

Досжанов Б.Б.

К ПРОБЛЕМЕ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ В СФЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В КАЗАХСТАНЕ

B.B. Doszhanov

THE PROBLEM OF IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL STANDARDS IN LEGISLATIVE REGULATION OF MIGRATION POLICY IN KAZAKHSTAN

УДК: 343.5.347/1

В статье анализируется ряд аспектов, обеспечивающих имплементацию норм международного права в сфере миграционной политики в национальное законодательство Республики Казахстан.

The article examines several aspects of ensuring the implementation of norms of international law on migration policy in the national legislation of the Republic of Kazakhstan

Согласно нормам международного права, признано целесообразным и необходимым условием придерживаться правовых норм и стандартов, закрепленных в документах международных организаций. Так, ратифицируя международные конвенции, страны, регламентирующие процесс внешней миграции, признают приоритет норм международного права над национальным законодательством, что имеет важное значение как для самой страны, с точки зрения ее интеграции в мировое сообщество, так и для мигрантов.

Одной из особенностей международной миграции рабочей силы является то, что регулирование данного процесса осуществляется субъектами, действующими на разные стадии перемещения населения и преследующими несовпадающие интересы. Если страна-импортер рабочей силы отвечает за прибытие и использование мигрантов, то в функции страны-экспортера рабочей силы входит регулирование оттока и защита интересов мигрантов за рубежом.

По многим аспектам интересы стран-импортеров и экспортеров рабочей силы оказываются взаимообусловленными. Правовое выражение взаимной заинтересованности стран, принимающих и направляющих мигрантов, осуществляется в форме двух- и многосторонних международных соглашений по вопросам миграции.

В настоящее время значительное число организаций, прежде всего ООН, занимаются проблемами, связанными с миграцией населения и трудовых ресурсов. Как известно, комиссия ООН по народонаселению располагает соответствующим фондом, часть которого используется на субсидирование национальных программ в области миграции населения.

Деятельности Международной организации труда (МОТ) в качестве одного из направлений предусматривает регулирование миграции населения. Ряд международных договоров, принятых Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), содержит специальные нормы, касающиеся физического состояния трудящихся-мигрантов. В конвенциях ЮНЕСКО имеются положения, направленные на улучшение образования трудящихся-мигрантов и членов их семей. Возрастает роль Международной организации по миграции (МОМ), целью которой

является обеспечение плановой международной миграции, ее организация, обмен опытом и информацией по указанным вопросам.

Важнейшими международными актами в сфере регулирования миграционной политики являются: Всеобщая декларация прав человека (1948 год); Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 год); Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 год); Международная конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 год); Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 год); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 год); Конвенция о статусе беженцев (1954 год); Конвенция о правах ребенка (1989 год), а также ряд документов, принятых в рамках МОТ.

В области защиты прав человека основополагающим документом признана принятая ООН Всеобщая декларация прав человека (10 дек. 1948 года), где предусмотрено, что: "Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. Каждый человек имеет право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем. Каждый человек имеет право на гражданство. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство" [1].

В Конвенции ООН о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. выработаны положения, одно из которых определяет: "Государства-участники обязуются в соответствии с международными документами по правам человека уважать и обеспечивать права всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, которые находятся на их территории или под их юрисдикцией, предусмотренные в настоящей Конвенции, без какого бы то ни было различия в отношении пола, расы, цвета кожи, языка, религии или убеждений, политических или иных взглядов, национального, этнического или социального происхождения, гражданства, возраста, экономического, имущественного, семейного и сословного положения или по любому другому признаку" [1].

Другим важным международным документом в сфере миграции является Конвенция ООН по вопросам образования, науки и культуры в борьбе с дискриминацией в области образования №429 1960 г.

Особое внимание правовым вопросам миграции уделяет МОТ. Филадельфийская декларация МОТ определяет основные принципы организации дея-

тельности: труд не является товаром; нищета в любом месте является угрозой для общего благосостояния; содействие полной занятости путем "передвижения рабочих, включая миграцию в целях устройства на работу".

Таким образом, можно констатировать, что выработанные МОТ принципы и стандарты решают задачу, связанную с защитой интересов трудящихся, "работающих в иных странах, чем их собственная страна". Смыслообразующая идея Конвенции МОТ о трудящихся-мигрантах - признание государствами равенства в отношении мигрантов независимо от их национальности, расовой принадлежности, религии, пола. Согласно ст.2, 3, 4, 5 Конвенции, защита прав мигрантов обеспечивается посредством организации бесплатных служб для помощи мигрантам и снабжения их необходимой информацией, принятия мер против недостоверной информации и пропаганды в отношении вопросов, касающихся иммиграции и эмиграции граждан, принятия мер, обеспечивающих все стадии миграции (отъезд, перемещение и прием мигрантов), организации соответствующих медицинских служб [1, с.21].

