



Правовое обеспечение миграции на пространстве СНГ

О.В. Шумилов

(Всероссийская академия внешней торговли)

Внутренние правовые режимы миграции как объект международно-правового регулирования. В современном мире все больше вопросов внутренней компетенции государств интернационализируются, передаются под международно-правовое регулирование.

Происходит такая интернационализация и в сфере миграции. Ни глобализация, ни интеграция невозможны, если не двигаться в сторону создания единого рынка труда и к унифицированным правовым режимам миграции.

Создание общего правового поля для миграции и труда имеет место на региональном уровне во всех интеграционных объединениях, в том числе, на пространстве Содружества независимых государств (СНГ). Главным средством обеспечения этих процессов выступает *международное право* – согласованные нормы, выработанные государствами-участниками СНГ.

Во внутреннем праве государств нормы, регулирующие миграцию, объединяются институтом под названием "миграционное право", который входит в состав отрасли административного права, с присущим ему методом публично-правового регулирования. Административным правом, среди прочего, в значительной степени определяется статус гражданина и иностранца, институт *гражданства* в целом.

В России в сфере миграции в качестве определяющих законов служат законы: "О гражданстве Российской Федерации", "О порядке выезда из Российской Федерации и

въезда в Российскую Федерацию", "О вынужденных переселенцах", "О занятости населения в Российской Федерации", "О правовом положении иностранных граждан в РФ", "О лицензировании отдельных видов деятельности" и др.

Одним из последних по времени принятия явился Закон "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" 2006 года. Положения перечисленных выше законов конкретизируются большим числом подзаконных актов. Наличие мощного подзаконного регулирования – одна из особенностей данного института.

Общая картина миграционных отношений состоит из ряда стадий, этапов, сторон*:

- ✓ въезд/выезд из страны по соответствующим документам (заграничные паспорта и т.п.);
- ✓ установление и оформление квот на въезд иностранцев в страну;
- ✓ получение и предъявление визы;
- ✓ получение/выдача "приглашения на въезд";
- ✓ прохождение пограничного контроля;
- ✓ заполнение/оформление миграционной карты;
- ✓ получение/выдача Разрешения на временное проживание либо вида на жительство – для постоянного проживания;
- ✓ ограничения в свободе передвиже-

*Васильева Л.Н. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию. Постатейный комментарий к Федеральному Закону. М., 2006.



ния (ПП № 754 от 11.10.02 и ПП № 470 от 04.07.92);

✓ допуск к труду, трудовой деятельности (и соответствующие ограничения).

Под трудовой деятельностью иностранца в Законе "О правовом положении иностранных граждан в РФ" понимается работа "на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг)".

Государство гарантирует гражданам свободу выбора деятельности, профессии (специальности), вида и характера труда, защиту от безработицы, бесплатное содействие в трудоустройстве, информирование о положении на рынке труда, социальную поддержку и т.п.* Трудовые мигранты пользуются большинством этих прав, за частую с ограничениями (например, в отношении торговли на рынках или торговли алкогольной продукцией и фармацевтикой).

Правительство России утверждает ежегодные квоты на въезд иностранцев в целях трудовой деятельности – по группам профессий и регионам" (см. ПП № 782 от 30.10.2002). Порядок подготовительной работы по определению квоты определен в Постановлении Министерства труда и социального развития № 23 от 29 апреля 2003 года.

До 2006 года квота не распространялась на граждан СНГ (с которыми у России действует безвизовый режим), но в связи с проявившейся напряженностью в межнациональных отношениях на рынке труда, в ноябре 2006 года были приняты постановления правительства РФ, которыми введены трудовые квоты для граждан СНГ. Одновременно срок действия многократных виз был сокращен со 180 дней до 90 – по стандарту европейских стран.

Серьезные обязанности в правоотношениях с трудящимися-мигрантами и с государством несут работодатели.

Федеральное регулирование во всех этих вопросах дополняется региональным – в субъектах Федерации. Так, например, в Воронежской области был принят и действует Закон "Об упорядочении миграционного процесса на территории Воронежской области" 1995 года**.

Именно эти вопросы и представляют тот объект регулирования, который в значительной степени подпадает под регулирование посредством международно-правовых норм на пространстве СНГ. В последние годы в странах СНГ были приняты специальные законы, посвященные правовому регулированию тех или иных сторон миграционных отношений***.

Среди новых специальных законов – такие: "О внешней миграции" (Киргизия, 2000 г.); "О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь" (Беларусь, 1993 г.); "Об иммиграции" (Беларусь, 1998 г.); "О миграции населения" (Казахстан, 1997 г.); "О правовом положении иностранных граждан" (Таджикистан, 1996 г.).

