

ДҮНИЕЖҮЗІЛІК ЭКОНОМИКА ЖӘНЕ ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ҚҰҚЫҚ МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО WORLD ECONOMY AND INTERNATIONAL LAW

УДК 351.1, 06.77.65

Д. А. Абдакимова,
кандидат юридических наук, зав. кафедрой
«Внешняя политика» Института дипломатии
Академии государственного управления
при Президенте РК

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В СНГ

Аннотация

Статья посвящена рассмотрению вопроса о необходимости заключения многостороннего международно-правового соглашения в области регулирования вопросов трудовой миграции между государствами СНГ. Исследуются социально-экономические и политические последствия принятия данного документа.

Ключевые слова: мигранты, соглашение, международное сотрудничество, экономическое развитие, регулирование трудовой миграции, Таможенный союз, права трудящегося мигранта.

Abstract

The article is devoted to issues of necessity to conclude multilateral international legal agreement in regulation the labor migration sphere between the CIS states. Socio-economic and political consequences of adopting the document are investigated.

Keywords: migration, agreement, international cooperation, economic development, regulation of labor migration, Customs union, rights of the migrant worker.

Аңдатпа

Мақалада ТМД мемлекеттері арасында еңбек миграциясын реттеу саласында көпжақты халықаралық-құқықтық келісім жасасу қажеттілігі қарастырылады. Бұл құжатты қабылдаудың әлеуметтік-экономикалық және саяси салдары зерттеледі.

Тірек сөздер: көшіп қонушылар, келісім, халықаралық ынтымақтастық, экономикалық даму, еңбекші көшіп қонушысының құқықтары.

Вопросы международного сотрудничества государств в сфере определения правового статуса трудящихся мигрантов является важным и противоречивым в оценке его положительных и отрицательных моментов. Геополитическое положение Казахстана, находящегося между Европой и Азией определяет его в качестве транзитной страны для государств исхода мигрантов. Отметим, что после обретения республикой независимости, Казахстан был некоторое время страной оттока населения. За несколько лет население Казахстана сократилось примерно на два миллиона человек. В основном граждане не коренной национальности эмигрировали в Россию, Германию, Израиль, Украину.

Процесс эмиграции 2000-е годы сходит на минимум в связи со стабилизацией экономической ситуации, заметим, что постепенно возрастают показатели иммиграции в страну. Казахстан привлекателен для мигрантов тем, что среди других центральноазиатских государств республика характеризуется политической стабильностью и наличием либерального миграционного законодательства. Таким образом, Казахстан из посылающего государства превратился в принимающее государство. Позитивность данного обстоятельства заключается в том, что в Казахстане наблюдается относительно высокий уровень оплаты труда среди стран СНГ, что позволило обеспечить наиболее высокий уровень жизни среди стран региона [1, с.48].

Вопросы трудовой миграции невозможно освещать без анализа общего экономического развития государства. После обретения независимости, Казахстан осуществил ряд широких реформ, позволивших ему перейти от плановой к рыночной экономике. Эти впечатляющие

реформы произошли на фоне внутривластической стабильности и постепенного продвижения демократических реформ.

Единая концептуальная линия Стратегии «Казахстан – 2050», прослеживается в Программной статье Президента Казахстана Нурсултана Назарбаева «Социальная экономическая модернизация: Двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда», где в центр внимания ставится труд человека. Так, Глава государства отмечает, что «В конечном счете, все ценности мировой цивилизации, все экономические и культурные богатства создаются человеческим трудом, а не виртуальными финансовыми институтами. Поэтому именно реальный производительный труд мы и должны поставить в основу нашей политики социальной модернизации» [2]. Кроме того, в данной программной статье Президент Н. А. Назарбаев затрагивает вопросы о социальной модернизации труда не только граждан Республики Казахстан, но и предусматривает создание в условиях Единого экономического пространства, общего рынка трудовых ресурсов, национальных систем квалификаций в трех странах. Необходимо отметить, что все усилия руководства направлены для роста благосостояния граждан и переходом от социальной защиты к социальному прогрессу.

