Е.Ю. Владимирова,
советник-секретарь Постоянной комиссии
Межпарламентской Ассамблеи СНГ
по социальной политике и правам человека,
кандидат экономических наук

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В СНГ

Современное законодательное обеспечение регулирования миграции в странах СНГ характеризуется созданием разветвленной системы законодательных и других нормативно-правовых документов. Эта система постепенно совершенствуется, отражая как изменяющиеся реалии национального развития, так и изменение геополитической ситуации.

В рамках СНГ правовое регулирование межгосударственной миграции развивается как на многосторонней, так и на двусторонней основе. В международных документах, подготовленных и принятых в рамках межгосударственного сотрудничества, нашли отражение нормы международного права в области миграции и защиты прав мигрантов, принятые Организацией Объединенных Наций, Международной Организацией Труда, Международной Организацией по миграции, Парламентской Ассамблеей Совета Европы и другими международными организациями.

Вместе с тем в последнее десятилетие в СНГ произошли кардинальные изменения в миграционных потоках, их структуре и детерминантах. Соответственно, возникла необходимость в дальнейшем совершенствовании законодательства в этой сфере, его гармонизации, в согласованном концептуальном видении миграционных процессов в целом, международной трудовой миграции в частности, унификации принципов законодательного регулирования.

Специфический характер миграционных потоков в первой половине 1990-х годов, обусловленный острейшими проблемами дезинтеграции на постсоветском пространстве, предопределил своеобразие политики регулирования миграционных процессов в этот период. Первоочередное внимание было уделено регулированию вынужденной миграции, анализ же других не менее важных процессов, в первую очередь экономической миграции, отошел на второй план.

Общей особенностью ситуации на рынке труда стран СНГ в настоящее время является несоответствие профес-

сионально-квалификационной структуры рабочей силы спросу на нее. В результате в среде безработных высока доля молодежи, имеющей высшее и среднее специальное образование, а также доля женщин. Другую значительную группу среди ищущих работу составляют лица, не имеющие профессиональной подготовки или потерявшие профессиональные навыки в связи с длительным перерывом в работе. В среднем по странам Содружества они составляют примерно одну треть безработных.

Сохраняющаяся значительная межстрановая дифференциация в уровне экономического развития, оплате труда, дисбаланс спроса на труд и предложение труда, несоответствие профессионально-квалификационного состава безработных структуре вакансий, гендерная дискриминация создают предпосылки для увеличения миграционных потоков в рамках регионального миграционного пространства.

При этом растет нерегулируемая миграция, представляющая собой сложное и многогранное явление, весьма характерное для стран СНГ. Масштабная нерегулируемая миграция является результатом, с одной стороны, неблагоприятной социально-экономической ситуации и распространения бедности, с другой, – несоответствия между масштабами миграционных потоков, нормативной правовой базой и административно-организационным обеспечением их регулирования.

Незаконной и нерегулируемой миграции в странах СНГ во многом способствует специфика их географического положения (между Европой и Азией, между развитыми и развивающимися странами), которая делает регион СНГ каналом транзитной миграции прежде всего из стран Азии (Афганистана, Ирана, Пакистана, Китая, Вьетнама и других стран). Государства Центральной Азии и российский Дальний Восток стали важнейшими «пропускными пунктами» для проникновения в регион незаконных мигрантов, в то время как Беларусь, Молдова, Северо-Западный регион России и Украина используются в основном для миграции в развитые страны Европы.

Оценить масштабы незаконной миграции довольно сложно вследствие специфики самого этого явления. Отсутствие же четкого общепризнанного в международной практике определения незаконной миграции еще более затрудняет оценку его масштабов. Отсутствие апробированной методики сбора и аналитической обработки информации в различных ведомствах стран СНГ, а также в большинстве стран единой системы учета иностранных граждан, делает представление о масштабах незаконной миграции неполным и ненадежным. Наиболее надежны данные пограничных служб о числе отказов на въезд в ту или иную страну, задержаний, а также о числе задержанных за незаконное пребывание в стране и высланных из страны.