В целом внутреннее миграционное право государств СНГ приближено и продолжает приближаться к аналогичным нормам в России. При этом явно обозначилась тенденция на сближение правовых режимов для иностранцев вообще и для иностранцев из стран СНГ.

В то же время существуют и определенные различия в миграционных режимах стран СНГ. Они касаются как некоторых основ правового режима трудовой миграции (правила въезда, регистрации, допуска к

* Чапек В.Н., Долгодушев В.А. Рынок труда. Ростов-на-Дону, 2005; Зинченко Н.Н. Правовое регулирование трудовой миграции в странах Европейского Союза – МЖМП, № 2, 2004, с. 233–241.

** Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М.: 1998, с. 416.

*** Кулматов Т.Ш., Сластунина О.А. Правовой режим перемещения граждан государств-участников СНГ – «Журнал российского права», № 10, 2003, с. 109–121; Мицкевич А.В. Комментарий законодательства государств-участников СНГ о гражданстве. М., 1996; Рязанцев С. Труд мигрантов в СНГ: тенденции и проблемы – «Мировая экономика и международные отношения», № 11, 2005, с. 65–69; Скачкова Г.С. Труд иностранцев в России: правовое регулирование. М., 2006.



профессиям), так и отдельных деталей: сроков, видов и компетенции государственных органов, наименования и статуса выдаваемых документов, соотношения законов и подзаконных актов и т.п.

На правовом обеспечении международных миграционных отношений сказываются и некоторые различия в государственных интересах отдельных стран СНГ*. Так, Россия – это преимущественно страна-импортер трудовых ресурсов, тогда как большинство стран СНГ – экспортеры рабочей силы; только Украину и Белоруссию можно отнести к государствам обеих групп**.

Таким образом, внутренние миграционные режимы и законодательство в государствах СНГ представляют собой реальный объект для международно-правового регулирования с целью унификации.

Специальные договоры государств-участников СНГ по вопросам миграции. Как представляется, можно выделить несколько направлений международно-правового воздействия на внутренние режимы миграции в странах СНГ, а именно:

✓ посредством императивных универсальных международно-правовых норм о правах человека;

✓ посредством многостороннего регулирования в рамках универсальных международных организаций, прежде всего Международной организации по миграции (МОМ);

✓ в рамках специальных *многосторонних* договоров государств-участников СНГ;

✓ в рамках специальных *двусторонних* договоров между отдельными государствами-участниками СНГ;

✓ прочие средства воздействия на указанные внутренние режимы.

Из актов универсального характера по правам человека миграционных аспектов ка-

саются в той или иной мере Всеобщая декларация прав человека 1948 года и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года***.

В Декларации (документе "мягкого права") и в Пакте провозглашены следующие, в частности, нормы: право на равную защиту закона "от какой бы то ни было дискриминации"; право покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну; право на труд, свободный выбор работы, справедливые и благоприятные условия труда, на защиту от безработицы.

Императивные нормы и принципы, содержащиеся в основополагающих актах о правах человека, послужили юридической основой, на которой строится миграционное законодательство стран СНГ. В этой своей основе правовые режимы миграции и труда можно считать унифицированными. Расхождения в правовых режимах проходят по более глубоким "точкам" внутреннего права.

Интересно, что в Пакте имеется оговорка, разрешающая развивающимся странам определять, в какой мере они будут гарантировать признаваемые права лицам. В СНГ развивающейся страной официально является Туркменистан; следовательно, данное государство имеет право на специальный режим для иностранцев в миграционной сфере (и это следует принимать во внимание при организации правового обеспечения сотрудничества).

На универсальном уровне институциональной основой сферы миграции является Международная организация по миграции – МОМ, созданная в 1951 году. Большинство стран СНГ являются членами МОМ, а Россия и Туркменистан – наблюдателями.

МОМ – это межправительственная организация, занимающаяся проблемами миграции: управлением миграционными потоками, содействием обустройству и интег-

* Шумилов В.М. Категория «государственный интерес» в политике и праве (системно-теоретические и международно-правовые аспекты) // «Право и политика», № 3, 2000, с. 4 – 17.

** Зинченко Н.Н. Миграция населения: теория и практика международно-правового регулирования. М.: 2003, с. 112.

*** Карташкин В.А. Права человека в международном и внутргосударственном праве, М.: 1995; Пожидаева М.В. Международная защита прав неграждан – «Юрист-международник», № 2, 2004; Саидов А.Х. Международное право прав человека, М.: 2002; Энтин М.Л. Международные гарантии прав человека. Практика Совета Европы. М.: 1997.



