А.А. Марышев,
советник Секретариата
Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И МИГРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ В СНГ И ЕврАзЭС

Приграничные регионы стран СНГ и ЕврАзЭС уже давно ощущают определенную демографическую взаимную зависимость. Миграция граждан сопредельного государства в приграничные административно-территориальные образования другого государства стала важным фактором, который должен учитываться при развитии приграничного сотрудничества в рамках и Содружества, и Сообщества.

В области приграничного сотрудничества государствам необходимо регулировать миграционные потоки, решать проблемы безопасности границ, охраны окружающей среды, деятельности пунктов пропуска, использования национальных валют для расчетов по приграничным связям.

Вообще миграция означает любое территориальное перемещение людей, совершающееся между разными населенными пунктами, независимо от продолжительности, регулярности и целевой его направленности. В области приграничного сотрудничества – это международный процесс, который характеризует безвозвратная, сезонная, маятниковая и эпизодическая миграция населения[1].

Одним из центральных направлений приграничного сотрудничества неизбежно становится регулирование миграции населения и рынка труда на основе самостоятельных и совместных действий административно-территориальных образований разных сопредельных государств. При этом многие аспекты миграции при развитии приграничного сотрудничества могут представлять реальный (или потенциальный) вызов и их безопасности, что требует анализа как общих (универсальных) характеристик миграционных потоков, так и их особенностей в отдельных регионах.

Уже разработана элементарная матрица миграции, совмещающая пространственные характеристики, свойственные миграции любого типа, с ее типологизацией по ситуационному критерию, в

[1] Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. Вып. 5: Стадии миграционного процесса / Приложение к журналу «Миграция в России». – М., 2001, с.21



том числе для установления «болевых точек» миграции, влияющих на безопасность.

Миграционные перемещения распределяются между двумя полюсами: полюсом выбытия и полюсом прибытия. По обстоятельствам же выезда/въезда миграционные потоки распадаются на недобровольные и добровольные. При недобровольных доминируют факторы выталкивания (push) на полюсе выбытия, при добровольных – факторы притяжения (pull) на полюсе прибытия. В частности, миграция усложняет проблему занятости, поскольку может увеличить масштабы безработицы в принимающей мигрантов стране.

И «выталкивание», и «притяжение» делают совершенно необходимым совершенствование законодательства в области как приграничного сотрудничества, так и миграции с учетом национальных экономических интересов. Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств с этой целью в ноябре 2003 г. принята Конвенция о приграничном сотрудничестве, которая определяет основные направления развития приграничного сотрудничества и регулирования миграции населения, принципы и порядок организации межрегиональных связей.

С этой же целью разработаны модельные законы «О приграничном сотрудничестве» и «О межрегиональном сотрудничестве», одобренные в октябре 2007 г. на 29-м заседании Межпарламентской Ассамблеи СНГ.

Особенно большая работа по решению проблем приграничного сотрудничества и миграции осуществляется в ЕврАзЭС.

Еще 16 июня 1998 года на заседании Межпарламентского Комитета был одобрен модельный закон «О регионах приграничного сотрудничества». 5 марта 2003 года в Москве проведены межпарламентские слушания «Межрегиональное и приграничное сотрудничество в Евразийском экономическом сообществе: состояние и перспективы». 14 ноября 2003 года на заседании Бюро МПА ЕврАзЭС была одобрена Концепция межрегионального и приграничного сотрудничества в рамках Евразийского экономического сообщества и утверждено Положение о межпарламентской группе МПА ЕврАзЭС по урегулированию вопросов конфликтного характера в сфере приграничных отношений государств – членов Сообщества. 10 – 11 марта 2005 года в Барнауле проведен международный научно-практический семинар «Межрегиональное и приграничное сотрудничество в рамках ЕврАзЭС: реализация принятых решений». 27 – 28 октября 2005 года в Бресте (Республика Беларусь) состоялся международный научно-практический семинар «Межрегиональное и приграничное сотрудничество в рамках ЕврАзЭС: опыт Республики Беларусь». Несколько раньше, 14 апреля 2005 года, Бюро Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС были одобрены Рекомендации по развитию и гармонизации правовой базы, регулирующей приграничное сотрудничество государств – членов ЕврАзЭС. А 30 мая 2007 года на заседании Бюро одобрена Концепция Основ законодательства ЕврАзЭС о приграничном сотрудничестве.