Согласно официальным оценкам численность иностранных граждан и лиц без гражданства, которые незаконно находятся в странах СНГ, составляет от 0,1 до 1,3% общей численности населения этих стран. В последние годы экспертная оценка численности незаконных мигрантов только в России колеблется в пределах от 4 до 5 млн, а в других странах СНГ оценивается ориентировочно в 1–2 млн чел.

Анализ нормативных правовых актов государств – членов СНГ в области миграционных отношений в целом позволяет сделать вывод о том, что они имеют много общего. Объясняется это прежде всего единой основой, на которой формировалось законодательство государств Содружества, которой была нормативная правовая база Союза ССР.

В то же время постепенно законодательные процессы государств – участников СНГ достаточно далеко отдалились друг от друга, приобретая особые черты, определяемые региональными, национальными особенностями, географическим положением страны, уровнем ее экономического развития и т.д.

Анализ показывает, что концептуально регулирование миграционных процессов в государствах СНГ основывается на общепри-



знанных нормах и принципах международного права и рекомендациях Женевской Конференции по проблемам миграции в странах Содружества Независимых Государств, разработанных в июле 2000 г. Большинство программных документов в этой области к основным принципам регулирования миграции относит: защиту прав и свобод человека на основе национального законодательства и норм международного права, недопущение дискриминации мигрантов по каким бы то ни было признакам, соблюдение и защиту прав и законных интересов как коренного населения, так и мигрантов и ряд других.

Различие подходов проявляется, в первую очередь, в понятийном аппарате законодательных актов государств – участников СНГ. И хотя подходы к определению терминов и понятий миграции основываются на общепризнанной международной практике, общие определения существуют лишь для немногих терминов. Так, например, в законодательстве Республики Казахстан используется специальный термин «оралман», а в законодательстве Республики Молдова термин «командированный работник». Существует разный подход к определению понятий «иммигрант» и «эмигрант». Термин «иммигрант» относится и к иностранному гражданину, прибывшему в страну с целью постоянного проживания, и к иностранному гражданину, прибывшему в страну с целью не только постоянного, но и временного проживания. При этом временной интервал проживания однозначно не определяется.

Понятие «эмигрант», например в законодательстве Азербайджанской Республики характеризуется так: «эмигрант – иностранный гражданин или лицо без гражданства, по тем или иным причинам на длительный срок покинувший страну своего проживания и приехавший на жительство в Азербайджанскую Республику». В законодательстве же Республики Казахстан к «эмигрантам» отнесены: «граждане Республики Казахстан, выезжающие в другое государство для постоянного или временного проживания». Аналогичным образом подходит к определению «эмигрантов» законодательство Республики Таджикистан и Республики Молдова. Но в законодательстве Кыргызской Республики «эмигрант – гражданин Кыргызской Республики, выезжающий за пределы Кыргызской Республики на территорию другого государства с целью постоянного жительства».

В Российской Федерации основным законодательным актом, регулирующим пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства на территории страны, является Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». В Республике Казахстан вопросы правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства регулируются Указом Президента Республики от 19 июня 1995 г. № 2337, имеющим силу закона. В то же время ряд национальных законодательств в СНГ в качестве основных законодательных актов в сфере миграции выделяет акты, относящиеся к миграции и иммиграции в целом. Это Закон Республики Беларусь от 29 декабря 1998 г. № 224-З «Об иммиграции», Закон Республики Казахстан от 13 декабря 1997 г. № 204-1 «О миграции населения», Закон Республики Молдова от 6 декабря 2002 г. № 1518-XV «О миграции», Закон Республики Таджикистан от 11 декабря 1999 г. № 881 «О миграции», Закон Украины от 7 июня 2001 г. № 2491-III «О миграции».

