ПРОБЛЕМА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ЕврАзЭС В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ*

Определение принципов регулирования трудовой миграции, повышение трудовой мобильности населения государств – членов Сообщества, обеспечение свободного перемещения граждан на основе простых и понятных всем мер контроля за миграцией населения являются одними из актуальных задач правового обеспечения интеграции.

Согласно Договору о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве формирование общего рынка труда – задача, которую нужно решать для создания такого пространства за счет осуществления согласованной политики в области трудовых отношений, регулирования миграции рабочей силы, экономически и социально оправданного ее территориального перераспределения с учетом интересов государств и конкретных работников.

Пока в странах Сообщества в сфере миграции доминируют неофициальные каналы и нелегальные связи, каналы трудоустройства, которые приводят к распространению нелегальной миграции, маргинализации мигрантов, созданию практики принудительного труда. Часть трудовых мигрантов – граждан государств–членов ЕврАзЭС фактически не имеет соответствующего правового статуса. Политика труда и занятости оторвана от миграционной политики. Несовершенство миграционного законодательства создает для нелегальных мигрантов возможность находиться в стране пребывания без регистрации и получать работу.

Не учитываются в должной мере и принципы международного права в сфере миграционной политики, в соответствии с которыми необходимы: ограничения въезда в страну, особенно для низкоквалифицированных работников, борьба с нелегальной иммиграцией, политика реэмиграции.

Для предотвращения незаконной миграции должны учитываться и Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.) и два из трех дополнительных протоколов, которые непосредственно относятся к проблеме миграции: «Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказа-

* По материалам МПА ЕврАзЭС.

нии за нее» и «Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху». Отдельные нормы в области миграционной политики содержатся также во Всеобщей декларации прав человека (1948 г.), Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), Международном пакте о гражданских и политических правах (1966 г.), Международной конвенции ООН о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 г.), Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 г.), Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.), Конвенции о правах ребенка (1989 г.). При этом Конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей является основополагающим документом.

В рамках Международной организации труда особое значение имеют Конвенция МОТ № 97 о трудящихся-мигрантах, Конвенция № 143 (1978 г.), направленная на устранение злоупотреблений в области миграции и обеспечение трудящимся-мигрантам «равенства возможностей и обращения». Ст. 6 данной Конвенции предусматривает порядок применение административной, гражданско-правовой, уголовной ответственности в отношении незаконного использования труда трудящихся-мигрантов, организации миграции трудящихся с целью получения работы, определяемой как связанной со злоупотреблениями. В Конвенции МОТ № 157 (1982 г.) определена международная система прав мигрантов в области социального обеспечения. Следует принимать во внимание также положения Конвенции МОТ (1949 г.) о платных бюро по найму, Конвенции и Рекомендации МОТ (1948 г.) об организации служб занятости, Конвенции и Рекомендации МОТ (1964 г.) о политике в области занятости, Конвенции МОТ № 181 (1997 г.) о частных агентствах занятости.

Миграционная политика должна исходить и из положений Женевской конвенции ООН о статусе беженцев (1951 г.) и Заключительного акта Хельсинкских соглашений о свободе перемещений людей.

Важными документами для регулирования миграции являются Дублинская конвенция (1990 г.) о праве убежища и обращении с беженцами и Протоколы Шенгенского соглашения, которые предусматривают: обмен информацией о положении в странах–источниках мигрантов; сотрудничество посольств государств–членов Шенгенского соглашения в странах, где особенно сильны эмиграционные тенденции; взаимный обмен данными, в частности о больших группах беженцев; постоянный обмен сведениями о лицах, уже просивших убежища в одной из стран; предварительные консультации о предстоящем изменении национального законодательства по вопросам предоставления убежища; разделение финансовых издержек при депортации.

Как показывает практика, при гармонизации законодательств государств–членов ЕврАзЭС требуется дополнительный анализ национальных законодательных и иных нормативных правовых актов для имплементации в них положений общепризнанных международных документов о предотвращении незаконной миграции.

В рамках СНГ к правовым документам, регулирующим обеспечение свободного перемещения населения, относится Соглашение о сотрудничестве государств–участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 года. В его исполнение приняты Положение об общей базе данных о незаконных мигрантах и лицах, въезд которым в государства, подписавшие Соглашение о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией, закрыт (в соответствии с действующим национальным законодательством), и данных о порядке обмена информацией о незаконной миграции, а также Перечень видов информации о незаконной миграции для взаимного обмена.

Принято также Соглашение о сотрудничестве в области трудовой деятельности и социальной защиты трудящихся-мигрантов

(15 апреля 1994 года), регулирующее основные направления сотрудничества сторон в области трудовой деятельности и социальной защиты лиц, которые осуществляют трудовую деятельность на территории других государств Соглашения.

Советом глав государств СНГ 16 сентября 2004 года была одобрена и Концепция сотрудничества в противодействии незаконной миграции, а Советом по труду, миграции и социальной защите населения государств–участников СНГ – Концепция формирования единого рынка труда (2000 г.).

