

Д.А. оглы НИЯЗОВ

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРУДА
ТРУДЯЩИХСЯ МИГРАНТОВ НА УНИВЕРСАЛЬНОМ УРОВНЕ**

Раскрываются особенности правовых актов МОТ, которые отличают данные акты от документов других специализированных учреждений ООН и международных договоров в области прав человека, принятых Генеральной Ассамблеей ООН.

Analyse, it is necessary to open in brief at first features of legal acts of ILO, which distinguish the given acts from documents of other specialised institutions of the United Nations and the international contracts in human rights sphere accepted by the United Nations General Assembly.

Согласно Уставу МОТ эта Организация была создана в целях урегулирования взаимоотношений «работодатель-трудящийся», улучшения социального положения трудящихся, в том числе трудящихся-мигрантов. С самого начала деятельность МОТ была сконцентрирована на трех основных направлениях: нормотворческом, информационном и оказании правовой помощи развивающимся странам.

Начиная с основания МОТ в 1919 г. было установлено, что ее высший орган – Генеральная Конференция – будет принимать решения в форме проектов международно-правовых актов: конвенции и рекомендации по вопросам условий труда и социального положения трудящихся. До настоящего времени МОТ приняла около 400 конвенций и рекомендаций.

После Первой мировой войны стало развиваться четвертое направление, связанное с контрольными функциями Организации, которые и обусловили отличительные особенности принимаемых конвенций и рекомендаций. Это проявляется в том, что в рамках МОТ создана система развернутого международного контроля. Специфическая черта данного контроля – тесное сотрудничество МОТ с государствами-членами МОТ, независимо от участия в той или иной конвенции и исполнения той или иной рекомендации.

Если первые три направления достаточно исследованы зарубежными авторами¹, то четвертое направление заслуживает особого внимания и исследования. Схематично этот механизм заключается в следующем: по запросу Административного совета Генеральному директору МОТ правительствами государств представляются доклады о состоянии их законодательства и практики по вопросам, урегулированным в каждой новой конвенции, разработанной и принятой МОТ. Если конвенция уже ратифицирована и вступила в силу, то ежегодно государствами представляются доклады о принятых ими мерах во исполнение положений данной конвенции. Контроль за исполнением ратифицированных конвенций осуществляют Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций Административного Совета и Комитет Конференции по применению конвенций и рекомендаций. Данные органы на основе анализа полученных документов формулируют конкретные замечания, выводы или заключения (а не общие рекомендации, как это имеет место в большинстве других специализированных учреждений ООН) по вопросу о соответствии национального законодательства положениям конвенций. Эти особенности контрольного механизма распространяются как на все конвенции и рекомендации МОТ, касающиеся трудовых отношений вообще, так и на конвенции и рекомендации в области трудовой миграции.

Приступая к анализу международно-правового регулирования труда трудящихся-мигрантов, следует отметить, что МОТ в области миграции рабочей силы был принят ряд международно-правовых актов, среди которых необходимо особо выделить: Конвенцию № 97 о трудящихся-мигрантах 1949 г.; Конвенцию № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г.; Рекомендацию № 86 о трудящихся-мигрантах 1949г.; Рекомендацию № 122 о политике в области занятости 1964 г.; Рекомендацию № 169 о политике в области занятости (дополнительные положения) 1984 г. Важнейшей из вышеперечисленных документов является Конвенция № 97, принятая 1949 г. на XXXII сессии Генеральной Конференции МОТ, которая, по сути, является пересмотренной Конвенцией о трудящихся-мигрантах 1939 г., принятой на XXV-й сессии Генеральной Конференции МОТ². Конвенция № 97 вступила в силу 22 января 1952 г. Ее ратифицировали 38 стран, включая Алжир, Багамские острова, Барбадос, Бельгию, Бразилию, Великобританию, ФРГ, Гренаду, Израиль, Италию, Камерун, Кипр, Кубу, Кению, Эквадор, Ямайку и др. К числу государств, не участвующих в Конвенции, относятся Российская Федерация, США, Канада и др. Основной целью Конвенции № 97 является регламентация условий, обеспечивающих законную миграцию трудящихся и равенство об-

ращения в определенных сферах наравне с гражданами того или иного государства. Конвенция распространяется на трудящихся-мигрантов. Она не применяется пограничным работникам, морякам, лицам, въехавшим в страну на короткий срок, к лицам свободной профессии и артистам.

