

*Досжанов Б.Б.*

## О МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТАХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

*B.B. Doszhanov*

### ON INTERNATIONAL STANDARDS OF LEGISLATIVE CONTROL OF MIGRATION POLICY IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

УДК: 325.2: 378.314(574.4)

*В статье анализируются некоторые проблемы международных стандартов законодательного регулирования миграционной политики в Республике Казахстан. Дан обзор деятельности международных организаций, регулирующих отношения в данной сфере.*

*The paper analyzes some problems of international standards of legal regulation of migration policy in Kazakhstan. A review of the activities of international organizations that govern relations in this sphere.*

Общеизвестно, что Правительство страны суверенно в своем праве определять направления и цели миграционной политики при разработке комплекса мер, регулирующих процессы внешней миграции. Так, ратифицируя международные конвенции, страны, регламентирующие процесс внешней миграции, признается 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, чьи права за рубежом существенно расширяются и нуждаются в защите.

Важная особенность международной миграции рабочей силы состоит в том, что регулирование данного процесса осуществляется субъектами, воздействующими на разные стадии перемещения населения и преследующими зачастую несовпадающие интересы. Если страна-импортер рабочей силы в большей степени отвечает за прибытие и использование мигрантов, то в функции страны-экспортера рабочей силы в большей степени входит регулирование оттока и защита интересов мигрантов за рубежом. Во многих аспектах интересы стран-импортеров и экспортеров рабочей силы оказываются тесно переплетенными. В настоящее время значительное число учреждений и организаций, ООН, а также региональных организаций занимаются проблемами, связанными с миграцией населения и трудовых ресурсов.

Комиссия ООН по народонаселению располагает соответствующим фондом, часть которого используется на субсидирование национальных программ в области миграции населения. Деятельность МОТ в качестве одной из целей предусматривает регулирование миграции населения.

Ряд международных договоров, принятых ВОЗ, содержит специальные нормы, которые касаются физического состояния трудящихся-мигрантов.

В конвенциях ЮНЕСКО имеются положения, направленные на улучшение образования трудящихся-мигрантов и членов их семей. Возрастает роль

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

К числу важнейших международных актов в сфере регулирования миграционной политики являются следующие: 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); а также документы, принятые в рамках Международной организации труда.

В области защиты прав человека основополагающим документом признана принятая ООН Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года, в статьях, 13,14,15 которыми предусмотрено, что: "Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства. Каждый человек имеет право покинуть 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]. Данное право не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении не политического преступления, или деяния, противоречащего целям и принципам Организации Объединенных Наций.

В сфере трудовой миграции основополагающей считается Конвенция Организации Объединенных Наций о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 год). В соответствии со ст. 7-35,64 Конвенции: "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, нацио-

нального, этнического или социального происхождения, гражданства, возраста, экономического, имущественного, семейного и сословного положения или по любому другому признаку" [1].

Заинтересованные государства-участники Конвенции в соответствующих случаях консультируются и сотрудничают друг с другом в целях содействия созданию нормативных, справедливых и гуманных условий в отношении международной миграции трудящихся и членов их семей. В этой связи должное внимание уделяется не только трудовым потребностям и ресурсам, но и социальным, экономическим, культурным и другим нуждам трудящихся-мигрантов и членов их семей, а также последствиям такой миграции для соответствующих общин" [2].

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

Особое внимание правовым вопросам миграции уделяет Международная организация труда. Филадельфийская декларация Международной организации труда в качестве приоритетов определяет следующие принципы организации деятельности Международной организации труда:

- 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".

Выработанные МОТ принципы и стандарты решают основную задачу, связанную с защитой интересов трудящихся, "работающих в иных странах, чем их собственная страна". Как известно, основная идея Конвенции Международной организации труда №97 о трудящихся-мигрантах - признание государствами, ратифицирующими данный документ, равенства в отношении мигрантов независимо от их национальности, расовой принадлежности, религии, пола. Согласно ст. 2 документа, 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 (ст. 3), принятия мер, обеспечивающих все стадии миграции (ст. 4), организации соответствующих медицинских служб (ст. 5) [3].

Конвенция предусматривает необходимость государственного регулирования и создания благоприятных условий в отношении таких вопросов: 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 имуще-

ствами, предоставляемыми коллективными договорами; жилищный вопрос; соответствующее социальное обеспечение [3].

Важно указать, что под социальным обеспечением подразумевается принятие соответствующего законодательного и иного нормативного правового акта в отношении: несчастных случаев на производстве, охраны материнства, болезни, инвалидности, старости, смерти, безработицы и семейных обязанностей, а также всех прочих случаев, которые, согласно законодательству страны, охватываются системой социального обеспечения при соблюдении условий уплаты налогов, сборов и взносов, уплачиваемых за трудящегося, введения пособий, покрываемых полностью из общественных фондов, пособий, выплачиваемых лицам, не отвечающим условиям, необходимым для получения нормальной пенсии, судопроизводства по указанным вопросам.