В рамках ЕврАзЭС существует Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан (от 30 ноября 2000 года) и Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства (от 26 февраля 1999 г.). При этом национальным законодательством в области миграции устанавливается перечень лиц, освобождаемых от регистрации, порядок получения миграционных карточек в целях миграционного контроля (в Республике Беларусь, Российской Федерации и Республики Казахстан), сроки соответствующих процедур.

Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь по соглашению об использовании миграционной карты единого образца (от 5 октября 2004 г.) введена единая миграционная карта для иностранных граждан, въезжающих на территорию союзного государства. А в соответствии с Соглашением между Правительством Республики Казахстан и Правительством Республики Узбекистан об условиях взаимных поездок граждан (от 7 июля 2000 г.) определяется группа лиц, освобождаемых от оформления карточек миграционного контроля.

Приоритетной задачей борьбы с нелегальной миграцией является ужесточение карательных санкций, применяемых к работодателям за найм нелегальных рабочих, и к самим мигрантам, в том числе в виде депортации.

В соответствии с миграционным законодательством Российской Федерации «свободный труд» иностранных граждан может быть реализован только по инициативе работодателя, с разрешения государства, а не по инициативе самого работника. Нормы миграционного законодательства, ограничивающие свободу передвижения работников-мигрантов вместе с тем дискриминационны, стимулируют использование работодателями противозаконных трудовых практик, вплоть до принудительного труда.

В целом миграционное законодательство в странах СНГ и ЕврАзЭС еще несовершенно.

Для совершенствования этого законодательства политика в области трудовой миграции должна быть более тесно увязана с политикой противодействия развитию неформальной и теневой экономики. В то же время в рамках ЕврАзЭС нужно ускорить разработку Соглашения о проведении единой визовой политики в отношении граждан третьих стран, использовав, в частности, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о миграционной карте единого образца (от 5 октября 2004 г.). Должна быть, также ускорена и разработка типового проекта законодательного акта «О государственных и частных службах (агентствах) занятости и трудоустройства».

Необходимо вводить квоты не на приглашения, выдаваемые работодателем, а на разрешения, выдаваемые мигрантам, выдавать такие разрешения по ходатайству самого работника, а не работодателя, в целях реализации права на свободный поиск места работы, профессии, вида деятельности, работодателя, условий труда, обжалования действий работодателя.

Реализация принципа о недопустимости принудительного труда в правовой системе государств – членов ЕврАзЭС предполагает установление дисциплинарной, административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности за его нарушение и введение в систему полномочий соответствующих органов государственной власти полномочий по предупреждению, выявлению, расследованию нарушений миграционного законодательства и практики применения принудительного труда.

Контроль за исполнением и применением законодательства в этой сфере должен быть возложен на «социальные» министерства, правоохранительные органы, прокуратуру, миграционную службу, пограничные, таможенные, судебные органы.

Успех в противодействии нелегальной миграции зависит от создания Межгосударственного банка данных о привлечении и использовании на национальных рынках труда трудящихся-мигрантов, от использования единых критериев учета и контроля миграционных потоков, создания единых технологий управления трудовой миграцией.

Для совершенствования технологии учета и контроля процессов трудовой миграции органам государственной власти государств – членов ЕврАзЭС предлагается предусмотреть создание единой для стран Сообщества электронной чиповой карточки трудового мигранта, а для защиты трудовых мигрантов – создать единую систему страхования и защиты прав в соответствии с международным законодательством.

На региональном уровне рекомендуется иметь программы, направленные на выявление латентных трудовых отношений, программы занятости населения в легальном секторе экономики, механизмы по регулированию труда мигрантов в конкретных сферах занятости (сельском хозяйстве, добывающей промышленности, в сферах услуг и развлечений).

Необходимы государственные и частные сервисные институты, работающие на официальной основе и обеспечивающие легитимность, информированность, безопасность мигрантов: информационно-консультационные центры, центры по трудоустройству, юридическому сопровождению, службы доверия, горячие линии, центры помощи мигрантам.

В рамках Евразийского экономического сообщества целесообразно создание Евразийского миграционного центра, специализированных бирж труда для иностранных рабочих (по предложению участников международной конференции «Нелегальная миграция как угроза международной стабильности и безопасности государств», организованной Парламентским Собранием Беларуси и России, и содержащихся в материалах межпарламентского форума «Россия–Таджикистан: потенциал межрегионального сотрудничества»). Необходимо и присоединение государств – членов ЕврАзЭС к многосторонним соглашениям по миграции и вступление их в Международную организацию по миграции (МОМ).

Одновременно должна решаться и задача по правовому обеспечению развития системы образования, отвечающей современным требованиям.

В этой связи вниманию читателей журнала предлагается обзор, характеризующий некоторые результаты работы в ЕврАзЭС над созданием Основ законодательства об образовании.