В отдельных случаях миграционное законодательство содержит специальные законодательные акты. К ним относятся: Закон Республики Беларусь от 17 июня 1998 г. № 169-З «О внешней трудовой миграции», Закон Кыргызской Республики от 17 июля 2000 г. № 61 «О внешней миграции», Закон Кыргызской Республики от 30 июля 2002 г. № 133 «О внутренней миграции», Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

Согласно основополагающим законодательным актам государств – участников СНГ на территории данных государств иностранные граждане и лица без гражданства пользуются тем же объемом прав и обязанностей, что и граждане соответствующего государства, но за некоторыми исключениями. Так, иностранные граждане не могут воспользоваться правом участия в выборах (референдумах). Большинством законодательных актов ограничено право иностранного гражданина и лица без гражданства на возможность замещения определенных должностей в органах государственной власти. Не предусматривается право иностранного гражданина на прохождение военной службы.

Наибольшие преференции предоставляются иностранному гражданину или лицу без гражданства, имеющему статус постоянно проживающего, в отношении трудовой деятельности, участия в профсоюзных и иных общественных организациях, права на медицинское обслуживание, пенсионное обеспечение и т. д.

Вопрос об обеспечении прав и законных интересов иностранных граждан и лиц без гражданства неразрывно связан и с соблюдением интересов граждан соответствующего государства. Поэтому, на наш взгляд, оправданны содержащиеся в отдельных нормативных правовых актах положения о возможности применения адекватных ограничений в правах для граждан тех государств, в которых в целом права и свободы граждан ущемлены. Оправданным представляется, в частности, Закон Республики Грузия «О правовом статусе иностранцев», Закон Республики Таджикистан «О правовом положении иностранных граждан в Республике Таджикистан», Закон Украины «О правовом положении иностранцев».

В законодательных актах государств СНГ, регулирующих въезд и пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства на их территории, помимо действующего общего правила, устанавливающего порядок въезда иностранных граждан и лиц без гражданства исключительно на основании визы, для граждан государств – участников СНГ сохранена возможность пересечения государственной границы в безвизовом порядке, при наличии соответствующего международного договора.

В целях повышения уровня регулируемости миграционных процессов и недопущения «нежелательных» мигрантов национальные законодательства содержат ряд положений, определяющих основания для ограничения права иностранного гражданина на въезд на территорию страны. Вместе с тем для обеспечения защиты прав и законных интересов других граждан определяются основания и для ограничения права на выезд.

Законодательные акты Республики Беларусь и Российской Федерации в качестве основания для ограничения миграции указывают на отсутствие средств, необходимых для покрытия расходов во время пребывания мигранта на территории страны (статья 20 Закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» и статья 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»). Перечень таких ограничений, содержащийся в статье 15 Закона Республики Молдова «О миграции», устанавливает подобный запрет сроком на три года в случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства ранее нарушали правила пребывания в стране либо занимались трудовой деятельностью нелегально.

Одним из средств, направленных на регулирование притока мигрантов на территорию государства, являются различного рода квоты, устанавливаемые органами государственной власти. Однако в странах СНГ квотированию подлежат самые различные процессы. В частности, Закон Республики Беларусь «Об иммиграции», Закон Кыргызской Республики «О внешней миграции», Закон Республики Молдова «О миграции», Закон Республики Таджикистан «О миграции», Закон Украины «Об иммиграции» ус-

танавливают квоту на иммиграцию. Но при этом законодательство Украины определяет категории субъектов иммиграции, а также перечень субъектов, на которых данная квота не распространяется.

Таким образом на уровне законодательного регулирования закладываются основы для «селективного» подхода к миграционной политике.

В Республике Беларусь и Кыргызской Республике установлены квоты для трудящихся-мигрантов в целом (Закон Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции», Закон Кыргызской Республики «О внешней миграции»). Законодательство Российской Федерации устанавливает квоту на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на осуществление трудовой деятельности.

В ряде законодательных актов государств – участников СНГ содержатся также отдельные положения, регламентирующие порядок получения виз для въезда на территорию страны. Соответствующие нормы предусмотрены в Законе Республики Армения «О правовом положении иностранных граждан в Республике Армения», Законе Республике Беларусь «Об иммиграции» и Федеральном законе «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Наиболее детализировано вопросы получения виз (основания для выдачи, виды виз, сроки действия, порядок получения) изложены в российском законодательстве.