Переходя от вопросов экономики к трудовой миграции, нужно подчеркнуть, что трудовая миграция в странах бывшего Советского союза является масштабным и значимым социально-экономическим явлением. Основной причиной трудовой миграции является дифференциация стран СНГ по социально-экономическим показателям и уровнем развития экономики страны. Перед государствами бывшего советского союза возникла проблема, каким образом регулировать процессы трудовой миграции. В основном, центром сосредоточения трудовых мигрантов являются такие государства как Беларусь, Казахстан и Россия [3]. Это объясняется тем, что именно эти государства отличаются социально-экономической стабильностью, наличием дефицита трудовых кадров и высоким уровнем заработной платы. Процесс миграции облегчен и тем обстоятельством, что большинство прибывающих трудящихся-мигрантов в недавнем прошлом были гражданами единого государства Советского Союза, и поэтому не испытывают серьезных языковых и культурных проблем при трудоустройстве и адаптации. Все эти явления формируют основы для большого потока мигрантов внутри СНГ в пользу вышеуказанных государств.

Общеизвестно, что в мировой практике примером успешной экономической интеграции государств, основой формирования которого было свободное обращение трудовых ресурсов, является ЕС. Именно здесь государства создали открытый рынок труда, на основе которого была построена вся система экономических взаимоотношений. Более того, многие европейские государства и сегодня продолжают борьбу за трудовых мигрантов, прибывающих извне. Для привлечения иностранного капитала в ряде развитых западных стран, несмотря на жесткую миграционную политику, программы легализации используются достаточно широко. Надо отметить тот факт, что такие экономически развитые государства, как США, Канада, Австралия возникли и достигли своей экономической мощи благодаря процессам миграции. Отмечу то обстоятельство, что процессы переселения народов, трудовой миграции оказали свое влияние на зарождение и развитие такого явления как мировая глобализация.

Основываясь на опыте ЕС, можно заметить, что государствам СНГ необходимо разработать последовательную стратегию в области урегулирования вопросов трудовой миграции, предусматривающую тесное сотрудничество между государствами, принимающими и направляющими мигрантов. Единая политика государств должна основываться на соблюдении национальных интересов и сочетать экономическую целесообразность привлечения иностранной рабочей силы с мерами по защите внутреннего рынка труда, национальной безопасности и общественного порядка. В государствах СНГ должна проводиться масштабная работа по всем направлениям для уменьшения потоков трудовых мигрантов вообще. Иными словами, государствами должны быть приняты меры по устранению первопричины миграции, которая заключается, прежде всего, в борьбе с бедностью, обеспечению населения трудовой занятостью и соответствующей оплатой.

Выработка единой стратегии, заключенная в международно-правовом акте, на международном уровне объединила бы подходы по управлению миграционными процессами, противодействию негативным явлениям в данной сфере, содействовала бы гармонизации национальных законодательств, обеспечивающих национальную безопасность и защиту прав мигрантов. Для стран СНГ наличие иностранной рабочей силы имеет множество

позитивных моментов. Например, трудящиеся мигранты способствуют развитию таких секторов экономики, как сфера услуг, строительство, торговля, сфера общественного питания, сельское хозяйство [4; с. 295–313].

Ни для кого не секрет, что трудовые мигранты в основном привлекаются на вторичный рынок труда, в котором задействованы неквалифицированные кадры. Граждане государства не заинтересованы и не претендуют на такую работу по причине ее не престижности и низкой оплаты. Исходя из этого трудовые мигранты, в основном заполняют и развивают низкооплачиваемые и наиболее трудоемкие сектора экономики.