рации мигрантов в принимающих странах, оказанием миграционных услуг на международном уровне (подготовка к миграции; языковая подготовка; деятельность по информированию мигрантов; медицинское обследование; размещение; мероприятия, способствующие приему и интеграции; консультативные услуги по вопросам миграции и др.).

Нормотворческая сторона деятельности данной международной организации практически отсутствует, а главное для нее – оперативное оказание услуг государствам в сфере миграции. На данное обстоятельство также следует обратить внимание в свете полезного опыта, который так или иначе мог бы быть применен внутри СНГ.

Среди специальных *многосторонних* соглашений по вопросам миграции на пространстве СНГ следует, в частности, выделить: Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств СНГ по территории его участников 1992 года; Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся–мигрантов 1994 года; Конвенцию об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами государств–участников СНГ 1996 года; Соглашение 1997 года о порядке выезда граждан государств–участников СНГ в государства, не входящие в СНГ, и выезда из них; Соглашение о сотрудничестве государств–участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией 1998 года.

Кроме того, в Уставе СНГ в качестве основных направлений сотрудничества в экономической и социальной областях (ст. 19) обозначено "формирование общего экономического пространства на базе рыночных отношений и свободного перемещения товаров, услуг, капиталов и *рабочей силы*".

В Соглашении о формировании единого экономического пространства 2003 года предусмотрена "гармонизация законодательства Сторон" в необходимой для ЕЭП мере (ст. 2), а под "принципом обеспечения свободного движения рабочей силы" понимается "обеспечение беспрепятственного перемещения физических лиц государств–участников в рамках ЕЭП и формирование согласованной миграционной политики в от-

ношении третьих стран с учетом норм и принципов международного права и ВТО".

В Соглашении о формировании ЕЭП участвуют пока только Белоруссия, Казахстан, Россия и Украина, но Соглашение открыто для присоединения других государств.

Предметную сферу *Соглашения о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся–мигрантов 1994 года* составляют важные положения, охватывающие наиболее "чувствительные" для сторон аспекты миграционных правоотношений, а именно: вопросы въезда, пребывания и выезда работников; признание документов, необходимых для трудовой деятельности; право государства на возвращение мигранта в его страну.

В большинстве вопросов утверждается приоритет внутреннего права и двустороннего регулирования, предусматривается применение национального режима (с исключениями из него).

Специальным институциональным механизмом в сфере миграции определен Консультативный совет по труду, миграции и социальной защите населения государств СНГ (был создан специальным Соглашением 1992 года).

После подписания указанного Соглашения 1994 года Межпарламентская ассамблея государств–участников СНГ одобрила модельный законодательный акт "Миграция трудовых ресурсов в странах СНГ"* . Это акт рекомендательного характера. В нем особо оговариваются ограничения на въезд: из-за ситуации на внутреннем рынке труда; по соображениям национальной безопасности; в целях обеспечения санитарно–эпидемиологического благополучия населения; для определенных категорий лиц, совершивших преступления, предусмотренные уголовным законодательством страны трудоустройства.

В 2004 году Совет глав государств Содружества одобрил проект *Конвенции о правовом статусе трудящихся–мигрантов и членов их семей государств–участников СНГ* (не вступила в силу).

В документе имеются положения, касающиеся конкретных категорий мигрантов:

* Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ, № 8, 1995.



так называемых "приграничных мигрантов", сезонных трудящихся, "трудящихся не по найму" и др. (ст. 16–19). Предусматривается предоставление мигрантам национального режима по большинству вопросов, что вряд ли несет большие выгоды России как стране-импортеру труда. Налицо расхождение между формально-юридической и материальной взаимностью.

В *Соглашении о безвизовом передвижении граждан государств СНГ по территории его участников 1992 года* было закреплено право граждан государств СНГ въезжать и выезжать из своих стран, свободно передвигаться по территории государств СНГ без виз при наличии соответствующих документов.

Предусматривалось сохранение за государствами права на паспортный контроль и на иные меры защиты границ. Визы, которые были выданы государствами СНГ для въезда в третьи страны, должны признаваться другими государствами СНГ; граждане с такими визами допускаются для беспрепятственного транзита в третью страну.

Стороны договорились не выдавать визы иностранцам, въезд которым закрыт в любой из стран СНГ, а также вести централизованный учет таких иностранцев. Решено обмениваться информацией о порядке оформления виз, консульских сборах, образцах паспортно-визовых документах и т.п.