Прежде всего Конвенция содержит ряд положений, касающихся, всей сферы миграции, включая определенные понятия «трудящийся-мигрант», распространение информации в области трудовой миграции, которую государства обязаны сообщать друг другу, а также предоставление бесплатных услуг и информации в помощь самим трудящимся-мигрантам. Согласно данной Конвенции государства обязуются принимать в пределах своей территории соответствующие меры против всякой вводящей в заблуждение пропаганды по вопросам эмиграции и иммиграции и в этих целях действовать совместно с другими заинтересованными государствами. Необходимые меры должны приниматься и для облегчения приема трудящихся-мигрантов, их отъезда и переезда.

Другой ряд положений Конвенции относится к равенству обращения. Каждое государство, для которого настоящая Конвенция находится в силе, обязуется предоставлять, без дискриминации по признаку национальности, расы, религии или пола, законно пребывающим на его территории иммигрантам, условия не менее благоприятные, чем те, которыми пользуются его собственные граждане в определенных областях. Прежде всего это касается заработной платы, рабочего времени, оплачиваемых отпусков, возраста принятия на работу, женского труда и труда подростков, жилищных вопросов и вопросов социального обеспечения с некоторыми оговорками, налогов, сборов и взносов, уплачиваемых за трудящегося, а также судопроизводства по вопросам, упомянутым в Конвенции. Документ содержит также положения о сотрудничестве служб занятости различных государств и других учреждений, имеющих отношение к трудовой миграции, положения об оказании государственным службами трудоустройства бесплатных услуг. Необходимо подчеркнуть, что в Конвенции есть весьма важная норма, согласно которой трудящийся-мигрант, допущенный в страну на постоянное жительство, а также члены его семьи, которыми было разрешено его сопровождать, не высылаются в страну происхождения из-за невозможности данного мигранта продолжать исполняемую им работу по болезни или увечью, полученным им после приезда³. Конвенция в отношении государств, для которых она находится в силе, вменяет в обязанность этим государствам разрешать перевод в иностранную валюту любой части заработка или сбережений трудящегося-мигранта, которую он пожелает перевести, в пределах, установленных национальным законодательством такого государства о вывозе и ввозе валюты.

Конвенция помимо текста имеет три приложения, которые государства могут исключить из документа о ратификации всех или некоторые из них. Приложение I к Конвенции касается вопросов вербовки, трудоустройства и условий труда трудящихся-мигрантов, набираемых иначе, чем по соглашениям о групповых перемещениях, заключаемых под контролем правительства. Приложение II регулирует вопросы вербовки, трудоустройства и условий труда трудящихся-мигрантов, по соглашениям о групповых перемещениях, заключаемым под контролем правительства. Приложение III регулирует вопросы ввоза трудящимися-мигрантами личного имущества, оборудования и инструментов⁴. Конвенция сопровождается также Рекомендацией № 86 о трудящихся-мигрантах 1949 г., к которой приложен типовый договор о временной и постоянной миграции трудящихся, включая беженцев и перемещенных лиц.

