был расширен круг лиц, в отношении которых применяются ограничения на право въезда и пребывания в России, а также лиц, попадающих под категорию иммигрантов.

Следует отметить, что в настоящее время применяется множество подходов к определению понятия «иммигрант», но наиболее распространенными являются следующие: лица, рожденные за границей (имеющие обычное место жительства в данной стране, но родившиеся за пределами этой страны) и иностранцы (лица, имеющие место жительства в данной стране, но не являющиеся ее гражданами). Именно второй подход был применен для определения понятия «иммигрант» в тексте Федеральной миграционной программы на 1998–2000 гг. После окончания срока действия программы новые нормативные акты, устанавливающие классификацию мигрантов, не принимались.

Российская Федерация является участником Соглашения о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся мигрантов⁹. В указанном Соглашении впервые на уровне СНГ установлено понятие «трудящийся-мигрант, работник-мигрант»: это лицо, постоянно проживающее на территории стороны выезда, которое на законном основании занимается оплачиваемой деятельностью в стороне трудоустройства». Несмотря на наличие определения, утвержденного в многостороннем Соглашении СНГ, а также на принятые обязательства по защите прав трудящихся-мигрантов, в законодательстве Российской Федерации данный термин не употребляется.

Указанные положения в большей степени касаются внутренней трудовой миграции. Как отмечает Ю.В. Жильцова, к категории трудящихся-мигрантов не относятся российские граждане, постоянно проживающие за рубежом¹⁰. Категория «внешний трудовой мигрант», содержание которой составляют российские граждане, выезжающие за пределы Российской Федерации с целью временного трудоустройства, до конца не разработана в отечественном законодательстве и правовой литературе.

В практической сфере трудового мигранта из России можно характеризовать по возрастному параметру, уровню образования и полу. Данные табл. 1 показывают, что эмигрирует из страны для работы за границу наиболее экономически активное население. Наибольшее количество занимают работники до 30 лет, причем представители мужского пола существенно превышают представителей женщин. Это во многом связано с рисками трудоустройства за рубежом, а также со способностью к адаптации в новых условиях.

По уровню образования преобладают лица с высшим и средним профессиональным обра-

Таблица 1

Распределение численности российских граждан, выехавших на работу за границу, по полу и возрастным группам¹¹

Год	Всего	Мужчины	Женщины	От 16-29 лет	От 30-39 лет	От 40-49 лет	От 50-54 лет	От 55-59 лет	60 лет и более
2000	45760	40044	5716	12419	15450	12646	3945	940	360
2005	60926	50722	10204	20995	16110	16392	5065	2102	262
2008	73130	60899	12231	26646	15867	18621	7727	3364	905

зованием (табл. 2). Это свидетельствует о том, что выезжают за границу наиболее квалифицированные.

Таблица 2

Распределение численности российских граждан, выехавших на работу за границу за период 2007 – 2011 (1-е полугодие) гг., по уровню образования¹²

Год	Всего	Высшее профессиональное	Среднее профессиональное	Среднее (полное) общее	Не имеют среднего (полного) общего образования
2007	69866	25082	27092	17278	414
2008	73130	24607	28668	19551	304
2009	66285	31517	24496	9656	616
2011 (1-е полугодие)	35231	14000	11930	8577	724

Таким образом, среднестатистический портрет российского гражданина, работающего за границей, соответствует молодому человеку до 30 лет, преимущественно мужского пола, имеющему высшее или среднее образование.

По структуре трудоустройства за рубежом российских граждан также можно классифицировать по трем основным группам. Как указано в табл. 3, выявляется тенденция к ежегодному выезду в качестве моряков, студентов в период каникул и сезонных работников.

Таблица 3

Распределение российских граждан, выехавших на работу за период 2007 – 2011 (1-е полугодие) гг., по профессиям¹³

Год	Всего	Работающие на судах под иностранными флагами	Сезонные работники	Студенты в период каникул	Стажеры	Иные
2007	69866	54665	253	11973	263	2712
2008	73130	56320	142	13266	265	3137
2009	66285	52711	107	10120	158	3189
2010	70236	55063	210	12960	433	1570
2011 (1-е полугодие)	35231	28429	69	5965	323	445

По данным ФМС России, другие специалисты распределены по следующим сферам деятельности: сельское хозяйство; охота и лесное хозяйство; рыболовство, рыбоводство; добыча полезных ископаемых; обрабатывающие производства; строительство; оптовая и розничная торговля; ремонт транспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования; связь; финансовая деятельность; операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг; деятельность, связанная с использованием вычислительной техники и информационных технологий; научные исследования и разработки; геологоразведочные, геофизические и геохимические работы в области изучения недр; образование; здравоохранение и предоставление социальных услуг и др.¹⁴

Исходя из вышесказанного, категория «трудовой мигрант» является относительно новым и до конца не разработанным понятием для российского законодательства и теории права. Однако анализ практической сферы выявляет устойчивую востребованность данного института со стороны населения Российской Федерации. Разнообразие субъектов миграционных правоотношений, выезжающих за рубеж с целью трудоустройства, подтверждает разнородность общественных отношений, складывающихся в лицензируемой области. В связи с этим необходима обстоятельная правовая регламентация этих отношений и института «трудовых мигрантов» в целом.

Nemtshenko O.V. Legal Features and Content of "the Labour Migrant" in Russian Administrative Law.

Summary: The article reviews in system the key notion of "the labour migrant" in the sphere of employment abroad. The article contains legal features, content and practical application of the labour migrant's legislation. The author concludes about the public importance of migrant's institution and about the necessity of proper legal regulation in the scope.

Ключевые слова

Трудовой мигрант, критерии определения мигрантов, Федеральная миграционная программа, миграция, субъект миграционных правоотношений, среднестатистический портрет трудового мигранта, моряки, студенты в период каникул, сезонные работники

Keywords

Labour migrant, criteria of the "migrants", The federal migrants program, migration, the subject of migratory legal relationship, average features of a Russian labour migrant, seamen, students in vacation, seasonal employee

Примечания

1. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. Вып. 5: Стадии миграционного процесса. Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2001. С. 13.
2. Постановление Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. № 1414 «О федеральной миграционной программе на 1998-2000 годы». СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5406.
3. Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 40.
4. Хабриева Т.Я., Хамчиев Б.Б., Андриченко Л.В., Васильев В.А., Елеонский В.О., Туляков В.В. Юридический справочник мигранта. М., 2002. С. 5.
5. Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М.: Юридическая фирма «Контракт», 2008. С.11, 81.
6. СЗ РФ. 2003. № 10. Ст. 923.
7. СЗ РФ. 1994. № 18. Ст. 2065.
8. СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5406.
9. Соглашение от 15 апреля 1994 года «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» / СЗ РФ. 1996. № 47. Ст. 5299.
10. Жильцова Ю.В. Правовое регулирование трудовых отношений работников-мигрантов. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.05. Екатеринбург, 2002. С. 34.
11. Шестаков Е. Трудовая миграция и качество рабочей силы: две стороны одной медали // Кадровик. Кадровый менеджмент. 2011. № 7. С. 92-100.
12. Письмо зам.начальника УВТМ ФМС России А.М.Фролова № МС-2/9-11240 от 30.08.2011.
13. Там же.
14. Мониторинг легальной (законной) внешней трудовой миграции за 2006-2007 годы. Общая редакция К.О.Ромодановского. М.: ФМС, 2008. С. 103.