Россия участвовала в этом Соглашении с 1992 года, но в 2000 году вышла из Соглашения.

Думается, что *формальная* взаимность в правах и обязанностях, заложенная Соглашением, вновь пришла в противоречие с материальным несоответствием выгод, которые государства получают в результате действия Соглашения. Учитывая потоки мигрантов в Россию, на нашу страну легла основная тяжесть по контролю за потоками. Зачем в этой ситуации связывать себя многосторонними международно-правовыми нормами?

Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией 1998 года предусматривает вопросы миграционного контроля, учета незаконных мигрантов и их депортации; обмен

информацией; подготовки кадров для данной сферы; гармонизации национального законодательства по миграции.

В то же время Соглашение оставляет ряд пробелов. В нем, например, можно было бы гармонизировать отдельные аспекты миграционных отношений, например механизм депортации и т.п.

Среди специальных *двусторонних* договоров по вопросам миграции следует отметить группу "типовых" соглашений о трудовой деятельности и социальной защите граждан.

Данные соглашения практически "повторяют" многие положения, которые включены в многосторонние договоры, не восполняя имеющиеся пробелы. Возможно, подобные соглашения нужны в качестве "подстраховочного" регулирования: если та или иная страна выйдет из многостороннего соглашения, она останется связанной аналогичными нормами двустороннего соглашения, и наоборот.

Кроме того, круг сторон многосторонних соглашений и сторон, связанных двусторонними соглашениями, не всегда совпадает. Это означает, что в миграционной сфере создано несколько разновидностей международно-правовых режимов – с разным составом участников и источников. Такое положение не может не сказаться на эффективности международно-правового регулирования.

Не исключено, что существование одновременно многосторонних и серии двусторонних соглашений (с повторяющимися нормами) – результат неустоявшейся и неустойчивой политики государств-участников СНГ. Государства пока еще не отдают себе отчета в том, какой метод регулирования является наиболее подходящим для них.

Очевидно, что наиболее разумным и целесообразным подходом было бы сочетание многостороннего и двустороннего методов регулирования, но тогда многосторонние соглашения должны задавать общие нормы и принципы, а двусторонние – детализировать их. На самом деле этого нет.

Еще ряд *двусторонних* договоров касается миграционных отношений, а именно договоры: о правовом статусе граждан одно-



го государства СНГ на территории другого государства СНГ; о равных правах граждан; о порядке приобретения гражданства; о правах национальных меньшинств, – а также договоры политического и экономического характера (о дружбе и сотрудничестве; об экономическом сотрудничестве).

К проблематике миграции примыкают вопросы образования, медицинского обслуживания и т.п. В каждой из таких сфер на двустороннем уровне существуют свои "типовые" договоры и договорные положения.

Среди иных средств международно-правового воздействия на внутренние режимы миграции можно упомянуть решения органов СНГ. Так, в сентябре 2004 года Совет глав правительств СНГ своим Решением утвердил Концепцию межрегионального и приграничного сотрудничества государств-участников СНГ. Речь идет о более тесных связях между регионами государств СНГ.

В тексте Концепции особое внимание уделено сотрудничеству в сфере регулирования миграции населения и рынка труда (раздел II, пункт "ж"). В документе, в частности, намечены: упрощение процедур иммиграционного контроля для населения приграничных территорий; разработка согласованных мер по регулированию миграционных потоков; учет особенностей рынка труда на приграничных территориях; заключение соглашений о приеме и возврате (реадмиссии) незаконных мигрантов и др.

На уровне концепций и программ дополнительно согласовываются государствами СНГ и некоторые вопросы противодействия незаконной миграции. Так, в сентябре 2004 года Совет глав государств своим Решением одобрил Концепцию сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции, а в августе 2005 года – Программу такого сотрудничества на 2006–2008 годы.

Предмет международного миграционного права СНГ, его принципы и место в системе МП. Итак, *международное миграционное право* – это международно-правовой институт (совокупность международно-правовых норм), регулирующий отношения между субъектами МП по поводу

внутренних правовых режимов въезда/выезда нерезидентов и их статуса в стране пребывания. Фактически речь идет о международно-правовом режиме трансграничного перемещения/движения рабочей силы как фактора экономики.

Международное миграционное право как бы предшествует международному трудовому праву (МТП). Сначала нерезидент попадает в сферу миграционных, а затем – в сферу трудовых правоотношений. Проблематика международного миграционного права стоит ближе к проблеме национальной безопасности, чем содержание МТП.