Второй по значимости и по времени принятия является Конвенция МОТ № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г.⁵ Конвенция была ратифицирована лишь 15 государствами. Тем не менее она имеет большое значение, многие ее положения в той или иной мере отражаются во внутреннем законодательстве ряда государств. Раздел I Конвенции касается злоупотребления в области миграции. Основное его значение состоит в том, что документ содержит обязательство государств-участников соблюдать в отношении трудящихся-мигрантов основные права человека. Государства-участники должны определить, имеются ли на их территории незаконно нанятые трудящиеся-мигранты, затрагивают ли их территорию процессы миграции, при которых трудящиеся помещаются в условия, противоречащие международным соглашениям или национальному законодательству. Также в этом разделе содержится ряд положений, направленных на пресечение нелегальной миграции. В частности, в нем говорится о необходимости принятия соответствующих мер как на национальном, так и на международном уровнях, направленных на пресечение тайной миграции и нелегального найма мигрантов, а также на установление ответственности лиц, нанимающих незаконно иммигрирующих трудящихся, и лиц организующих нелегальное движение мигрантов. Эти меры должны обеспечивать возможность преследования виновных лиц независимо от страны, из которой они осуществляют свою незаконную деятельность. Для этого государствам необходимо обмениваться информацией по вопросам нелегальной миграции, осуществлять систематические контакты между соответствующими службами с возможностью применения в нужных случаях административного, гражданского и уголовного наказания. Раздел II Конвенции регулирует вопросы равенства возможностей и обращения. В основу положений этого раздела легли нормы из Конвенции № 111 о дискриминации в области труда и занятий 1958 г. Данный раздел устанавливает, что каждое государство-участник Конвенции обязуется осуществлять национальную политику, гарантирующую трудящимся-мигрантам равенство возможностей и обращения в отношении труда, социального обеспечения, профсоюзных и культурных прав, индивидуальных и коллективных свобод. Кроме того, в Конвенции устанавливаются некоторые ограничения относительно равного доступа трудящихся-мигрантов в определенным видам работ. Следует отметить, что меры которые необходимо принимать для обеспечения осуществления принципа равенства возможностей и обращения, определяются в Рекомендации № 151 о трудящихся-мигрантов 1975 г.

Еще одним важным документом в области трудовой миграции является Международная Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г., принятая под эгидой ООН⁶. Она является наиболее полным документом, который мог бы иметь универсальное применение. В ней не только говорится о правах человека вообще и всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, но и содержатся положения, применяемые к конкретным категориям трудящихся-мигрантов и членам их семей. В этой Конвенции по сравнению с ранее принятыми видоизменен и расширен перечень категорий лиц, к которым она не применяется. В целом Конвенция ООН не применяется: к лицам, направленным международными организациями или нанятым каким-либо государством вне его территории для выполнения официальных функций, статус которых регулируется общим международным правом или конкретными международными соглашениями; к лицам, направленным или нанятым государством вне его террито-

рии, которые участвуют в осуществлении программ сотрудничества, статус которых регулируется соглашением с государством работы по найму и которые в связи с этим соглашением не считаются трудящимися-мигрантами; к лицам, выступающим в качестве инвесторов; к беженцам и лицам без гражданства, если иное не предусмотрено в национальном законодательстве или международных документах; к учащимся и стажерам; к морякам и трудящимся, занятым на прибрежной установке, которым не было выдано разрешение на проживание и участие в оплачиваемой деятельности в государстве работы по найму⁷.

Особенностью закрепления прав трудящихся-мигрантов в настоящей Конвенции является то, что данные права подразделяются в зависимости от их принадлежности к конкретной категории трудящихся-мигрантов. Помимо этого, в Конвенции трудящиеся-мигранты классифицируются на две группы: трудящиеся-мигранты, не имеющие документов или постоянного статуса, и трудящиеся-мигранты, имеющие документы или постоянный статус. К последним относятся лица, получившие разрешение на въезд, пребывание и оплачиваемую деятельность в государстве работы по найму в соответствии с законодательством и международными соглашениями этого государства. Такое деление является важным, так как вопросам прав, присущих только трудящимся-мигрантам, имеющим документы или постоянный статус, посвящена самостоятельная часть Конвенции.

Государства-участники 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, без какого бы то ни было различия как то в отношении 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. Следует отметить, что обязательство государств соблюдать основные права человека всех трудящихся-мигрантов впервые было закреплено в Конвенции № 143 1975 г.⁸ Это означало, что за трудящимися-мигрантами, несмотря на их особый правовой статус, который по большей части регулируется внутренним законодательством государств, признаются основные, неотъемлемые, общепризнанные права человека провозглашенные и закрепленные в таких международных документах, как Всеобщая декларация прав человека 1948 г. и Международные пакты о правах человека 1966 г.⁹

