

казано в привлечении иностранных работников полностью или частично.

Помимо участия в работе межведомственной комиссии Администрация г. Омска осуществляет деятельность по контролю и предупреждению нарушений трудового и миграционного законодательства в области привлечения и использования ИРС.

В соответствии с постановлением мэра г. Омска от 27 октября 2005 г. № 483-п департамент городской экономической политики Администрации г. Омска обеспечивает деятельность городской межведомственной комиссии по вопросам, связанным с защитой трудовых прав работников организаций, расположенных на территории г. Омска.

Одной из задач комиссии является анализ соблюдения условий оплаты труда работников организаций, расположенных на территории г. Омска, а именно: уровня заработной платы, своевременности ее выплаты.

За девять месяцев 2008 г. департаментом городской экономической политики Администрации г. Омска организовано и проведено три заседания городской межведомственной комиссии по вопросам, связанным с защитой трудовых прав работников организаций, расположенных на территории г. Омска. На заседаниях комиссии рассмотрена деятельность 37 хозяйствующих субъектов.

Это одно из важных направлений проводимых проверок, поскольку в организациях малого и среднего предпринимательства г. Омска не решена проблема выплаты заработной платы «в конвертах». В ряде проверенных организаций оплата труда иностранных работников была ниже уровня средней заработной платы, сложившейся в целом по отрасли. Поэтому некоторые из проверенных субъектов были приглашены на заседания городской межве-

домственной комиссии по защите трудовых прав работников организаций, расположенных на территории г. Омска, для принятия мер административного воздействия в соответствии с действующим законодательством.

В рамках общегородской целевой программы «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства города Омска на 2008-2010 годы» Администрацией г. Омска совместно с Государственной инспекцией труда в Омской области и негосударственным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Омский юридический институт» разработано и в ближайшее время будет выпущено методическое пособие «Ваш работник - иностранец». В пособии на основе практического опыта применения действующего трудового и миграционного законодательства рассмотрены вопросы привлечения и использования в России ИРС, сформулированы рекомендации по заключению с иностранными работниками трудовых договоров и оформлению их приема на работу, раскрыты вопросы юридической ответственности работодателей за нарушение трудового и миграционного законодательства.

Пособие предназначено для работодателей, руководителей кадровых служб, юристов и других специалистов, интересующихся вопросами правового регулирования труда иностранных работников.

Объективные тенденции развития экономики приводят к увеличению численности ИРС в Омской области и в целом по России. В связи с этим перед исполнительной властью стоит задача проведения информационно-разъяснительной работы среди работодателей, использующих труд ИРС, по применению норм миграционного и трудового законодательства Российской Федерации.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ В РОССИИ, СТРАНАХ ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ И СЕВЕРНОЙ АМЕРИКИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX - НАЧАЛЕ XX В. (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

С. В. Чечелев, доцент кафедры теории и истории государства и права Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского

XIX в. в истории человечества был началом эпохи массовых миграций. Бурное развитие капиталистических отношений в промышленности,

сельском хозяйстве, сопровождавшееся прогрессом в области транспорта, вызвало небывалую для того времени волну переселений, носившую как

внутренний, так и внешний характер. К этому также следует добавить и политическую миграцию, вызванную чередой революций и национально-освободительных войн. В частности, Великая Французская революция вызвала массовую дворянскую эмиграцию из страны.

В целом, в рассматриваемый нами период основные направления законодательной политики стран Европы и Северной Америки представляется возможным свести к трем основным моментам: 1) право лица сменить постоянное место жительства как в пределах страны, так и в пределах выезда из нее (эмиграции); 2) организация или стимулирование миграции в определенные районы страны; 3) регулирование иммиграции путем контроля над ней или организации самого движения.

Право человека на свободу выбора места жительства, на перемещение внутри страны, въезда и выезда – одно из важнейших прав личности. Утверждается оно постепенно, с развитием буржуазных отношений. Так, в Англии впервые это право было закреплено еще в Великой хартии вольностей 1215 г. Во Франции это право утвердилось только с победы Великой Французской буржуазной революции. До этого, вплоть до 1791 г., каждый эмигрант должен был получить специальное разрешение от особого правительственного органа. В Германии, где социально-экономическое развитие осуществлялось медленнее, запрет на эмиграцию существовал до 1820 г.

В Российской империи в XIX в. существовало множество правовых ограничений миграции. Некоторые из них были заложены в существовавшей тогда паспортной системе. Так, для получения паспорта каждый свободный подданный должен был получить разрешение от того общества (крестьянского, мещанского, купеческого, дворянского, казачьего), к какому он был приписан по своему словесному статусу и месту регистрации. Кроме того, нужно было заплатить довольно высокую пошлину за сам паспорт. Продление паспорта также зачастую являлось проблемой – это нужно было сделать по месту постоянной регистрации (по месту приписки к соответствующему обществу).

