

УДК 325.1

Э.Т. СИБАГАТУЛЛИНА,
старший преподаватель

Институт экономики, управления и права (г. Казань)

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ И СНГ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

В статье проанализированы особенности формирования миграционной политики таких государств-участников СНГ, как Армения, Кыргызстан, Таджикистан и Казахстан. Охарактеризованы ориентиры российской миграционной политики в отношении трудовой миграции из стран СНГ.

Распад СССР и образование новых независимых государств на территории некогда единого государственного пространства явился крупнейшим событием конца XX в. и стал причиной возникновения многих проблем миграционного характера. Смена политических режимов, характера экономической деятельности и социальных условий жизни, масштабные внутренние и межгосударственные конфликты создали новую картину движения населения в данном регионе. Изменились качественные характеристики миграционных процессов, их динамика и объем. «Народы государств СНГ сохранили историческую близость, сложившуюся еще в рамках Российской империи и СССР. Сохранение этой близости необходимо хотя бы в рамках СНГ» [1]. Исторически сложившееся тесное сотрудничество в составе единого государства, объективные потребности дальнейшего развития продемонстрировали необходимость взаимодействия новообразовавшихся государств. Так, 8 декабря 1991 г. подписанием Соглашения о создании Содружества Независимых Государств [2] было положено начало новому этапу существования граждан ранее единого государства. СНГ было призвано стать механизмом эффективного сотрудничества государств, ставших самостоятельными и независимыми.

В миграционном процессе стран СНГ следует отметить ряд отличительных особенностей. Во-первых, в противовес западноевропейской тенденции, где увеличение миграционных потоков связано с интеграцией Европейского Союза, на территории СНГ всплеск миграционной активности обусловлен центробежными процессами. Во-вторых, если до 1991 г. перемещение населения в

пределах данной территории было ни чем иным, как проявление и внутренней миграции (которая мягче регулировалась механизмами единой государственной политики), то на постсоветском пространстве данный процесс получил определенное внешнее влияние.

Сложностью и одновременно отличительной особенностью миграционных процессов на начальном этапе становления СНГ было то, что государствам-участникам СНГ пришлось в спешном порядке решать проблему правового регулирования миграции. Пик миграционной активности был обусловлен межнациональными конфликтами, экономической нестабильностью, сложностью переоценки населением своего статуса. В таких общественно-политических условиях повсеместно наблюдалась невозможность и неспособность выработки действенной государственной политики в миграционной сфере.

Изменение правового статуса территорий некогда единого государства привело к масштабным процессам миграции, обусловив необходимость разработки миграционной политики новообразовавшихся государств. Юридическая природа миграционных процессов раскрывается через определение места и роли миграции в общегосударственной политике. Государства-участники СНГ, сосуществовавшие ранее в рамках единого государства, объединенного общими культурными, социальными, межличностными узами, столкнулись с проблемой создания собственной миграционной политики, вероятно, более остро, чем другие государства в новейшее время ввиду неподготовленности к происходящим переменам и масштабностью вовлеченных в эти процессы субъектов.

В тесной взаимосвязи с процессами миграции находится такое правовое понятие, как гражданство. Если мигрант есть лицо, пересекающее границы тех или иных территорий со сменой постоянного места жительства навсегда или на определенное время, то становится очевидным тот факт, что часть мигрантов – потенциальные граждане, за которыми государство закрепляет право приобретения, натурализации, оптации гражданства государства. В результате распада СССР Российская Федерация стала правопреемником бывшей советской державы. С одной стороны, в гуманистическом аспекте наблюдаются разрушение родственных связей, сложности с перемещением на этническую родину; в правовом плане, по мнению С.Н. Бабурина, – нарушение права граждан на оптацию [3]. С другой стороны, законодательство Российской Федерации не говорит о правовом переходе территорий бывшего Союза к России и, соответственно, у бывших граждан Советского Союза нет права на автоматическое вступление в гражданство России без закрепления такого права в законодательстве Российской Федерации. Таким образом, 17% населения СССР в результате его развала в конце 1991 г. внезапно оказываются в иностранных государствах, да к тому же во многих из них в статусе граждан «второго сорта» [4]. Данные обстоятельства накладывают отпечаток на особенности формирования государственной политики Российской Федерации в сфере миграции, так и миграционной политики в рамках СНГ, и в пределах каждого отдельно взятого государства, входившего ранее в состав Союза Советских Социалистических Республик.