В Конвенции ООН 1990 г. этим правам посвящен самостоятельный раздел. В основном его положения закрепляют за трудящимися-мигрантами личные права: право на жизнь, право на свободу передвижения без каких бы то ни было ограничений, за исключением тех, которые устанавливаются законодательством для обеспечения национальной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других лиц; право на свободу совести, мысли и религии. За трудящимися-мигрантами и членами их семей признаются: право на невмешательство на их личную или семейную жизнь; на неприкосновенность их жилища; на тайну переписки других форм сообщений. Данные лица имеют право на эффективную защиту от насилия. Они не должны подвергаться пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему их достоинство обращению и наказанию. Они также не могут быть подвергнуты произвольному аресту или содержанию под стражей.

Следует отметить, что вопросам судопроизводства, лишения свободы и содержания под стражей в Конвенции придается большое значение. Ее нормами устанавливаются требования к законному, быстрому, справедливому и гуманному судопроизводству, к обеспечению презумпции невиновности и соблюдению процессуальных прав на всех стадиях уголовного судопроизводства. Это также вопросы высылки трудящихся-мигрантов и членов их семей из государства работы по найму. На трудящихся-мигрантов и членов их семей не распространяются меры коллективной высылки. Каждый случай высылки рассматривается и решается в индивидуальном порядке, она может быть осуществлена лишь во исполнение решения, принятого компетентным органом в соответствии с законом. При этом соответствующим лицам предоставляется возможность урегулировать любые претензии, связанные с заработной платой, и любые неисполненные обязательства. Трудящиеся-мигранты и члены их семей имеют также право на получение защиты и помощи со стороны дипломатических представительств и консульских учреждений государства своего гражданства, в частности, в случае высылки.

В Конвенции закрепляются и наиболее важные социально-экономические права трудящихся-мигрантов и членов их семей, касающиеся вопросов труда, социального обеспечения, образования и медицинского обслуживания. Так, устанавливается принцип равенства обращения, согласно которому, трудящиеся-мигранты и члены их семей должны пользоваться не менее благоприятным обращением, чем данного государства, в вопросах вознаграждения и других условий труда, а именно: рабочего времени, еженедельного отдыха, охраны здоровья, безопасности и т.д. Отклонение от данного принципа в частных договорах найма является незаконным. Следует отметить, что этот принцип не всегда соблюдается, особенно там, где речь идет о нелегальной трудовой миграции, при которой указанные права существенно нарушаются и трудящиеся-мигранты используются как дешевая бесправная рабочая сила. Трудящиеся-мигранты и члены их семей по окончании своего пребывания в государстве работы по найму имеют право переводить свои заработанные средства и сбережения, а также вывозить свое личное имущество и вещи. Кроме того, они не могут быть произвольно лишены своей собственности. Данные права распространяются на всех трудящихся-мигрантов, независимо от наличия или отсутствия документов или постоянного статуса, и гарантируют необходимый минимум, который должен принадлежать каждому трудящемуся-мигранту.

Права, которые принадлежат исключительно трудящимся-мигрантам и членам их семей, имеющим документы или постоянный статус, закрепляются в Конвенции самостоятельно. Так, за такими лицами признается конвенционное право быть полностью информированными до своего отъезда в государство работы по найму об условиях их пребывания там и оплачиваемой деятельности, а также относительно требований, которые они должны будут соблюдать. При этом информироваться они могут как государством работы по найму, так и государством своего гражданства или проживания. Следует отметить, что во внутреннем законодательстве ряда государств обязанность предоставления такой информации возлагается на работодателей, причем документы, подтверждающие доведение такой информации до сведения трудящихся, должны предоставляться в соответствующий регистрирующий орган для выдачи разрешения на въезд трудящегося-мигранта.