В соответствии с Концепцией разрабатываются Основы законодательства ЕврАзЭС о приграничном сотрудничестве, которые (после утверждения на Межгосударственном Совете ЕврАзЭС на уровне глав государств) должны стать актами прямого действия для Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России, Таджикистана и Узбекистана.

В настоящее время все более очевидно, что без законодательного урегулирования миграционных процессов, в том числе при приграничном сотрудничестве, фактически невозможно дальнейшее развитие цивилизованного рынка труда в рамках как Сообщества, так и Содружества, поскольку проблема миграции подчас очень болезненно затрагивает интересы миллионов граждан и корректирует многие решения, направленные и на осуществление приграничных отношений.

В этой связи на саммите в Душанбе была одобрена предложенная Межпарламентской

Ассамблеей СНГ идея создания Совета руководителей миграционных органов Содружества для развития законодательной деятельности в этой сфере.

Отметим, что уже 13 мая 1995 года на заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ был принят рекомендательный законодательный акт «Миграция трудовых ресурсов в странах СНГ». 9 декабря 2000 года МПА СНГ принята Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей – граждан государств – участников СНГ. 31 октября 2007 года Межпарламентской Ассамблеей были одобрены Рекомендации о законодательном обеспечении регулирования миграционных процессов в государствах – участниках СНГ и Рекомендательный глоссарий терминов и понятий в сфере регулирования миграционных процессов.

Для эффективного развития в настоящее время разрабатываются Рекомендации по гармонизации национального законодательства государств – участников Содружества Независимых Государств в сфере борьбы с незаконной миграцией и Концепция общего миграционного пространства государств – участников СНГ (предполагается, что данные документы будут одобрены Межпарламентской Ассамблеей СНГ в следующем году).

В ЕврАзЭС принят еще 4 апреля 1999 года типовой проект «О миграции», а 2 ноября 2002 года типовой проект «О внутренней миграции».29 сентября 2003 года Межпарламентской Ассамблеей ЕврАзЭС одобрен «Анализ законодательных условий реализации международных договоров в сфере миграционной политики и гражданства» в рамках Евразийского экономического сообщества. 14 ноября 2003 года одобрены Предложения по законодательному регулированию миграционной политики государств – членов ЕврАзЭС. 28 мая 2005 года принято Обращение Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества к главам государств, парламентов и правительств стран Сообщества «Согласованная миграционная политика – ключевое звено формирования общего рынка труда ЕврАзЭС». 15 ноября 2006 года приняты Рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ЕврАзЭС в области предотвращения незаконной миграции.

Межпарламентской Ассамблеей ЕврАзЭС разрабатываются типовые проекты законодательных актов «О трудовой миграции в государствах – членах ЕврАзЭС» и «О частных службах (агентствах) занятости и трудоустройства», принятие которых позволит существенно усовершенствовать правовую базу в области миграции.

Вместе с тем, несмотря на большое внимание к вопросам приграничного сотрудничества и миграционной политики (со стороны как отдельных государств, так и международных организаций), многие проблемы приграничного взаимодействия и миграции решаются в приграничных регионах за пределами правового поля, что зачастую способствует распространению и коррупции и криминала на многих стратегически значимых территориях. Поэтому необходимы дальнейшие усилия по созданию экономико-правового режима, который позволил бы последовательно воплотить в жизнь идею об евразиатских регионах приграничной интеграции и разработать комплексный План мероприятий по развитию приграничного сотрудничества и миграции.