Формирование миграционной политики стран СНГ стало развиваться в двух направлениях:

- 1) формирование общей миграционной политики стран-участниц СНГ;
- 2) формирование собственных основ миграционной политики.

Стремительное нарастание проблемы, количество вовлеченных в миграцию субъектов, ее последствия, невозможность каждого государства в одиночку справиться с возникшей ситуацией заставила государства СНГ перейти к совместным действиям по регулированию процессов миграции. 22 января 1993 г. был принят Устав СНГ. В ст. 2 Устава к основным целям Содружества

относится содействие гражданам государств-участников СНГ в свободном общении и передвижении по территории стран СНГ.

Проходящие в рамках СНГ интеграционные процессы коснулись, прежде всего, миграции трудовых ресурсов, что вызвало необходимость правового регулирования труда граждан стран-участниц СНГ. 98% мигрантов в России – это трудящиеся мигранты. В силу исторических и социально-политических причин Россия принимает активное участие в правовом регулировании процессов трудовой миграции в рамках СНГ.

Основные принципы согласованной законодательной политики в области трудовой миграции в рамках СНГ содержатся в рекомендательном законодательном акте «Миграция трудовых ресурсов в странах СНГ» [5], принятом 13 мая 1995 г. Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ. Целью принятия этого акта – урегулирование процесса трудовой миграции в рамках СНГ и обеспечение гарантий прав трудящихся мигрантов.

16 апреля 2004 г. решением Совета глав правительств СНГ была создана Совместная комиссия государств-участников СНГ по сотрудничеству в борьбе с незаконной миграцией, основной целью которой является совершенствование сотрудничества государств в борьбе с незаконной миграцией. Необходимость разработки мер и механизмов правового регулирования в области незаконной миграции связана с тем, что незаконная миграция и связанные с ней негативные последствия в последние годы буквально захлестнули страны, вошедшие в состав СНГ. Еще в 1997 г. Российская Федерация поставила вопрос о необходимости координации деятельности всех правоохранительных органов государств-участников СНГ по предотвращению и пресечению незаконной миграции. Предложения, выдвинутые Российской Федерацией в Исполкоме СНГ, были положены в основу проекта Соглашения о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией.

5 октября 2007 г. главами государств СНГ был образован Совет руководителей миграционных органов государств-участников СНГ, которому отводится основная роль в координации сотрудничества по всему спектру миграционных проблем.

По мнению Т.Я. Хабриевой, «за истекшие 16 лет в рамках СНГ было принято не так много актов в сфере регулирования миграционных отношений. В основном они касались порядка пограничного въезда и выезда, защиты прав вынужденных мигрантов (беженцев и вынужденных переселенцев), обеспечения трудовой и пресечения незаконной миграции. Вне правового регулирования остались такие вопросы, как политические мигранты, миграции в целях воссоединения семей, предпринимательской деятельности и т.д. Более того, те немногие акты, которые действуют в сфере регулирования миграционных отношений, в основном ограничиваются постановкой лишь общих задач, что препятствует созданию действенного механизма согласованной миграционной политики СНГ» [6]. Несмотря на то, что в рамках СНГ проводится большая работа по урегулированию миграционных процессов, отсутствие единой четко сформулированной цели миграционной политики стран-участниц СНГ и действенного механизма осуществления миграционной политики не позволяет говорить об успешности предпринимаемых Содружеством мер.

Формирование собственной миграционной политики занимает важное место в общегосударственной политике государств-участников СНГ [7–11]. В настоящее время перед странами СНГ стоит необходимость совершенствования законодательства в области миграции. При этом особое внимание уделяется борьбе с незаконной миграцией и созданию условий для трудовой миграции. Нелегальная миграция – один из видов миграции, негативно сказывающийся на экономике, безопасности и общественной жизни страны. Так, например, в интервью агентству Интерфакс директор Федеральной миграционной службы Константин Ромодановский сказал, что ежегодно мигранты стран СНГ вывозят из России свыше 10 млрд долл., минуя систему государственного контроля. Удельный вес преступлений, совершаемых в нашей стране иностранными гражданами, ежегодно увеличивается на 5–7%.

16 сентября 2004 г. была одобрена Концепция сотрудничества государств-участников СНГ по противодействию незаконной миграции, а также приняты нормативно-правовые акты в области противодействия нелегальной миграции.