Конвенция предполагает государственное регулирование и создание условий не менее благоприятных, чем те, которыми пользуются его собственные граждане, в отношении вопросов: заработной платы, (включая семейные пособия в тех случаях, когда эти пособия составляют часть заработной платы); рабочее время; сверхурочные работы; оплачиваемые отпуска; ограничения надомного труда; возраст принятия на работу; ученичество и профессиональное обучение; женский труд и труд подростков; принадлежность к профессиональным союзам и пользование имуществами, предоставляемыми коллективными договорами; жилищный вопрос [1, с. 54].

Конвенция МОТ № 143 1978 года направлена на устранение злоупотреблений в области миграции и обеспечение трудящимся-мигрантам "равенства возможностей и обращения". В соответствии с нормами Конвенции, государства должны выявлять на своей территории нелегальную миграцию и принимать необходимые меры по ее сокращению. В ст. 6 Конвенции предусматривается определение в рамках национального законодательства административной, гражданско-правовой, уголовной ответственности "в отношении незаконного использования труда трудящихся-мигрантов, организации миграции трудящихся с целью получения работы, определяемой как связанной со злоупотреблениями" [1, с. 59-65].

В *Конвенции Международной организации труда № 157 1982 года* изложена международная система сохранения прав мигрантов в области социального обеспечения.

Вопросы регламентации набора, ознакомления с работой и размещения трудящихся-мигрантов регулируется Конвенцией МОТ 1949 года о платных бюро по найму, Конвенцией и Рекомендацией МОТ 1948 года об организации служб занятости, Конвенцией и Рекомендацией МОТ 1964 года о политике в области занятости.

Полагаем важным выделить такой аспект миграционной политики, как "подвижность насе-

ления и трудовых ресурсов". Страны-экспортеры и страны-импортеры трудовых ресурсов, международные организации по миграции совершенствуют законодательство, механизм регулирования миграционных процессов и потоков, организуясь с принципами свободы и демократии. Так, по нашему убеждению, МОТ является уникальной среди всемирных организаций, поскольку при разработке ее политики представители трудящихся обладают равным количеством голосов с представителями правительств. Одна из ее наиболее важных функций состоит в принятии конвенций и рекомендаций, устанавливающих международные трудовые стандарты в сфере свободы ассоциаций, продолжительности рабочего дня, социального страхования, охраны труда и службы найма. Конвенции налагают обязательства для государств-членов, которые их ратифицировали, рекомендации обеспечивают ориентир для национальной политики, законодательства, практики. С момента деятельности МОТ разработано порядка трехсот рекомендаций.

Правовое регулирование миграционной политики на международном уровне осуществляется также в соответствии с положениями *Женевской конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года и Заключительного акта Хельсинкских соглашений о свободе перемещения людей* [1, с. 67-78].

Важным документом в сфере регулирования миграционной политики является Дублинская конвенция 1990 года о праве убежища и обращения с беженцами, в котором беженцам гарантируется рассмотрение и принятие мер по заявлению властями того государства, куда он его направляет.

Следует указать, что международное право в сфере миграционной политики призвано решать задачи: проведения согласованной политики по упорядочиванию въезда в страну; ограничения притока низкоквалифицированной рабочей силы; усиления контроля и недопущение нелегальной иммиграции; проведения политики реэмиграции.

Система законодательного обеспечения миграционной политики формируется, исходя из национальных интересов государств-участников СНГ. В 1998 г. главами государств - членов Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) было подписано Заявление "О десяти простых шагах навстречу простым людям". Данный нормативный акт определил основные направления развития интеграции в рамках Сообщества в социальной и гуманитарной сфере. В развитие Заявления приняты следующие межгосударственные, межправительственные акты, относящиеся к проблемам миграционной политики:

- Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об упрощенном порядке приобретения гражданства от 26 февраля 1999 г. [2];

- Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Прави-

тельством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан от 30 ноября 2000 г.