Конвенция МОТ № 143 1978 г. направлена на устранение злоупотреблений в области миграции и обеспечение трудящимся-мигрантам "равенства возможностей и обращения". Согласно этой Конвенции государства должны выявлять на своей территории нелегальную миграцию и принимать необходимые меры по ее сокращению. Так статья 6 Конвенции предусматривает 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" [4].

Согласно Конвенции МОТ 1975 г., государства должны выявлять на своей территории нелегальную миграцию и принимать необходимые меры по ее сокращению. Конвенция содержит требования, предъявляемые государствам в отношении равенства в образовании, занятости, социального обеспечения, участия в профсоюзах и прочих гражданских прав и социальных гарантий для лиц, находящихся на территории государства на законном основании в качестве трудящихся-мигрантов или членов их семей.

В Конвенции МОТ № 157 1982 г. изложена международная система сохранения прав мигрантов в области социального обеспечения.

Ратификация заинтересованными государствами международных конвенций, регламентирующих процесс трудовой миграции, является необходимым условием для их осуществления. Страны-экспортеры и страны-импортеры трудовых ресурсов, международные организации по миграции совершенствуют законодательство, механизм регулирования миграционных процессов и потоков, руководствуясь принципами свободы и демократии с учетом национальных интересов. Международная организация труда является уникальной среди всемирных организаций в том отношении, что при разработке политики представители трудящихся и предпринимателей обладают равным количеством голосов с пред-

ставителями правительств. Одна из ее наиболее важных функций состоит в принятии конвенций и рекомендаций, устанавливающих международные трудовые стандарты в областях свободы ассоциаций, заработной платы, продолжительности рабочего дня, социального страхования, оплачиваемого отпуска, охраны труда. Конвенции налагают обязательства для государств-членов, которые их ратифицировали, рекомендации обеспечивают ориентир для национальной политики, законодательства, практики. Со времени основания МОТ принято более трехсот конвенций и рекомендаций. Международная организация труда контролирует применение конвенций ратифицировавшими их государствами.

Правовое регулирование миграционной политики на международном уровне осуществляется также в соответствии с положениями Женевской конвенции Организации Объединенных Наций о статусе беженцев 1951 года и Заключительного акта Хельсинских соглашений о свободе перемещения людей [4].

Важным документом в сфере регулирования миграционной политики является Дублинская конвенция (1990 год) о праве убежища и обращения с беженцами. Это международное соглашение гарантирует беженцу, что его заявление будет рассмотрено властями того государства, куда он его направляет. Так, протоколы Шенгенского соглашения предусматривают ряд мер, координирующих действия государств, включая следующие:

- обмен информацией о положении в странах-источниках мигрантов;
- сотрудничество посольств государств - членов Шенгенского соглашения в странах, где особенно сильны эмиграционные тенденции;
- взаимный обмен статистическими данными, в частности о больших группах беженцев;
- постоянный обмен сведениями о лицах, уже просивших убежища в одной из стран шенгенской группы;
- предварительные консультации в случае предстоящего изменения национального законодательства по вопросам предоставления убежища;
- разделение финансовых издержек при депортации.

Международное право в сфере миграционной политики в настоящее время призвано решать следующие задачи: проведение согласованной политики по упорядочиванию въезда в страну; ограничение притока низкоквалифицированной рабочей силы; усиление контроля и недопущение нелегальной иммиграции; проведение политики реэмиграции.

В процессе гармонизации законодательств государств, рекомендуется обратить внимание на необходимость дополнительной ревизии национальных законодательств и иных нормативных правовых актов с позиции имплементации важнейших пониженных общепризнанных международных документов в сфере миграции.

Система законодательного обеспечения миграционной политики формируется, исходя из национальных интересов постсоветских государств.

В апреле 1998 г. главы государств - членов Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) подписали Заявление "О десяти простых шагах навстречу простым людям" - один из основополагающих документов, определяющих основные направления развития интеграции в рамках Сообщества в социальной и гуманитарной сфере.

Следует указать, что 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 года [5];

- Договор о правовом статусе граждан одного государства, постоянно проживающих на территории другого государства, от 28 апреля 1998 года;

- 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 [5].

В целях создания гражданам одного государства, находящимся на территории другого государства, одинаковых условий для получения неотложной медицинской помощи, 24 ноября 1998 года было подписано Соглашение о взаимном предоставлении гражданам Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан равных прав в получении скорой и неотложной медицинской помощи. 27 апреля 2003 г. Межгосударственным Советом одобрены Приоритетные направления развития ЕврАзЭС на 2003 - 2006 годы. В перспективе предполагается разработка согласованных принципов регулирования трудовой миграции, повышение трудовой мобильности населения государств - членов Сообщества, обеспечение свободного перемещения граждан на основе простых и ясных мер контроля за миграцией населения.