Таким образом, государства-участники Содружества имеют следующие общие черты в плане характеристики миграционной ситуации:

- историческая и культурная общность, обусловленная длительным сосуществованием в рамках единого государства СССР;
- территориальное месторасположение на основных маршрутах транзитной миграции из ряда азиатских, арабских и африканских стран с неблагоприятной внутриполитической и экономической обстановкой в развитии западноевропейские страны (США и Канаду);
- отсутствие предыдущего опыта правового регулирования миграционных процессов.

Однако различия в миграционной ситуации в каждом из государств-членов СНГ гораздо больше. Во все времена миграционные процессы являлись важным элементом государственной политики любой страны. XX в. внес свои коррективы в миграционные процессы и миграционную политику того или иного государства. Они обладают определенной специфичностью, обусловленной рядом таких факторов, как уровень социально-экономического развития государства, уровень развития тех или иных отраслей промышленного производства; подверженность репрессиям в период советского тоталитарного режима; количество некоренного населения, проживавшего и проживающего на данной территории; наличие этнических конфликтов, экологических катастроф; политическая ориентация государственной власти. Например, на официальном сайте Агентства по миграции Министерства территориального управления Республики Армения, при анализе миграционной ситуации в республике отмечается, что появление новых государств в результате распада СССР сопровождалось беспрецедентными миграционными перемещениями. В Армении миграционные перемещения приняли более широкие масштабы, связанные с такими событиями, как Нагорно-Карабахский конфликт, затронувший 420 тыс. человек; землетрясение 1988 г., вынудившее изменить место жительства 72 тыс. человек, которые составили категорию внутренних мигрантов; Спитакское землетрясение – еще 200 тыс. человек. Количество эмигрантов за период существования самостоятельной независимой Республики Армения достигло порядка 1,5 млн человек [8].

Характерной особенностью миграционной ситуации в Армении является высокая степень миграционной активности граждан государства, а также этнических армян, вынужденных быть вовлеченными в миграционные процессы. Ввиду того, что Армения в конце XX в. столкнулась с проблемой массового переселения этнических армян с территорий, не являющихся собственно армянскими, но занимаемых этим народом издревле, в законодательстве мы обнаруживаем не характерные для миграционного законодательства других государств черты (например, применение такого термина как «статус временно защищенного лица»). Еще одной отличительной особенностью армянского миграционного законодательства является наличие ст. 8 Закона Армении «Об иностранных лицах», которая вводит запрет на въезд иностранного лица, а также признание недействительной его визы в случае, если имеются достоверные данные о том, что лицо замешано в осуществлении торговли людьми (трафикинге). Об этом в интервью газете «Еркрамас» [12] глава Агентства по миграции Министерства территориального управления Республики Армения Г. Егонян сказал: «Армения считается родиной трафикинга» [13].

В миграционной политике современного Казахстана нашли отражение исторические факты, повлиявшие на демографическую ситуацию республики. Так, в ст. 1 Закона Республики Казахстан «О миграции населения» от 13 декабря 1997 г. есть понятие «оралман (репатриант) – лицо коренной национальности, изгнанное за пределы исторической родины и лишенное гражданства в силу актов массовых политических репрессий, незаконной реквизиции, насильственной коллективизации, иных антигуманных действий; добровольно переселяющееся в Республику Казахстан с целью постоянного проживания» [9]. Программа по возвращению оралманов началась еще в 1991 г. По данным Комитета по миграции Министерства труда и социальной защиты населения Казахстана, с 1991 г. в Казахстан въехало 433 тыс. оралманов (порядка 110 тыс. семей). Первые переселенцы прибыли в 1991 г. из Монголии в количестве 97 человек. С 1993 г. введена квота на переселение – 10 тыс. семей в год. Введение квоты на переселение оралманов обусловлено трудностями, связанными с социальным обу-

стройством переселенцев и необходимостью регулирования данного процесса.

Миграционная политика Республики Казахстан строится с учетом реалий экономического развития, а также политической и социальной стабильности. Миграционной политикой Казахстана создана в целом отвечающая международным стандартам законодательная база, позволяющая развивать туризм, привлекать иностранную рабочую силу, возвращать на историческую родину оралманов.