Анализ законодательной базы, действующей в рамках Евразийского экономического сообщества, позволил выявить проблемы, не урегулированные национальными законодательствами, связанные с порядком регистрации граждан государств - членов ЕврАзЭС и организацией миграционного контроля. Проблемы законодательного обеспечения миграционной политики предполагается решать в рамках гармонизации, унификации законодательств государств - членов Евразийского экономического сообщества [2, с. 39-42].

Бюро МПА ЕврАзЭС предложило согласовать основные принципы законодательного регулирования миграционной политики, разработанные на основе анализа законодательных условий реализации международных договоров в сфере миграционной политики и гражданства, действующих в рамках Евразийского экономического сообщества, а также с учетом положений конвенций МОТ [2, с. 8-10].

В соответствии с законодательством каждого из государств нормы соглашения имеют приоритет перед национальными законами, регулирующими вопросы въезда, выезда и пребывания иностранных граждан на территории каждого из государств. Вместе с тем от порядка регистрации и миграционного контроля граждане государств - участников Соглашения не освобождаются, так как Соглашением соответствующие вопросы не урегулированы. Следовательно, регистрация и получение миграционных карточек (в Российской Федерации и Республике Казахстан) осуществляется ими в общем порядке, если иное не оговорено законодательными актами государств. В частности, законодательством каждого из государств устанавливается перечень лиц, освобождаемых от регистрации, а также получения миграционных карточек в целях миграционного контроля (в России и Казахстане), а также сроки соответствующих процедур.

Можно выделить основные направления законодательного обеспечения миграционной политики государств - членов СНГ:

- определение единых условий и порядка предоставления всем субъектам хозяйственной деятельности независимо от форм собственности, и лицам, занимающимся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, специального разрешения (лицензии) на осуществление этой деятельности; введение унифицированных въездных документов для всех государств СНГ как эффективный и потока;

- гарантированное признание для трудящихся-мигрантов из стран СНГ на всей территории дипломов, свидетельств об образовании, соответствующих документов о присвоении звания, разряда, квалификации и иных необходимых для трудоустройства документов, полученных в государстве выезда, а также трудового стажа, включая стаж на льготных условиях и по специальности;

- предупреждение о предотвращении потоков вынужденной миграции, в том числе незаконной, и вызываемых ею негативных последствий;

- создание условий для добровольного возвращения вынужденных мигрантов (беженцев и лиц, ищущих убежище) в места их исхода;

- разработка и реализация совместных программ, направленных на решение миграционных проблем, которые должны содержать правовые, организационные и экономические механизмы, включая дифференцированный подход к решению проблем разных категорий мигрантов.

Межгосударственная миграционная политика СНГ основывается на принципах учета интересов принимающих и посылающих стран:

- Создание и совершенствование системы регистрационного учета всех категорий мигрантов, в том числе трудовых мигрантов на пространстве стран СНГ.

- Разработка и внедрение системы индивидуального налогового учета трудовых иммигрантов.

- Использование системы налогового учета для регистрации трудовых мигрантов и реализации ими основных экономических и социальных прав.

- Разработка мер правовой и социальной защиты трудовых мигрантов.

- Введение механизма медицинского страхования трудовых мигрантов в стране исхода с возможностью его последующего продления на территории принимающей страны.

- Ориентация на различные группы мигрантов.

- Создание условий для образования и развития детей иммигрантов с раннего возраста и до вступления их в трудоспособный возраст, независимо от материальных возможностей их родителей.

- Введение в школьные программы предметов, способствующих формированию взаимной толерантности, установлению межнационального мира и отражение вклада представителей различных народов в развитие культуры и экономики.

- В целях разработки и координации политики интеграции создание специального ведомства, отвечающего за объединение усилий правительств трех уровней для разработки общей иммиграционной политики, включающей социальную интеграцию и занятость[3].

Таким образом, можно резюмировать: концепция миграционной политики является ориентиром для всех ветвей власти государств-участников СНГ и принимаемые на их территориях решения не могут противоречить общим положениям и принципам концепции.

Литература:

1. Права человека. // Сборник документов. - Алматы, 2004. - С. 18-19.
2. Миграционная политика государств - членов Евразийского экономического сообщества: унификация принципов правового обеспечения // Тематический сборник Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества. - Санкт-Петербург, 2004. - № 2. - С. 110-115.
3. Рекомендации по гармонизации национального законодательства государств-участников СНГ в сфере борьбы с незаконной миграцией / Приложение к постановлению комиссии от 23 октября 2008 года. - № 4.

Рецензент: д.ю.н., профессор Бейшембиев Э.Дж.