Анализ законодательных условий, действующих в рамках Евразийского экономического сообщества, позволил выявить вопросы, недостаточно урегулированные национальными законодательствами, в том числе связанные с порядком регистрации граждан государств - членов ЕврАзЭС и организацией миграционного контроля. Эти и другие проблемы законодательного обеспечения миграционной политики предполагается решать в рамках гармонизации (сближения, унификации) законодательств государств - членов Евразийского экономического сообщества [6].

Учитывая значение и масштабы миграции в государствах Евразийского экономического сообще-

ства, Бюро Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС предложило согласованные 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 Международной организации труда.

Проведенный сравнительно-правовой анализ показал, что Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан ратифицировано каждым из четырех государств и утверждено Правительством Республики Казахстан. Соглашение вступило в силу для всех государств 7 июня 2002 г.

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. Соответственно граждане каждого из государств - участников Соглашения на территории другого государства - участника Соглашения имеют право въезда, выезда и передвижения без виз. 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.

Законодательством каждого из государств устанавливается свой перечень лиц, освобождаемых от регистрации, а также получения миграционных карточек в целях миграционного контроля (в России и Казахстане), а также сроки соответствующих процедур.

- Предлагается в рамках действующего Соглашения рассмотреть вопрос о гармонизации законодательств вышеперечисленных государств, в частности порядка регистрации и миграционного контроля.

- Предлагается разработать типовой проект подзаконного акта, регламентирующий эти вопросы, который использовать для унификации национального законодательства.

На основании проведенного анализа можно выделить следующие направления законодательного обеспечения миграционной политики государств - членов Евразийского экономического сообщества и других 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 на осуществление этой деятельности; введение унифицированных въездных документов для всех государств СНГ как эффективный и универсальный метод регулирования миграционного 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, что современная политика в области миграции должна формулироваться с учетом интересов принимающих и посылающих стран.

Основными направлениями и элементами такой политики должны стать действия:

В области приема и интеграции трудовых мигрантов:

- 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.

- Реализация программ стимулирования репатриации иностранцев, направленных на облегчение интеграции возвращающихся рабочих в экономику стран происхождения. Важное место в этом виде программ отводится предоставлению профессиональной подготовки.

В области приема, интеграции и адаптации мигрантов из стран содружества, переселяющихся на постоянное место жительства: Ориентация на различные группы мигрантов. Интеграция специалиста

коренным образом отличается от интеграции иммигранта, не обладающего специальными навыками и хорошим знанием языка. Если для первого наиболее важным вопросом является доступное жилье, возможность трудоустройства, создание условий для участия в малом бизнесе, то для второго, помимо этого, остро стоят проблемы овладения языком, профессионального обучения и приобретения квалификации, а иногда и средств к существованию.

В целях реализации программ интеграции сотрудничество с этническими сообществами, используя их возможности. 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. Использование механизма "социальных лифтов", с помощью которых лучшим и наиболее ярким представителям иммигрантской молодежи обеспечивается социальная подвижность, основанная на заслугах, а не на случайности рождения. Такие примеры достойного продвижения должны пропагандироваться как примеры, к которым любой молодой человек будет стремиться. Активное привлечение молодежи из среды иммигрантов в общественную жизнь, в СМИ.

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 и т.п.

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 [6].

Таким образом, можно сделать ряд выводов:

- Концепция Межгосударственной миграционной политики СНГ определяет единые условия и порядок предоставления для всех государств СНГ унифицированных въездных документов как эффективный и универсальный метод регулирования миграционного потока.

- Концепция способствует предотвращению потоков вынужденной миграции, в том числе незаконной, негативных последствий и предлагает создать условия для добровольного возвращения вынужденных мигрантов в места их исхода; гарантированное признание для трудящихся-мигрантов из стран СНГ на всей территории квалификационных характеристик,

- Целью политики должен стать выбор таких ориентиров, которые позволяют устранить причины чрезмерного миграционного наплыва, способствовать стабилизации макроэкономической ситуации и "саморазвитию" стран выезда.

#### Литература:

1. Права человека//Сборник документов. - Алматы.: Комплиментация основных международно-правовых документов, 2005. - С. 18-22.
2. Дженис М., Кэй Р., Брэдли Э. Европейское право в области прав человека (практика и комментарии) /Институт по Конституционной и Законодательной Политике (COLPI). - Москва-Будапешт: Права человека, 1997.- С.594.
3. Права человека // Сборник международных документов. - Алматы. 2002. - С. 84.
4. Там же. - С. 89.
5. Миграционная политика государств - членов Евразийского экономического сообщества: унификация принципов правового обеспечения//Тематический сборник Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества. - Санкт-Петербург: Береста, 2004.- №2 (8.1).- С. 110.
6. 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 Арабаев Ч.И.