Основной целью международного сотрудничества является повышение уровня охраны прав трудящихся мигрантов и членов их семей, регулирование порядка осуществления трудящимися мигрантами трудовой деятельности и вопросы, связанные с их социальной защитой. В Республике Казахстан законодательно не предусмотрено пенсионное обеспечение и социальное страхование трудовых мигрантов. Предлагаемая нами Единая миграционная политика призвана заложить правовую основу для эффективного формирования единого рынка труда, со всеми его экономическими и социальными преимуществами.

Как показал проведенный анализ, в рамках СНГ уже была заложена правовая основа для межгосударственного сотрудничества в сфере трудовой миграции. Основой регионального сотрудничества государств бывшего советского пространства является Устав СНГ, где закреплён принцип свободного перемещения рабочей силы. Именно устав является правовой основой для формирования единой политики в сфере привлечения и использования трудовых ресурсов из государств, входящих в Содружество.

В 1994 году было подписано межправительственное соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов, в 1995 году государствами СНГ была подписана Конвенция о миграции трудовых ресурсов в странах СНГ, в 1998 году было заключено Соглашение «О сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией». В ноябре 2000 г. правительства Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России и Таджикистана подписали Соглашение о взаимных безвизовых поездках граждан. В Соглашении предусматривалось, что граждане независимо от места проживания имеют право въезжать, выезжать, следовать транзитом и пребывать на территориях пяти государств без виз по одному из действительных документов, указанных в приложениях к Соглашению. В 2005 году государства ЕврАзЭС подписали Протокол к соглашению, который был направлен на упрощение режима пересечения границ граждан государств – членов Евразийского экономического сообщества. Протокол предусматривал не только возможность передвижения граждан государств без оформления визы, но и по внутренним паспортам.

Решение вопросов миграционной политики нашли отражение в Стратегии экономического развития СНГ на период до 2020 года и Платформе мероприятий по реализации ее первого этапа (2009–2011 годы). В частности, этому посвящен отдельный раздел «Рынок труда и миграционные процессы» ставящий перед государствами-участниками такие задачи, как разработка предложений по сближению законодательства государств-участников СНГ в сфере занятости населения, трудящихся-мигрантов в целях создания общего рынка труда и борьбы с незаконной миграцией, разработка механизмов реализации программ занятости и создания новых рабочих мест, создание благоприятных условий для формирования и функционирования общего рынка труда [5].

Советом руководителей миграционных органов СНГ от 1 октября 2009 года утверждены Общие принципы и механизмы организованного привлечения трудящихся-мигрантов для осуществления трудовой деятельности в государствах-участниках СНГ. Следующим этапом является двустороннее сотрудничество государств-участников СНГ по реализации указанного механизма с целью учета интересов стран исхода и стран приема трудовых мигрантов, а также эффективной системой защиты их прав, свобод и законных интересов.

В 2008 году странами СНГ была подписана Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников Содружества Независимых Государств. Целью Конвенции является создание условий для обеспечения равного обращения в отношении трудящихся-мигрантов, членов их семей и граждан принимающей страны, а также благоприятных условий для перемещения рабочей силы по территориям государств-участников и эффективном регулировании трудовых миграционных потоков на территории СНГ.

Анализ международно-договорной базы и национального законодательства стран СНГ позволяет сделать вывод о том, что акты 90-х годов были направлены преимущественно на регулирование вопросов вынужденной миграции, регламентации статуса беженцев и вынужденных переселенцев [6; с. 94–99].

В настоящее время правовому регулированию подлежат вопросы определения статуса трудового мигранта и противодействия незаконной миграции.