Республика Казахстан планомерно подходит к решению миграционных проблем на территории собственного государства. Доказательством тому является наличие разработанной законодательной базы, связанной с осуществлением миграционной политики (Закон Республики Казахстан от 13 декабря 1997 г. № 204-І «О миграции населения», Концепция миграционной политики Республики Казахстан на 2007–2015 гг., принятая Указом Президента Республики Казахстан от 28 августа 2007 г. № 399; Постановление Правительства Республики Казахстан от 2 декабря 2008 г. № 1116 Об утверждении Программы «Нурлы кэш» (*удачное, приветливое переселение, авт.*) на 2009–2011 гг. Программа «Нурлы кэш» разработана в соответствии с Концепцией миграционной политики Республики Казахстан на 2007–2015 гг.; Стратегией территориального развития Республики Казахстан до 2015 г. Целью программы является содействие в обустройстве этническим иммигрантам и бывшим гражданам Казахстана, прибывшим для осуществления трудовой деятельности на территорию Республики Казахстан; гражданам Казахстана, проживающим в неблагополучных районах страны.

В целом в миграционной политике Республики Казахстан определены как права и обязанности иностранных граждан, так и функции государственных органов по контролю за миграционными процессами в стране. В области миграции заключен ряд международных договоров.

Под влиянием казахстанского опыта в 2006 г. в Республике Кыргызстан введена программа «Кайрылман» («Возвращение»). По результатам республиканской переписи этнических киргизов, проведенной весной 2005 г. по инициативе Иммиграционного фонда при поддержке Международной организации по миграции, непра-

вительственными организациями, осуществляющими свою деятельность в сфере оказания поддержки иммигрантам-этническим киргизам, в республику на постоянное место жительства прибыло 22 805 переселенцев, из них гражданство Кыргызской Республики получили 2 034 человека. Основной поток переселенцев прибыл из Афганистана, Республики Таджикистан и Узбекистана. Отсутствие механизмов социальной и экономической адаптации переселенцев и несовершенство законодательной базы в этой области не позволяют в полной мере гарантировать переселенцам-этническим киргизам благоприятные условия проживания в их родной республике. В связи с этим государственная политика предполагает создание благоприятного режима пребывания для переселенцев-этнических киргизов с приданием статуса «кайрылман».

Суть статуса «кайрылман» заключается в предоставлении переселенцам-этническим киргизам временного легального статуса до приобретения гражданства Кыргызской Республики, что позволяет решить основные задачи по их документированию, регистрации и учету, а также гарантирует реализацию права на труд, образование, свободу передвижения. Программа «Кайрылман» изначально строилась не как долгосрочная, она была запланирована как мера по устройству и легализации 22,8 тыс. киргизов, фактически проживающих в республике, но не имеющих гражданства. В 2007 г. была принята Государственная программа Кыргызской Республики по регулированию миграционных процессов на 2007–2010 гг. Нестойчивый характер динамики развития реального сектора экономики, неблагоприятные условия, сложившиеся на внутреннем рынке труда, утрата сфер приложения труда и возможности получения доходов внутри республики обусловили миграционный отток населения и необходимость государственного регулирования миграционных процессов в республике. Анализ ситуации показывает, что рост внешней трудовой миграции из Кыргызской Республики в зарубежные страны сохранится в среднесрочной перспективе. Растущая потребность в рабочей силе на рынках труда Российской Федерации и Республики Казахстан, а также либерализация миграционного законодательства этих государств сохранит их высокую миграционную привлека-

тельность. «Экспорт рабочей силы – ключевая отрасль экономики страны, в которой каждое четвертое домохозяйство (26%) имеет хотя бы одного трудового мигранта» [14].

Таким образом, миграционная ситуация в Кыргызстане и, как следствие, государственная миграционная политика, на наш взгляд, имеет две отличительные особенности:

1) огромная зависимость от внешних рынков труда, прежде всего, российского и казахстанского (зависимость от российского рынка труда составляет более 80%).

2) государственная миграционная политика Кыргызской Республики носит этнически дифференцированный характер. Вероятно, это обусловлено субъективным взглядом правящей национальной элиты. Программа по возвращению титульной нации на историческую родину не нова и не исключительна для данного государства. Однако в киргизской практике имеет место ограничение въезда на ПМЖ по национальному признаку (это касается, в частности, узбеков и таджиков).