Другим существенным фактором, ограничивающим миграцию значительной части населения, было крепостное право. Для крепостных крестьян возможна была лишь временная отлучка с разрешения хозяина. Также существовали ограничения и для отдельных категорий населения (черта оседлости для иудеев). Законодательно ограничен был со времен Павла I и выезд за границу. Так, закон 1851 г. устанавливал максимальный срок действия

загранпаспорта для дворян в 2 года, для прочих лиц – в 1 год.

Окончательно право на свободный выбор места жительства, а также беспрепятственный выезд за пределы государства было закреплено в ст. 76 Свода Основных государственных законов 1906 г. и получило отражение в новом Уставе о паспортах 5 октября 1906 г. Устав вводил заменявшую внутренний паспорт бессрочную паспортную книжку, получение которой теперь не зависело от воли общества. Местом же жительства стало считаться фактическое нахождение лица.

В Соединенных Штатах Америки также часть населения долгое время была лишена возможности самостоятельной миграции. До 1865 г. в южных штатах США существовало рабство негров, а даже свободные негры – жители штатов были также фактически лишены этой свободы, так как по законодательству южных штатов существовали «квоты» на количество свободных негров и необходимо было получать разрешение на проживание в штате. Законы северных штатов хотя и не содержали подобных ограничений, но местные власти старались найти в общем праве штатов такие положения, которые бы ограничивали приток свободных негров в данную местность.

Увеличение миграционных потоков все же заставляло власти как-то на них реагировать и в какой-то степени регулировать этот процесс. Так, в Великобритании начиная с 1803 г. издавался ряд законов (Passenger act), призванных в какой-то степени защитить права эмигрантов. Вызваны эти законы были злоупотреблениями, осуществляемыми по отношению к переселенцам со стороны капитанов судов, торговых агентов, разного рода посредников. В этих законах оговаривались минимальные нормы обеспечения пассажиров во время трансокеанских переездов (наличие воды, пищи, минимальных бытовых и санитарных удобств). Так, пассажирский акт, принятый парламентом 23 мая 1828 г. и определявший условия перевозки эмигрантов в британские владения в Северной Америке, предусматривал, что корабль не должен был брать более 3 человек на 4 тонны тоннажа судна, высота каждой палубы корабля не могла быть меньше 5,5 фута, запас продуктов – не менее 50 фунтов на человека и т. д. За нарушения контракта по доставке человека в пункт назначения судовладелец уплачивал штраф в размере 20 фунтов с человека¹.

Аналогичные меры принимались и другими государствами, в частности США в 1819 г., Голландией в 1837 г., Францией в 1855 г. Из германских

¹ См.: <http://www.ist.uwaterloo.ca/~marj/genealogy/papers/passengeract.html>.

государств такие законы приняли Бремен в 1832 г. и Гамбург в 1870 г.

Другое направление в миграционной политике представляло собой меры по стимулированию переселения в определенные регионы страны, предпринимаемые, в основном, государствами, привлекавшими наибольшее количество мигрантов. Так, Соединенные Штаты были заинтересованы в привлечении переселенцев на свои западные земли, откуда ранее проживавшие там индейцы, вынуждаемые к продаже своих владений властями федерации, были добровольно-принудительно переселены в резервации. Так, наиболее известным актом в этом направлении считается Гомстед-акт. Принятый конгрессом и подписанный президентом А. Линкольном 20 мая 1862 г., он предоставил возможность переселенцам практически бесплатно получить в пользование, а потом и в собственность более миллиона гомстедов². С одной стороны, этот акт был известной реакцией на усиливавшееся массовое переселение на Запад, с другой стороны, он же стал и дополнительным стимулом к миграции как населения восточных штатов, так и иммигрантов из других стран.

Американская практика по управлению миграции и ее стимулированию учитывалась и в определенной степени использовалась и в России. Если на протяжении начала и середины XIX в. правительство пыталось осуществлять внутреннюю колонизацию окраин за счет централизованного переселения, то после отмены крепостного права оно столкнулось с движением массовой самовольной миграции, возможностей и реальных оснований бороться с которым оно не имело. Более того, местные власти на окраинах сами неофициально способствовали миграции. В итоге правительству периодически приходилось легализовывать незаконных переселенцев в отдельных регионах и областях особо массовой миграции. Изменение же подходов в правительственной политике в вопросе внутренней миграции относится к концу XIX в. В 1881 г. была образована первая переселенческая контора и образована комиссия для выработки закона о крестьянских переселениях, а до его издания дано право министрам внутренних дел и государственных имуществ разрешать переселение лицам, «экономическое положение которых к тому вынуждает»³. Принятый 13 июня 1889 г. переселенческий закон по-прежнему исходил из разрешительного принципа – переселение было возможно с разре-

шения либо сельского общества, либо министров внутренних дел и госимуществ и при наличии уважительных причин (последние в законе названы не были) и свободных участков. Наконец, решительный шаг по свободе переселения и его стимулированию был сделан указами 1906 г.: «О передаче кабинетских земель в распоряжение Главного управления земледелия и землеустройства для образования переселенческих участков», «Об отмене некоторых ограничений в правах сельских обывателей и лиц других бывших податных сословий» и «О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающегося крестьянского землевладения и землепользования»⁴.