Рассматривая негативные последствия трудовой миграции необходимо сфокусировать особое внимание на незаконной трудовой деятельности мигрантов. Современная недостаточно эффективная миграционная политика и прозрачность государственных границ благоприятствуют притоку нелегальной, низкоквалифицированной иностранной рабочей силы в страну. Нелегальная трудовая миграция имеет множество негативных последствий, в частности она стимулирует рост теневой экономики, порождает демпинг уровня заработной платы, повышает межнациональную напряженность, способствует ухудшению криминогенной обстановки и нагнетанию социальной напряженности в республике. Нелегальные трудовые мигранты способствуют значительному росту общего количества неквалифицированной рабочей силы. Подавляющее большинство безработных в Казахстане составляют рабочие – около 60%, в том числе почти половина – это неквалифицированные рабочие. В то же время в Казахстан из стран ЦА приезжают преимущественно чернорабочие, рабочие низкой квалификации, не имеющие высшего и специального образования.

Анализ статистических данных показал, что в 2011 году в страну прибыли свыше 1,3 млн (+8 %) иностранцев (в т. ч. 1,2 млн – из стран СНГ). За нарушения миграционного законодательства к административной ответственности привлечены 146,2 тыс. иностранцев, из них 13 тыс. – выдворены за пределы страны. Выдворенным нарушителям миграционного законодательства закрыт въезд в Республику Казахстан в течение пяти лет [7].

Наиболее характерными нарушениями миграционного законодательства являются несоответствие цели пребывания, уклонение от выезда по окончании срока регистрации, занятие незаконной трудовой деятельностью.

Как мы уже отмечали, Казахстан является региональным центром притяжения трудовых мигрантов из соседних государств, которых привлекают либерализация рыночных отношений и благоприятные условия для индивидуальной деятельности.

В соответствии с решением Координационного совета компетентных органов государств – членов ОДКБ по вопросам борьбы с незаконной миграцией совместно с Министерством иностранных дел и Комитетом национальной безопасности проведено два этапа операции «Нелегал–2011» по противодействию незаконной миграции граждан третьих стран и торговле людьми на территории государств – членов ОДКБ (май, октябрь).

В рамках реализации Закона РК «О миграции населения» от 22 июля 2011 года МВД осуществляется переработка подзаконных нормативных правовых актов. В частности, вносимыми поправками устанавливается компетенция Правительства в сфере миграции, уполномоченных государственных органов по вопросам миграции населения, по труду и социальной защите населения, здравоохранения и образования, органов национальной безопасности, МИД, а также местных исполнительных органов.

Первоначально, основа государственной политики в области регулирования вопросов трудовой миграции в Казахстане заложена Президентом Республики Казахстан Н.А. Назарбаевым в долгосрочной стратегии социально-экономического развития страны «Казахстан – 2030», уже сейчас можно констатировать, что программный документ, чьи положения реализовываются по всей стране из года в год, позволил стране отойти от модели выживания к модели динамичного развития с уклоном на опережение.

Необходимо отметить, что основные положения стратегии «Казахстан – 2030» легли в основу разработки Концепции миграционной политики на 2007–2015 годы, одобренной Указом Президента от 28 августа 2007 года № 399.[8] В которой также подчеркивается необходимость выхода Казахстана на международный рынок труда и привлечения неквалифицированных трудовых мигрантов. Кроме того, вопросы трудовой миграции были затронуты в Послании Президента народу Казахстана от 1 марта 2006 года «Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии».

Вопросы трудовой миграции стали предметом двусторонних отношений Республики Казахстан, среди них можно отметить – Соглашение между Правительством Республики

Казахстан и Правительством Кыргызской Республики «О трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, граждан Республики Казахстан, временно работающих на территории Кыргызской Республики, о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, граждан Кыргызской Республики, временно работающих на территории Республики Казахстан» 2006 г. и другие. Утверждена Программа сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2012–2014 годы. В рамках Таможенного союза разработаны и ратифицированы соглашения: О сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств; О правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Однако, несмотря на, что подписано солидное число международных актов в сфере регулирования вопросов трудовой миграции в рамках интеграционного объединения, следует отметить, что многие из них в полной мере не реализованы. К тому же проведенный анализ национальных законодательств дает право констатировать, что отсутствует единая концепция при регулировании вопросов трудовой миграции. В целях гармонизированного подхода к регулированию вопросов трудовой миграции в рамках региональной интеграции необходимо применить унифицированный подход при разработке национальных миграционных законодательств. Для обеспечения гармонизированного и системного подхода государствам следует ориентироваться на стандарты, закрепленные в международных документах МОТ, ООН и ЕС.