Еще одно государство из числа стран-участниц СНГ, для которого внешняя трудовая эмиграция стала способом выживания большей части населения – это Республика Таджикистан. Среди стран СНГ Таджикистан лидирует по степени зависимости от российского рынка (96%), что обусловлено сложной социально-экономической ситуацией в самом государстве. Валовой внутренний продукт на душу населения в Таджикистане самый низкий среди стран СНГ, так же как и средняя заработная плата. Признавая приоритет трудовой миграции граждан Таджикистана, Министерство труда и социальной защиты населения разработало Концепцию трудовой миграции граждан Республики Таджикистан, утвержденную Правительством 9 июня 2001 г., в которой отмечено, что по причине неспособности государства в настоящий момент обеспечить занятостью все трудоспособное население страны право на трудовую миграцию закреплено законом. Потенциальными трудовыми мигрантами из числа граждан Республики Таджикистан могут стать 1/3 населения. Ввиду сложившейся ситуации основной целью государственной миграционной политики на данном этапе является социально-правовая защита граждан Республики

Таджикистан, осуществляющих трудовую миграцию; противодействие нелегальной миграции, управление миграционными потоками. На основе данной Концепции была принята Программа внешней трудовой миграции граждан Республики Таджикистан на 2003–2005 гг.

16 октября 2004 г. в Душанбе было подписано Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о трудовой деятельности и защите прав граждан Российской Федерации в Республике Таджикистан и граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации [15].

С целью эффективного управления государством процессов миграции и официального вывоза рабочей силы за рубеж Указом Президента Республики Таджикистан № 608 от 25.07.2001 был утвержден порядок выдачи разрешений (лицензий) на деятельность по трудоустройству граждан Республики Таджикистан за границей. Таким образом, государственная политика Республики Таджикистан в сфере миграции ориентирована на содействие в миграции своих граждан за границу в качестве трудовых мигрантов, но только в те страны, где их права защищаются.

На наш взгляд, организация цивилизованной миграции на постсоветском пространстве с участием стран-членов СНГ, включающая в себя не только борьбу с нелегальной миграцией, но и устранение предпосылок ее причин, возможна в случае унификации миграционного законодательства заинтересованных сторон на основе модельного Закона «О миграции» и принятия Концепции миграционной политики стран СНГ. Модельный закон должен быть тщательно проработан и содержать все возможные ситуации в рамках миграционных процессов, складывающихся в тех или иных странах, входящих в состав СНГ.

В целом можно сделать вывод, что развитие государственного регулирования миграционных процессов государств-участников СНГ имеет свои отличительные особенности, отвечает тре-

бованиям социально-экономической ситуации, складывающейся в конкретном государстве (при этом правовое регулирование находится на различных уровнях развития, но заметна тенденция к формированию единой миграционной политики СНГ).

Список литературы

1. Варлен М.В. Гражданство: Россия и СНГ: учеб.-практ. пособие. – М.: Проспект, 2010. – 324 с.
2. О ратификации Соглашения о создании Содружества независимых государств: Постановление ВС РФ от 12.12.1991 № 204-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1991. – № 51. – Ст. 1798.
3. Бабурин С.Н. Современные проблемы российской государственности: территория и гражданство // Государство и право. – 1996. – № 11.
4. Печенев В.А. Миграционная цивилизация Россия // Журнал русского права. – 2003. – № 8.
5. Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. – 1995. – № 8.
6. Хасриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. – М.: КОНТРАКТ, 2008. – 336 с.
7. О трудовой миграции: Закон Азербайджанской Республики от 28 октября 1999 г. № 724-ІІ. – URL: <http://www.base.spinform.ru/index.fwx>
8. О внешней трудовой миграции: Закон Республики Беларусь от 17 июня 1998 г. № 169-3. – URL: <http://www.base.spinform.ru/index.fwx>
9. О миграции населения: Закон Республики Казахстан от 13 декабря 1997 г. № 204-1. – URL: <http://www.base.spinform.ru/index.fwx>
10. О внешней миграции: Закон Кыргызской Республики от 17 июля 2000 г. – URL: <http://www.base.spinform.ru/index.fwx>
11. О миграции: Закон Республики Таджикистан от 11 декабря 1999 г. № 881. – URL: <http://www.base.spinform.ru/index.fwx>
12. Официальный сайт Агентства по миграции Министерства территориального управления Республики Армения. – URL: bactoaarmenia.com
13. Влияние мирового кризиса на миграционные потоки в Армении станет очевидным только весной // Еркирамас. – 2009. – 13 февр.
14. Градировский С., Еспипова Н. Миграционная политика киргизского правительства: противостояние или приспособление к сильным человеческим течениям? // Население и общество. – 2010. – 22 марта–4 апреля.
15. Бюллетень международных договоров. – 2006. – № 6.

В редакцию материал поступил 11.10.10

Ключевые слова: СНГ; миграционная политика; трудовая миграция; миграционное законодательство; модельный Закон «О миграции»; Концепция миграционной политики стран СНГ; акт «Миграция трудовых ресурсов в странах СНГ»; нелегальная миграция.