По вопросу о месте международного миграционного права в науке международного права нет устойчивого и общепризнанного мнения. Можно согласиться с тем, что международное миграционное право – это институт (а возможно, и подотрасль) международного экономического права – МЭП*, если и когда международное миграционное право касается трудовых мигрантов.

В то же время, если рассматривать этот вопрос в более широком диапазоне, применительно ко всем категориям мигрантов, а не только к трудящимся-мигрантам, то международное миграционное право не укладывается в рамки МЭП. Возможно, в этом случае международное миграционное право следует считать отраслью Общей части МП либо подотраслью некоей отрасли, которую предлагается называть *международным административным правом***.

Нормы, регулирующие миграционные отношения на пространстве Содружества, образуют региональную часть международного миграционного права – *международное миграционное право СНГ*. В нем более глубоко и детально отрегулирована проблематика миграции.

Из изложенного видно, что международное миграционное право СНГ регулирует две группы отношений между государствами СНГ:

- а) по поводу визовых вопросов, борьбы с незаконной миграцией и т.п.;
- б) по поводу *внутренних правовых режимов* в миграционной сфере.

* Шумилов В.М. Международное право. М.: Велби. Глава 5, 2007.

** Там же.



При этом в международном миграционном праве СНГ существует сильная дифференциация правовых режимов. Она характерна как по субъектному составу, так и по предметному.

Неодинаковое число стран СНГ участвует в международных договорах по миграционным вопросам. Следовательно, они связаны различным по объему корпусом международно-правовых норм. Дифференциация правовых режимов препятствует развитию сотрудничества и экономической интеграции на пространстве СНГ, снижает эффективность международно-правового регулирования.

К принципам *международного миграционного права* относятся следующие принципы: содействия управляемой миграции и добровольной репатриации; свобода перемещения рабочей силы в целях формирования единых экономических пространств; сотрудничества в борьбе с незаконной миграцией; депортации (реадмиссии) незаконных мигрантов; предоставления миграционных услуг (языковых, информационных, консультативных, медицинских и др.); покровительства своим гражданам-мигрантам.

К принципам *международного миграционного права СНГ*, в частности, относятся принципы: безвизового передвижения граждан в странах СНГ (принцип ограниченного действия); квотирования трудовой миграции; пограничной защиты и паспортного контроля; запрещения коллективной депортации; приоритета национальной безопасности и общественного порядка в вопросах регулирования миграции; унификации документов, необходимых в сфере миграции (миграционные карты и т.п.); упрощенного пограничного контроля в приграничных районах; приоритета национального законодательства в вопросах регулирования въезда, выезда и пребывания мигрантов.

В механизме международно-правового регулирования отношений миграции в Содружестве используются и известные *функциональные* принципы: *недискриминации* (например, в отношении трудовых прав и статуса мигрантов); предоставления режима *наибольшего благоприятствования*; предоставления *преференциального режима*; предоставления *национального режима* (с рядом изъятий) и др.

Некоторые выводы и заключение. Из всего вышеизложенного можно сделать ряд выводов.

Внутренние миграционные режимы и миграционное законодательство стран СНГ, с одной стороны, постепенно унифицируются, но, с другой стороны, содержат много различий, пробелов, сильно дифференцированы. Единое правовое поле в данном вопросе пока не сложилось.

Действующий механизм международно-правового регулирования миграционных отношений на пространстве СНГ – несовершенен и неэффективен. Он состоит из норм универсального и регионального характера.

При этом правовой режим в вопросах миграционных отношений для мигрантов из стран СНГ в целом оказывается более благоприятным, чем соответствующий режим для мигрантов из третьих стран.

На пространстве СНГ в сфере миграционных отношений ощущается нехватка в институционально-оперативном регулировании. Следует проработать вопрос о создании *региональной* международной организации по миграции, которая решала бы под эгидой России специфические вопросы, представляющие интерес для государств-участников СНГ (вопросы депортации/реадмиссии, борьбы с незаконной миграцией и т.п.).

России необходимо инициировать создание неправительственных международных организаций в сфере труда и миграции.

Система специальных двусторонних и многосторонних договоров по вопросам миграции на пространстве СНГ выстроена произвольно, хаотично, противоречиво. В договорах много пробелов.

России не следует подписывать и/или ратифицировать многие специальные соглашения. Выход из некоторых договоров следует признать правильным, поскольку они не обеспечивают России материальной взаимности.

Меняющийся характер взаимоотношений между Россией и государствами-участниками СНГ* требует изменений и дополнений в механизме международно-правового регулирования сферы миграции.

* «Ведомости», 29 декабря 2006 (материал «Войны с соседями»).