Одной из проблем незавершенности в регулировании процессов трудовой миграции на пространстве СНГ является проблема реализация международных обязательств по подписанным соглашениям. Многие из государств на годы затягивают процесс ратификации международных соглашений, что сказывается на процессе реализации соглашений. Это связано также и с тем, что контроль за исполнением международных соглашений, ведется со стороны уполномоченных органов не эффективно.

Исходя из вышеперечисленного, хочется отметить о необходимости скорейшего принятия регионального комплексного международно-правового акта, который по своему содержанию охватывал бы все аспекты трудовой миграции, основанного на общих принципах миграционной политики и учитывающий интересы заинтересованных сторон. Данный акт должен отражать все объективные условия и факторы, существующие в области миграционных отношений.

С принятием такого регионального документа в странах СНГ ожидается развитие миграционной инфраструктуры, включающей правовую инфраструктуру, банки данных о вакансиях, миграционные биржи, сеть социальных льгот, право на социальное страхование и пенсионное обеспечение и т. п. Должно быть предусмотрено обеспечение равных условий оплаты труда трудовых мигрантов, контроль за соблюдением работодателями норм трудового законодательства, предоставлением иностранным работникам пенсионных и социальных гарантий, предоставление права по вступлению в профсоюзы для защиты своих трудовых прав. Иными словами, Соглашение должно способствовать формированию и эффективного использования квалификационного потенциала трудоспособного населения в пределах стран-участниц соглашения. Узаконенная контрактная основа использования трудовых ресурсов мигрантов, содействует стимуляции работодателей, осуществлять законное оформление на работу, обеспечивать социальное страхование, нормальные жилищные условия и безопасность труда.

Социально-экономические последствия разработки и заключения странами СНГ соглашения по регулированию трудовой миграции выражаются в том, что усилия стран Содружества в области рынка труда и миграционных процессов будут направлены на формирование общего рынка труда, создание правовых, экономических и организационных условий для перехода к свободному перемещению рабочей силы на пространстве СНГ, решение проблемы согласованного регулирования трудовой миграции, повышение эффективности согласованной миграционной политики на основе достижения соответствия объемов, направлений и структуры миграционных потоков интересам мигрантов и с учетом законодательства принимающего государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 *Права трудящихся мигрантов в Казахстане: анализ национального законодательства, международных стандартов и правоприменительной практики.* – Алматы, Международная организация труда. – 2008. – 48 с.

- 2 Социальная экономическая модернизация: Двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.inform.kz/>.
- 3 Владимирова Е. Ю. Законодательное обеспечение регулирования миграционных процессов в СНГ // Евразийская интеграция: экономика, право, политика, 2009. – №5. – С. 92–97.
- 4 Рязанцев С. В., Литвиненко К. А., Гаврилов Е. В. Роль трудовой миграции в развитии стран СНГ // Безопасность Евразии, 2006. – №4. – С. 295–313.
- 5 Стратегия экономического развития СНГ на период до 2020 года, утвержденная Решением Совета глав правительств Содружества Независимых государств от 14 ноября 2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.eurasianhome.org/doc_files/cis.
- 6 Ивахнюк И.В. Миграционная политика России: основные изменения // Евразийская интеграция: экономика, право, политика, 2008. – №4. – С. 94–99.
- 7 Миграционная ситуация в Республике Казахстан / Интернет портал СНГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.e-cis.info>.
- 8 Указ Президента Республики Казахстан «О концепции миграционной политики РК на 2007–2025 годы» // Юридический справочник «Законодательство».