В законодательстве ряда стран предусмотрена и миграционная карта, которая рассматривается компетентными органами в качестве одного из документов, подтверждающих законность пребывания мигранта на территории страны.

Правовая регламентация регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства при его нахождении на территории государств – участников СНГ и выдаче ему различного рода разрешительных документов в отдельных из них также значительно различаются. Так, Закон Республики Армения «О правовом положении иностранных граждан в Республике Армения» установил четыре различных вида на жительство: временный, обычный, специальный и особый, которые отличаются сроком, на который они предоставляются и перечнем категорий иностранных граждан, которые могут претендовать на их получение. Кроме того, объем прав, которые предоставляются иностранным гражданам в Республике Армения, регламентируется в зависимости от типа вида на жительство. Иностранные граждане и лица без гражданства, въехавшие в Республику Молдова, могут поселиться на ее территории временно или постоянно только после получения иммиграционного свидетельства, выданного Департаментом миграции. Иммиграционное свидетельство выдается иностранному гражданину или лицу без гражданства, прибывшему в страну на срок более 90 дней. Выдается иммиграционное свидетельство двух видов: временное и постоянное. Постоянное иммиграционное свидетельство выдается иммигрантам, имеющим востребованные в стране специальности, и специалистам высокой квалификации, приглашенным Правительством.

Определенный интерес представляют положения Закона Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции», по которому деятельность, связанная с привлечением и использованием иностранной рабочей силы, осуществляется исключительно на основании соответствующих разрешений (лицензий). Отдельно оговорены в законе вопросы заключения трудового договора. Определен также исчерпывающий перечень положений, которые должны быть включены в трудовой договор.

Достаточно детально круг вопросов, относящийся к привлечению и использования иностранной рабочей силы, регламентирован и в миграционном законодательстве Республики Молдова. В частности, для осуществления трудовой деятельности в Республике иммигрант обязан получить в Департаменте миграции разрешение на трудоустройство.

Законодательно определены два вида разрешений на трудоустройство (временное и постоянное) и основания для их выдачи.

Определенные особенности в правовом регулировании привлечения и использования иностранной рабочей силы существуют также в российском миграционном законодательстве. В соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников только при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников. Иностранный гражданин или лицо без гражданства имеет право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу. При этом определена категория иностранных граждан и лиц без гражданства, на которых не распространяется указанный порядок.

Миграционное законодательство всех без исключения государств – участников СНГ содержит нормы, предусматривающие возможность сокращения сроков пребывания или проживания в стране, аннулирования соответствующих разрешительных документов в случае нарушения иностранным гражданином или лицом без гражданства нормативных предписаний. Однако и в данном случае существуют определенные страновые различия в отношении применения к рассматриваемой категории лиц мер принудительного характера.

В конечном счете сравнительно-правовой анализ основополагающих законодательных актов в сфере миграции позволяет сделать вывод о том, что они в большей мере характеризуются общностью подходов к миграции, чем их различием. Вместе с тем для регулирования миграционных процессов крайне необходимо детальное изучение этих подходов в каждом из государств СНГ для того, чтобы разрабатывать конкретные рекомендации по гармонизации и унификации правового обеспечения использования трудовых ресурсов в регионе интеграции в целом.

Ключевые слова: внешняя и внутренняя миграция, иммиграция, эмиграция, иммиграционная квота, мигрант, миграционный контроль, незаконная миграция, трудовая деятельность иностранного гражданина или лица без гражданства, трудящийся-мигрант.

Литература:

Организация иммиграционного контроля в Российской Федерации. Под общей редакцией К.О.Ромодановского – М: ОАО «Типография МВД», 2006.

Тенденции развития региональных экономических объединений стран СНГ. Экономика СНГ, М., 2000.

Тюркин М.Л. Миграционная система России. М., «Стратегия», 2005.

Демографический ежегодник. Статкомитет СНГ. М., 2007.

Обеспечение прав человека в Содружестве Независимых Государств. Под общей редакцией О.О.Миронова. – М. «Налоговый вестник», 1999.