За трудящимися-мигрантами и членами их семей, имеющими постоянный статус, на основе равенства режима с гражданами государства работы по найму

признаются такие права, как: право доступа к учебным заведениям; право доступа в учреждения профессиональной подготовки и переподготовки; право на социальное и медицинское обслуживание при условии соблюдения требований по участию в соответствующих программах; право на обеспечение жильем, в том числе предоставляемым по программам социального обеспечения и др. Помимо этого, в самостоятельной части Конвенции содержатся положения, применяемые к конкретным категориям трудящихся-мигрантов: уточняется объем прав, принадлежащих той или иной категории трудящихся-мигрантов. За ними и членами их семей признаются те же права, о которых уже говорилось, за исключением некоторых изменений, связанных с их статусом. Следует только отметить, что изложенные в них изменения в основном касаются прав на социальное обеспечение¹⁰.

Конвенция также предусматривает контрольный механизм за соблюдением прав трудящихся-мигрантов и членов их семей. Одним из наиболее важных нововведений анализируемой Конвенции является учреждение Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Члены данного Комитета избираются государствами-членами из списка кандидатур, представленных ими же, с учетом справедливого географического распределения. В полномочия Комитета входит, в частности, рассмотрение представляемых государствами-участниками через Генерального Секретаря ООН докладов о законодательных, судебных, административных и иных мерах, принятых для осуществления положений Конвенции, а также составление на их основе ежегодного доклада Генеральной Ассамблеи ООН с мнением и рекомендациями Комитета о выполнении Конвенции.

Следует отметить, что Конвенция не наделяет Комитет правом разрешения каких-либо споров, возникающих в связи с ее применением. Согласно положениям Конвенции Комитет может рассматривать сообщения других государств-участников или лиц, находящихся под юрисдикцией соответствующего государства, о невыполнении им своих обязанностей по Конвенции лишь при признании последним такой компетенции Комитета. При этом Комитет не разрешает спора как такового по существу, а только направляет заинтересованным государствам и лицам свой доклад или сообщения по возникшим вопросам. Споры же между государствами-участниками относительно толкования или применения Конвенции, не решенные путем переговоров, передаются по просьбе одного из них на арбитражное разбирательство или в Международный Суд ООН в соответствии в его Статутом.

Таким образом, универсальные международно-правовые документы, не затрагивают права каждого государства-участника устанавливать критерии, регулирующие допуск трудящихся-мигрантов и членов их семей на свою территорию. Однако государство, которое ратифицирует эти Конвенции, не может исключать их применение в отношении какой-либо отдельной категории трудящихся-мигрантов. В связи с этим в правах трудящихся-мигрантов и членов их семей, предусмотренных, в частности, в Конвенции ООН 1990 г., не может быть отказано. Ограничение в силу какого-либо контракта прав, признанных в этой Конвенции, не допускается.

1. Довгерт А.С. Правовое регулирование международных трудовых отношений: Уч. пособие. – К., 1992; *Гусов К.Н., Толкунова В.Н.* Трудовое право России. Учебник. – М., 1997; *Канаев Г.Е.* Международное организация труда: структура и принципы деятельности. – М., 1994; *Шкунаев В.Г.* Международная Организация

Труда вчера и сегодня. – М., 1968. **2.** Конвенция № 97 о трудящихся-мигрантов 1949 г. // Международная Организация Труда. Конвенции и рекомендации (1919–1990). Т. 1. – Женева, 1991. – С. 965–981. **3.** Алиев А.И. Проблемы прав человека, миграции и народнонаселения. Учебник. – Баку, 2007. – С. 256. **4.** Костин Л.А. Международное организация труда. – М., 2002. – С. 305. **5.** Конвенция № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г. // Международная Организация Труда. Конвенции и рекомендации (1919-1990). Т. 2. – Женева, 1991. – С. 1779–1786. **6.** Международная Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г. // Резолюции и решения, принятые Генеральной Ассамблеей на 45-й сессии. Т. 1. – Нью-Йорк, ООН, 1991. – С. 355-372. **7.** Давлетгильдеев Р.Ш. Международно-правовое регулирование трудовой миграции в рамках СНГ: определение общих подходов // Российский ежегодник международного права, 1998-1999. – СПб., 1999. – С. 265. **8.** Костин Л.А. Международное организация труда. – М., 2002. – С. 45. **9.** Международные акты о правах человека: Сб. док. / Сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. – М., 2002. – С. 38-74. **10.** *International labour standarts. A global approach.* ILO. 2001. – P. 137–176.