Массовый наплыв иммигрантов в Новом свете заставлял правительства этих стран ужесточать политику в отношении иммиграции. Так, первый закон в этом отношении был принят правительством Канады в 1869 г. Согласно ему, в Канаду приглашали в основном фермеров, домработниц и лиц наемного труда из Западной Европы и США. Законом 1889 г. разрешалось депортировать определенных категории «нежелательных» иммигрантов. Наконец иммиграционные законы (Immigration Act) 1906 г. и 1910 г. дифференцировали иммигрантов на категории и расширили права центрального правительства по депортации некоторых из них из страны (анархисты и т. д.)⁵.

В 1882 г. в США был принят Chinese Exclusion Act, фактически запрещавший въезд в страну граждан Китая (разрешалась только «нетрудовая» миграция лиц, получивших от китайского правительства соответствующий сертификат, подтверждающий их достаточную для иммиграции квалификацию). Этим же законом запрещалось штатам и федеральным судам предоставлять американское гражданство китайским эмигрантам. Этот закон имел 10-летний срок действия, но в 1902 г. был продлен на неопределенный срок⁶. Появление указанного акта было вызвано массовым наплывом, в основном в штаты Тихоокеанского побережья, большого числа китайцев. Последние, составляя обособленные иммигрантские общины со своим укладом жизни, языком и пр., представляли конкуренцию американцам в ряде отраслей экономики, а также вызывали неприятие других жителей страны своим особым укладом жизни и слабой интеграцией в американское общество. Аналогичный специальный закон, существенно ограничивающий иммиграцию из Китая, был при-

² За период 1863-1900 гг. переселенцами было получено 1 423 808 гомстедов. См.: Саломатин А. Ю. История государства и права в США, конец XVIII – XIX вв. – М., 2006. – С. 116.

³ См.: Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А. Энциклопедический словарь. – М., 2001. – Т. 44. – С. 474.

⁴ См.: Васильев А. В. Законодательство и правовая система дореволюционной России. – СПб., 2004. – С. 200-201.

⁵ См.: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/legacy/chap-3.asp#chap3>.

⁶ См.: Chinese Exclusion Act // <http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=47>. 6 мая 1882 г.

нут в Канаде в 1885 г. в связи с наплывом большого количества китайцев на строительство Трансканадской железной дороги⁷.

В начале XX в. на западе США сложилась схожая ситуация в связи с притоком японских иммигрантов. Напряжение вылилось в ряд стихийных антияпонских погромов. Вместе с тем американское правительство не хотело портить отношения с быстро набиравшим силу молодым империалистическим государством. В декабре 1907 г. президент Т. Рузвельт обратился к Японии с предложением о заключении «джентльменского соглашения» об ограничении японским правительством эмиграции своих подданных в США. Предложение было принято, и такое соглашение было заключено⁸. Первыми же законами, регулировавшими вопросы иммиграции в общеамериканском масштабе, стали иммиграционный акт 1924 г. (Immigration Act) и Emergency Quota Act 1921 г.⁹

Таким образом, миграционное законодательство стран Европы и Северной Америки развивалось в течение XIX - начала XX в. в сторону устранения ограничений как на свободу передвижения внутри страны, так и права на эмиграцию. В отношении иммиграции страны, в которые она была по преимуществу устремлена (США, Канада), предприняли первые шаги по ее регулированию во второй половине XIX - начале XX в. (когда приток иммигрантов приобрел особо массовый характер). В России в рассматриваемый период также произошла либерализация миграционного законодательства - постепенно отменяются ограничения как передвижения внутри страны, так и на выезд за границу. В переселенческой политике происходит переход от разрешительного принципа и планового «точечного» добровольно-принудительного переселения целых общин к стимулированию добровольной миграции на окраины империи как одному из способов решения аграрного вопроса.

⁷ См.: Боргулев М. Миграционная политика в «иммиграционных странах»: Канада, Австралия, Новая Зеландия // <http://antropotok.archipelag.ru/text/a036.htm>. 11-24 августа 2003 г.

⁸ См.: The Galveston Daily News, December 15, 1907 // <http://www.immigrationarchive.com/SearchResults.aspx>.

⁹ См.: <http://www.historicaldocuments.com/ImmigrationActof1924.htm>.